

**PONTIFÍCIA UNIVERSIDADE CATÓLICA DE SÃO PAULO
FACULDADE DE DIREITO**

JÚLIA DIAS GONÇALVES

**A REGRESSIVIDADE DA TRIBUTAÇÃO SOBRE CONSUMO E A POSSÍVEL
SAÍDA POR MEIO DA PERSONALIZAÇÃO DO ICMS**

SÃO PAULO

2023

JÚLIA DIAS GONÇALVES

**A REGRESSIVIDADE DA TRIBUTAÇÃO SOBRE CONSUMO E A POSSÍVEL
SAÍDA POR MEIO DA PERSONALIZAÇÃO DO ICMS**

Trabalho de Conclusão de Curso submetido à Faculdade de Direito da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, como requisito para obtenção do grau de Bacharel em Direito.

Orientador: Prof. Dr. Robson Maia Lins.

SÃO PAULO

2023

JÚLIA DIAS GONÇALVES

**A REGRESSIVIDADE DA TRIBUTAÇÃO SOBRE CONSUMO E A POSSÍVEL
SAÍDA POR MEIO DA PERSONALIZAÇÃO DO ICMS**

Trabalho de Conclusão de Curso submetido à Faculdade de Direito da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, como requisito para obtenção do grau de Bacharel em Direito.

Aprovado em: ___/___/___

Banca Examinadora

À Maria Helena e Idalina, minhas avós, que sei que vibram pelas minhas conquistas lá no céu, e ao meu avô, Severino, que em 94 anos nunca deixou de buscar conhecimento.

AGRADECIMENTOS

Agradeço imensamente aos meus pais, Sirley e Edilson, pelo incansável apoio ao longo de toda essa jornada acadêmica. A base de tudo que sou e almejo ser é fruto do exemplo de dedicação, ética e amor que eles me proporcionaram ao longo da vida. Cada conquista minha é deles e para eles.

Agradeço também aos meus avós, a quem dedico esse trabalho, pessoas fortes, que enfrentaram batalhas para que eu pudesse estar onde estou agora, mas que sempre foram cheias do amor mais puro e verdadeiro que eu poderia receber. Às minhas avós, minhas eternas saudades, sei o quanto estariam felizes de me ver chegar até aqui.

Não há como não agradecer também toda a minha família, a de sangue e a de coração. O apoio e a motivação de cada um de vocês foram essenciais para a conclusão da minha graduação.

Aos meus amigos, em especial aos que viveram de perto esses longos 5 anos ao meu lado, dentro da PUC ou fora dela, fica aqui meu agradecimento por cada instante vivido intensamente, cada memória criada e, principalmente, por se fazerem presentes quando precisei dividir as angústias e as alegrias do início da vida adulta.

Ainda, agradeço ao meu namorado, que me incentivou a cada capítulo terminado, sempre me motivando a dar o meu melhor.

Ao meu orientador, Ilustre Prof. Dr. Robson Maia Lins, agradeço pelos ensinamentos, pelo apoio e pela permissão de poder explorar o direito tributário sob uma ótica social. Entender o sistema tributário pode ser o primeiro passo para incentivar mudanças positivas nesse país.

Por fim, meu imenso e já saudoso agradecimento à Pontifícia, que me acolheu de braços abertos, me permitiu desafiar meus limites, expandir meus horizontes, conhecer pessoas que levarei para sempre no coração e, o mais importante, me deu o título de “filha da PUC”, que, agora, carregarei orgulhosamente por onde for.

RESUMO

O presente trabalho visa analisar a influência do Imposto sobre Operações relativas à Circulação de Mercadorias e sobre a Prestação de Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação (ICMS) para os contribuintes de baixa renda – em especial quanto à sua incidência sobre o consumo de mercadorias. Desse modo, pretende-se demonstrar o caráter regressivo do imposto e seu distanciamento dos princípios tributários que deveriam estar atrelados a ele. Continuamente, este estudo objetiva a compreensão de formas de personalização do ICMS, por meio da aplicação do ICMS-personalizado (ICMS-P), como forma de coibir a regressividade da tributação sobre o consumo e, assim, encontrar meios para assegurar a isonomia tributária e a justiça fiscal, a partir da investigação de experiências de outros países e, ainda, da experiência do Estado do Rio Grande do Sul, que instituiu o Programa “Devolve ICMS”.

Palavras-chave: ICMS, ICMS-personalizado, regressividade, seletividade, isonomia tributária e justiça fiscal.

ABSTRACT

The purpose of this paper is to analyze the impact of the ICMS on low-income taxpayers, especially in terms of its levy on the consumption of goods. The aim of the study is to demonstrate the regressive nature of the tax and its distance from the tax principles that should be attached to it. In addition, this paper intends to understand the ways of personalizing the ICMS, such as the application of the ICMS-personalized (ICMS-P), as a form to curb the regressive nature of the tax on consumption and thus find ways to ensure tax isonomy and tax justice, based on the study of the experiences of other countries and also the experience of the State of Rio Grande do Sul, which has implemented the "Devolve ICMS" program.

Key words: ICMS, Personalized ICMS, regressivity, selectivity, tax isonomy and tax justice.

LISTA DE SIGLAS E ABREVIACÕES

IBGE - Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística

ICMS - Imposto sobre Operações relativas à Circulação de Mercadorias e sobre a Prestação de Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação

ICMS-P - Imposto sobre Operações relativas à Circulação de Mercadorias e sobre a Prestação de Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação Personalizado

IVA - Imposto sobre Valor Agregado

NF-e - Nota Fiscal Eletrônica

PIB - Produto Interno Bruto

RE – Recurso Extraordinário

SPED - Sistema Público de Escrituração Digital

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO	7
2	BREVE HISTÓRICO DO ICMS	8
3	PRINCÍPIOS RELACIONADOS AO ICMS	10
3.1	Princípio da Isonomia.....	11
3.2	Princípio da Capacidade Contributiva.....	13
3.3	Princípio da Seletividade	15
4	A REGRESSIVIDADE DA TRIBUTAÇÃO SOBRE CONSUMO.....	20
4.1	A personalização do imposto como forma de coibir a regressividade: o ICMS- personalizado	22
5	APLICAÇÕES CONCRETAS E PROJETOS LEGAIS PARA IMPLEMENTAÇÃO DO ICMS-P	28
5.1	Experiências no exterior: Canadá e Japão	28
5.2	Brasil: o programa “Devolve ICMS” do Rio Grande do Sul	29
5.3	Reforma Tributária (PEC 45/2019) e o <i>Cashback</i>	32
	CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	35
	REFERÊNCIAS	37

1 INTRODUÇÃO

O Imposto sobre Operações relativas à Circulação de Mercadorias e sobre a Prestação de Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação (ICMS) é uma das principais formas de recolhimento de tributos dos estados brasileiros, representando uma parcela expressiva do PIB do país.

Tal imposto é dotado de um notório caráter regressivo, tendo em vista que se trata de um imposto indireto, ou seja, o encargo da tributação do ICMS sobre determinada mercadoria acaba por recair diretamente sobre o contribuinte de fato, qual seja, o consumidor final, e, quanto menor a renda deste, mais atingida ela será por tal encargo.

Tal regressividade se dá em razão de uma política generalista, que reduz alíquotas em face da essencialidade de determinados produtos, mas não se atenta ao fato que, independentemente da redução, o encargo tributário de maior peso acaba recaindo sobre os que possuem menor renda e, portanto, menor capacidade contributiva.

A lógica é simples, porque uma família de baixa renda que dedica todo o seu salário ao consumo de bens, sejam eles considerados essenciais ou supérfluos, terá sua renda proporcionalmente mais atingida pela carga tributária do que uma família de alto poder aquisitivo, que dedica apenas uma parcela de sua renda ao consumo e consegue poupar o restante. Neste cenário, o ICMS está nitidamente distante do que preveem os princípios da isonomia e da capacidade contributiva.

Atualmente, o sistema tributário brasileiro, no que se refere à tributação indireta, não se atenta ao contribuinte de fato e ao modo como o ônus tributário impacta em sua renda, o que contribui para consolidação de ainda mais disparidades socioeconômicas em um país já tão desigual, haja vista que os mais atingidos por isso são os menos abastados.

Sendo assim, o presente estudo propõe a análise de uma possível forma de coibir o caráter regressivo do ICMS e sua influência sobre a população de baixa renda, a fim de garantir que a tributação sobre o consumo seja mais justa, equitativa e eficiente.

Neste sentido, de início, busca-se não apenas demonstrar o afastamento da atual incidência do ICMS dos seus princípios constitucionais norteadores, mas também demonstrar a ocorrência e o impacto da regressividade em famílias de baixa renda.

Compreendido o cenário atual, passa-se a verificar como o ICMS-personalizado pode ser aplicado para a construção de uma tributação mais justa e menos onerosa aos mais pobres, protegendo a dignidade e o mínimo vital para todos.

A análise do ICMS-P está pautada em estudos realizados por economistas a fim de verificar quais os requisitos para sua aplicação, quais as suas consequências e vantagens e como é possível implementá-lo com a utilização de tecnologias já disponíveis e conhecidas no Brasil.

Ainda, o presente trabalho verifica as experiências canadense e japonesa de personalização da tributação sobre consumo e a experiência brasileira de personalização do ICMS, instituída pelo programa “Devolve ICMS”, desenvolvido pelo governo estadual do Rio Grande do Sul. Posteriormente, analisa também as vantagens da adoção do *cashback* do imposto incidente sobre o consumo, previsto nos termos da Proposta de Emenda Constitucional nº 45/2019, que, até o momento da publicação deste estudo, está pendente de aprovação pelo Senado Federal.

Assim, por meio da adoção da metodologia lógico-dedutiva, a composição do trabalho é formada pela análise de doutrinas jurídicas, de estudos de especialistas a respeito do tema da personalização de impostos e de previsões legislativas no Brasil e no exterior sobre a matéria.

Diante disso, foi desenvolvido o presente estudo a fim de verificar a possível saída da regressividade da tributação sobre o consumo causada pela incidência do ICMS na renda, em especial, de famílias mais pobres, utilizando-se da adoção da técnica de personalização do imposto viabilizada pelas tecnologias já conhecidas no Brasil.

A compreensão sobre a aplicabilidade da personalização do ICMS como forma de reprimir a regressividade pode ser um passo importante para que sejam desenvolvidas políticas tributárias mais equânimes e justas, a fim de proporcionar um sistema tributário mais simples e que, essencialmente, não contribua para o aumento das desigualdades sociais.

2 BREVE HISTÓRICO DO ICMS

O ICMS foi instituído em seu formato atual por meio da edição do art. 155, II da Constituição Federal¹ de 1988.

No tempo presente, o ICMS representa uma das maiores fontes de arrecadação do Estado brasileiro, tendo correspondido a 6,98% do PIB brasileiro no ano de 2022², sendo,

¹ “Art. 155. Compete aos Estados e ao Distrito Federal instituir impostos sobre: (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 3, de 1993)

II - operações relativas à circulação de mercadorias e sobre prestações de serviços de transporte interestadual e intermunicipal e de comunicação, ainda que as operações e as prestações se iniciem no exterior; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 3, de 1993)”

² **Boletim de Estimativa da Carga Tributária Bruta do Governo Geral de 2022**, disponibilizado em março de 2023 pelo Portal de Transparência do Tesouro Nacional.

portanto, a maior fonte de financiamento dos estados em termos de tributação sobre bens e serviços.

Contudo, não é de hoje que o Brasil se vale da tributação sobre a circulação de mercadorias e sobre o consumo para sustentar sua base arrecadatória. No país, a tributação do fluxo interno de produtos data de 1892, com a cobrança de um imposto sobre o fumo que, posteriormente, foi estendido a outros produtos.

O ICMS foi precedido de outros impostos que, em suas essências, visavam a tributação de operações mercantis nacionais. Nesse sentido, pode-se citar o Imposto sobre Vendas Mercantis (IVM), de 1922; o Imposto sobre Vendas e Consignações (IVC), previsto na Constituição de 1934 e, finalmente, o Imposto sobre Operações Relativas à Circulação de Mercadorias (ICM), trazido pela Constituição Federal de 1967 e antecessor do atual ICMS.

O imposto como é conhecido hoje incide não apenas sobre a circulação de mercadorias – considerando, inclusive, a importação de bens; mas também sobre os serviços de transporte e comunicação, como o próprio nome diz, além de sua incidência sobre energia elétrica e combustíveis.

Assim, o ICMS possui cerca de cinco hipóteses de incidência distintas, sendo um imposto de alta complexidade por ser compreendido como “cinco impostos em um”.

Dentre tais hipóteses de incidência, o foco do presente estudo é o imposto sobre as operações mercantis.

Nesta toada, é necessário, compreender alguns elementos conceituais a respeito de tal tributo para a análise a ser aqui desenvolvida.

Observa-se que a Constituição Federal prevê a tributação da circulação de mercadorias, conforme mencionado. Assim, é importante reforçar o termo “circulação”, isso porque a incidência do imposto está relacionada à “circulação jurídica dos bens”, ou seja, à transferência de titularidade das mercadorias dos produtores para os consumidores, não bastando a mera transferência física de um objeto.

Compreendido que o ICMS está relacionado à operação mercantil de transferência da posse ou propriedade de determinada mercadoria, verifica-se que, em regra, será considerado como sujeito passivo – ou seja, como contribuinte de direito – *“qualquer pessoa, física ou jurídica, que realize, com habitualidade ou em volume que caracterize intuito comercial, operações de circulação de mercadoria”*, de acordo com a previsão do art. 4º da Lei Complementar nº 87/1996 (Lei Kandir).

Ocorre que, na prática, há que se distinguir o contribuinte de fato e o contribuinte de direito. Isso porque, por mais que a legislação reserve a obrigação de pagar o imposto à pessoa

que realiza com habitualidade a operação mercantil, ou seja, ao vendedor; a realidade é que, no mundo fático, o encargo tributário é repassado ao consumidor final por ser embutido no preço final do produto.

Por esta razão, o ICMS é classificado como um imposto indireto, porque, conforme leciona Eduardo Sabbag³, o “ônus tributário repercute em terceira pessoa, não sendo assumido pelo realizador do fato gerador”.

Assim, por mais que determinados autores, como é o caso de Hugo de Brito Machado⁴, refutem a classificação do imposto como “indireto”, é fato que, por mais que a legislação não preveja expressamente a cobrança do imposto do consumidor final, não há dúvida de que carga tributária incidente sobre determinado produto acabará sendo arcada pelo consumidor final que paga o preço da mercadoria.

A influência da carga tributária no preço das mercadorias é algo corriqueiro e natural nas relações de consumo. Se assim não fosse, não poderíamos admitir, por exemplo, que, por vezes, os impostos são utilizados com fins parafiscais, ou seja, a fim de fomentar ou coibir a venda de determinados produtos.

Desse modo, no caso dos impostos indiretos, a carga tributária incidente sobre determinado produto recairá em seu consumidor final, diante da inserção de tal ônus no valor final do produto. Afinal, é necessário que o comerciante recupere o encargo fiscal por ele assumido durante a produção e circulação da mercadoria e, isso apenas pode ser feito, se tal encargo for embutido no preço final no momento da venda.

É notório, portanto, que, sendo o ICMS uma das principais formas de arrecadação do Estado brasileiro e sendo ele, por vezes, suportado pelo consumidor final, é inevitável que este imposta assuma um caráter regressivo, diante de sua influência direta na renda do contribuinte, principalmente daqueles com menor capacidade contributiva.

Diante disso, encontra-se a necessidade de análise do caráter regressivo do imposto em face dos princípios que pautam – ou deveriam pautar – a incidência do ICMS e, principalmente, a necessidade de busca pela viabilidade da adoção de formas de mitigar as consequências da tributação do consumo para a população de baixa renda brasileira, evitando a onerosidade excessiva e assegurando a justiça fiscal.

3 PRINCÍPIOS RELACIONADOS AO ICMS

³ SABBAG, Eduardo. **Manual de direito tributário**. São Paulo: Editora Saraiva, 2022. p. 504.

⁴ MACHADO, Hugo de Brito. **Manual de direito tributário**. 33. ed. São Paulo: Malheiros, 2012, p. 487

Diante do exposto, antes de adentrar ao mérito da questão da regressividade do imposto e de sua influência em face do contribuinte de fato, é imperioso notar os princípios que, nesse cenário, devem orientar a tributação sobre o consumo de acordo com a Constituição Federal.

3.1 Princípio da Isonomia

O princípio da isonomia no poder de tributar, também chamado de princípio da igualdade, está previsto no artigo 150, II da Constituição Federal:

*“Art. 150. Sem prejuízo de outras garantias asseguradas ao contribuinte, é vedado à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios:
(...)
II - instituir tratamento desigual entre contribuintes que se encontrem em situação equivalente, proibida qualquer distinção em razão de ocupação profissional ou função por eles exercida, independentemente da denominação jurídica dos rendimentos, títulos ou direitos”*

Sua previsão deriva do caput do art. 5º da Carta Magna que estabelece, de forma genérica, que todos são iguais perante a lei.

Contudo, isso não significa que os desiguais não possam ser tratados desigualmente quando o estabelecimento de exceções ou tratamentos diferenciados seja pautado na equidade e atrelado a um critério de diferenciação bem definido. É nesse sentido que leciona Schoueri⁵: *“para que se possa concretizar o Princípio da Igualdade, é preciso que se tenha um critério de comparação constitucionalmente justificado”*.

Isso significa que, a igualdade, diferentemente da identidade, só é atendida quando situações iguais são tratadas de forma diferente a partir da determinação de um critério de *discrímen*.

Trata-se do princípio da igualdade substancial, de Aristóteles, por meio do qual, se determina que a igualdade consiste em tratar igualmente os iguais e desigualmente os desiguais, na medida de suas desigualdades, desde que essas sejam determinadas a partir de um específico de desigualação.

Assim, é diante do critério de tratamento dos contribuintes que a Constituição Federal impõe a impossibilidade de distinção entre os cidadãos no pagamento de seus tributos, exceto quando for identificada motivação suficiente para tal.

⁵ SCHOUERI, Luís E. **Direito Tributário**. São Paulo: Editora Saraiva, 2022. p. 376.

Regina Helena Costa⁶ aduz que a isonomia pode ser entendida em dupla acepção: substancial, sendo aquele ideal humanista de tratamento equânime e formal, que “*expressa as legítimas discriminações autorizadas aos legisladores, vale dizer, aquelas equiparações ou desequiparações consagradas na lei*”. Sendo assim, o princípio da isonomia é dirigido especialmente ao legislador e aos aplicadores da legislação.

No mesmo sentido, Isabela, Ricardo e Fernando Bonfá de Jesus⁷ ensinam que o “*o princípio da igualdade deve alcançar a própria edição da norma, impedindo o legislador, o aplicador da lei ou seu julgador, de dispensar tratamento diverso para situações equivalentes ou tratamento igual a situações completamente diferentes*”.

Assim, a verificação da ofensa ao princípio da isonomia depende da análise e identificação do mencionado fator de *discrímen*, que permite a comparação entre tal fator que gerou a discriminação e sua finalidade, sua justificativa.

Nesta toada, Celso Antônio Bandeira de Mello⁸ dispõe que além de uma correlação lógica abstrata entre um fato diferencial e a diferenciação consequente, exige-se uma correlação lógica concreta de tal diferenciação com os interesses preservados pela Constituição.

Diante disso, temos a análise do caso concreto aqui discutido, em que todos os contribuintes de fato do ICMS, nos termos já expostos, assumem a carga tributária de forma idêntica na circulação de mercadorias, sob o pretexto da isonomia, independentemente da influência que tal vai gerar em sua renda.

Isso ocorre porque, atualmente, a tributação sobre o consumo incide de forma idêntica para todos os contribuintes. Contudo, basta analisar a situação de extrema desigualdade social que o país enfrenta para compreender a existência de um fator de *discrímen* que justifica a flexibilização do princípio da isonomia para a instituição de um tratamento diferenciado em face de situações distintas.

É impossível visualizar a igualdade entre os contribuintes sem analisar o impacto que aquele determinado encargo tributário traz para a renda de cada um, de forma individualizada. O objetivo do princípio da isonomia é justamente tratar desigualmente os desiguais, na medida de sua desigualdade.

⁶ COSTA, Regina Helena. **Curso de Direito Tributário**. São Paulo: Editora Saraiva, 2022. p. 93.

⁷ JESUS, Isabela Bonfá de; JESUS, Fernando Bonfá de; JESUS, Ricardo Bonfá de. **Manual de direito e processo tributário**. 5. ed. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2019. p. 54.

⁸ BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. **Curso de direito administrativo**. 32. ed. São Paulo: Saraiva, 2015. p. 21

É nesta toada que se nota um dos princípios específicos do direito tributário que é derivado da isonomia, qual seja, o princípio da capacidade contributiva. Segundo Schoueri⁹ é justamente por meio da capacidade que se identifica um dos parâmetros constitucionalmente aceitáveis para delimitar as situações de comparação entre os contribuintes, ou seja, para compreender suas desigualdades.

3.2 Princípio da Capacidade Contributiva

Nesse sentido, o princípio da capacidade contributiva está conceituado no art. 145, §1º da Constituição Federal que prevê que “*sempre que possível, os impostos terão caráter pessoal e serão graduados consoante a capacidade econômica do contribuinte (...)*”.

Por meio de tal previsão, o legislador buscou determinar que o contribuinte deverá arcar com os gastos públicos na proporção de sua capacidade contributiva.

Regina Helena Costa¹⁰ leciona que tal capacidade “*constitui a diretriz para a modulação da carga tributária em matéria de impostos, porquanto sendo esses tributos não vinculados a uma atuação estatal, sua graduação deve levar em conta circunstância que diga respeito ao próprio sujeito passivo*”.

Schoueri¹¹ aduz sobre o tema que o princípio da capacidade contributiva, além de atender ao princípio da isonomia, também se relaciona ao princípio da solidariedade, que é um dos objetos da República. A questão é que se torna aceitável a diferenciação entre os contribuintes porque cada um contribuirá com o que pode para o bem de todos.

Assim, resume Paulo de Barros Carvalho¹²: “*a capacidade contributiva do sujeito passivo sempre foi o padrão de referência básico para aferir-se o impacto da carga tributária e o critério comum dos juízos de valor sobre o cabimento e a proporção do expediente impositivo*”.

Contudo, a mensuração da capacidade de contribuir com o erário se torna o grande desafio quando tratamos sobre a aplicação deste princípio.

A questão torna-se mais complexa em relação aos tributos indiretos. Apesar de algumas manifestações de que a capacidade contributiva seria aplicável apenas aos impostos de caráter

⁹ SCHOUERI, Luís E. **Direito Tributário**. São Paulo: Editora Saraiva, 2022. p. 378

¹⁰ COSTA, Regina Helena. **Curso de Direito Tributário**. São Paulo: Editora Saraiva, 2022. p. 110.

¹¹ SCHOUERI, Luís E. **Direito Tributário**. São Paulo: Editora Saraiva, 2022. p. 379.

¹² CARVALHO, Paulo de Barros. **Curso de direito tributário**. 30. ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2019. p. 195.

pessoal - ou seja, aos tributos diretos; a doutrina majoritária determina que tal princípio aplica-se também aos impostos indiretos.

Conforme depreende-se do estudo desenvolvido por Micaela Dominguez Dutra¹³: “o consumo é um dos índices da capacidade contributiva, e, como os impostos indiretos atingem a renda consumida, não há como se negar à aplicação do princípio da capacidade contributiva em relação a eles”.

Porém, diante da impossibilidade de determinar o contribuinte de fato ao tratarmos dos impostos indiretos, como é o caso do ICMS, e, conseqüentemente, da impossibilidade de observância de sua capacidade contributiva, fez-se necessário estabelecer outros critérios para aferir tal capacidade.

É a partir disso que se estabelecem as alíquotas graduadas de acordo com a essencialidade do produto, sendo tal graduação o cerne do princípio da seletividade, que será melhor analisado adiante.

O objetivo da seletividade em face da essencialidade de determinados produtos é justamente aferir a capacidade contributiva por meio da prática do consumo. Ou seja, os produtos considerados como essenciais à vida digna do indivíduo possuirão uma alíquota inferior do que aqueles produtos considerados como supérfluos. A partir disso, é possível deduzir que, quanto mais determinado contribuinte consome produtos supérfluos, maior será sua capacidade contributiva e, por isso, poderá arcar com alíquotas mais elevadas

Tal entendimento se busca também a proteção do chamado “mínimo existencial”, ou seja, a proteção da renda voltada a satisfação de necessidade básicas, de modo que estas não sejam submetida à incidência tributária.

Sobre o tema, Elisangela Simon Caureo¹⁴ em seu estudo sobre “*Capacidade Contributiva, Tributação Indireta e Mínimo Existencial*” aduz que:

“Quanto ao mínimo existencial, trata-se de conceito não expressamente previsto na constituição, mas compreendido pelo princípio da dignidade da pessoa humana e pelos objetivos fundamentais da república: erradicação da pobreza, marginalização e redução das desigualdades. O princípio da dignidade atua como limitação ao poder de tributar, de modo que a ideia de proteção do mínimo existencial encontra-se no núcleo do conceito de capacidade contributiva. A capacidade contributiva é dependente da existência de um limitador interno e este se concretiza na ideia de dignidade da pessoa humana”

¹³ DUTRA, Micaela Dominguez. **Capacidade Contributiva Análise dos Direitos Humanos e Fundamentais**. São Paulo: Saraiva, 2010. p. 113-114

¹⁴ CAUREO, E. S. Capacidade Contributiva, Tributação Indireta e Mínimo Existencial. **Revista da Procuradoria Geral do Estado do Rio Grande do Sul**, p. 103-152, 2016.

Nesse sentido, pode-se entender que a proteção do mínimo existencial e, conseqüentemente, a observância do princípio da capacidade contributiva quando se trata de tributos indiretos seria viabilizada por meio da seletividade.

Ocorre que, conforme será melhor exposto adiante, a seletividade reduz a carga tributária de forma genérica, o que não permite, na prática, a efetiva ocorrência da aplicação do princípio da capacidade contributiva, visto que, todo e qualquer contribuinte que adquiere um mesmo produto irá arcar com a mesma carga tributária, contudo tal carga irá impactar de forma diferente seu orçamento.

Assim sendo, por mais que o princípio da capacidade contributiva deva ser observado mesmo quando se trata de tributos indiretos, a aplicação da seletividade pura e simplesmente não pode ser a única forma de viabilizar a isonomia entre os contribuintes que, conforme já exposto, devem ser tratados de forma desigual na medida de suas desigualdades.

Deste modo, além da aplicação da seletividade – que será detalhada a seguir – é necessário buscar formas de personalizar a incidência da tributação sobre o consumo, para evitar que contribuintes desiguais sejam compelidos a arcar com a mesma carga tributária, visto que essa carga atingirá cada um em uma proporção diversa.

3.3 Princípio da Seletividade

Conforme pontuado, o princípio da seletividade é pautado na noção de que os impostos poderão ter alíquotas variadas a depender da essencialidade de cada produto. É justamente isso que preveem os artigos 153, §3º, I da Constituição Federal e 48 do Código Tributário Nacional, ao tratarem sobre o Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI): “*O imposto é seletivo em função da essencialidade dos produtos*”.

Assim, a lógica é que, diferentemente da progressividade, em que as alíquotas variam conforme a base de cálculo, no caso da seletividade em função da essencialidade, as alíquotas irão variar conforme a necessidade ou indispensabilidade do produto a qual se aplicam.

Nesta toada, podemos citar os ensinamentos de Hugo de Brito Machado Segundo¹⁵, que define a essencialidade em relação ao ICMS.

¹⁵ MACHADO SEGUNDO, H. DE B. A tributação da energia elétrica e a seletividade do ICMS. **Revista dialética de direito tributário**, p. 70–77, 2000. p. 51-52.

“Essencialidade é a qualidade daquilo que é essencial. E essencial, no sentido em que se está aqui utilizando essa palavra, é o absolutamente necessário, o indispensável. Assim, muito fácil é concluirmos que o critério indicativo da essencialidade das mercadorias, para fins de seletividade do ICMS, só pode ser o da necessidade ou indispensabilidade dessas mercadorias para as pessoas no contexto da vida atual em nosso País. Mercadoria essencial é aquela sem a qual se faz inviável a subsistência das pessoas, na comunidade e nas condições de vida atualmente conhecidas entre nós”

Em complemento, Aliomar Baleeiro¹⁶ leciona a respeito da seletividade, em observância ao mencionado art. 48 do Código Tributário Nacional:

“Seletividade, no art. 48 do CTN, quer dizer discriminação ou sistema de alíquotas diferenciais por espécies de mercadorias. Praticamente, trata-se de dispositivo programático, endereçado ao legislador ordinário, recomendando-lhe que estabeleça as alíquotas em razão inversa da imprescindibilidade das mercadorias de consumo generalizado. Quanto mais sejam elas necessárias à alimentação, ao vestuário, à moradia, ao tratamento médico e higiênico das classes mais numerosas, tanto menores devem ser”

No mesmo sentido, o autor complementa a definição de essencialidade como:

“adequação do produto à vida do maior número dos habitantes do país. As mercadorias essenciais à existência civilizada deles 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”

Ou seja, depreende-se de tais ensinamentos que, assim como ensina Luís Eduardo Schoueri¹⁷, a ideia da seletividade em razão da essencialidade é intuitiva, haja vista que, por mais que o ICMS seja um imposto sobre o consumo cobrado do vendedor, ele acaba por atingir a renda do consumidor no ato do consumo.

Diante deste fato, como não se pode medir a capacidade contributiva do contribuinte de fato em um imposto indireto, faz-se necessário observar o princípio da seletividade na definição das alíquotas, a fim de que não se atinja a renda de quem não possui capacidade contributiva.

Assim, é claro que o princípio da seletividade demanda que o legislador busque a razoabilidade ao fixar as alíquotas, a fim de garantir a observância dos princípios da isonomia

¹⁶ BALEEIRO, Aliomar. **Direito Tributário Brasileiro, 14ª edição**. São Paulo: Grupo GEN, 2018. p. 487

¹⁷ SCHOUERI, Luís E. **Direito Tributário**. São Paulo: Editora Saraiva, 2022. p. 454.

e da capacidade contributiva, para que os menos abastados possuam a possibilidade de sobreviver com dignidade e acesso ao básico.

Quanto à seletividade no ICMS, a Constituição Federal determina em seu art. 155, §2º, III que:

*“Art. 155. Compete aos Estados e ao Distrito Federal instituir impostos sobre:
II - operações relativas à circulação de mercadorias e sobre prestações de serviços de transporte interestadual e intermunicipal e de comunicação, ainda que as operações e as prestações se iniciem no exterior;
(...)
§ 2º O imposto previsto no inciso II atenderá ao seguinte:
III - poderá ser seletivo, em função da essencialidade das mercadorias e dos serviços”*

Conforme pontua Carolina Romanini Miguel¹⁸, a dualidade entre os verbos “deverá” e “poderá”, utilizado pelo legislador originário nesse caso, acaba gerando discussão entre os aplicadores e estudiosos da lei. Isso porque, o debate a respeito da facultatividade da seletividade no ICMS é inevitável, haja vista que tanto o termo “*poderá*” quanto o termo “*essencialidade*” são abertos à interpretação por serem indeterminados, o que gera entendimentos distintos.

“A combinação do conseqüente normativo representado pelo comando facultativo, representado pela expressão “poderá”, com o uso do termo “essencialidade”, cujo conceito é indeterminado, indica que a Constituição Federal conferiu ao legislador a discricionariedade para se valer ou não do princípio da seletividade acima tratado”

Para Roque Antônio Carrazza¹⁹, o “*poderá*” equivale ao “*deverá*”, sendo a seletividade uma norma cogente.

“O atual ICMS, pelo contrário, deve ser um instrumento de extrafiscalidade, porquanto, a teor do art. 155, §2º, III, da CF, “poderá ser seletivo, em função da essencialidade das mercadorias e dos serviços.” Convém salientarmos, desde logo, que, a nosso ver, este singelo “poderá” equivale, na verdade, a um peremptório “deverá”. Não se está, aí, diante de uma mera faculdade do legislador, mas de uma norma cogente, de observância obrigatória. Ademais, quando a Constituição confere a uma pessoa política um “poder” ela, “ipso facto” lhe impõe um “dever”. É por isso que se costuma falar que as pessoas políticas têm poderes e deveres. (Celso Antonio Bandeira de Mello)”

¹⁸ ROMANINI, Carolina. **Princípio da Seletividade: a essencialidade como critério constitucional para fixação de alíquotas do ICMS**. IBET - INSTITUTO BRASILEIRO DE DIREITO TRIBUTÁRIO. p. 6

¹⁹ CARRAZZA, Roque Antônio. **ICMS**. 2 ed. São Paulo: Malheiros, 1995, p. 104.

Contudo, tal posicionamento não é unânime entre os doutrinadores e, diga-se de passagem, nem mesmo majoritário. O que boa parte dos autores defendem é que, diferentemente do que ocorre em relação ao IPI – em que o legislador optou por determinar que o imposto é seletivo, de forma expressa e sem restar dúvidas, conforme prevê o art. 153, §3º, I, da Constituição – no caso do ICMS, optou-se por deixar uma margem de discricionariedade ao usar o verbo “poderá”.

Assim, a seletividade se tornou facultativa por meio desta previsão legal. É parte do poder discricionário do legislador, que se caracteriza como uma margem de liberdade do agente para aplicar a norma ao caso concreto conforme entender melhor ao interesse público.

Como doutrinadores que defendem a facultatividade da seletividade em relação ao ICMS, podemos citar, por exemplo, Sacha Calmon²⁰, que leciona:

“A seletividade no ICMS é facultativa. Nada obstante, não poderá ser muito ampla; espera-se que duas alíquotas sejam suficientes: uma para as mercadorias supérfluas e suntuárias, outra para o grosso das mercadorias de grande consumo popular, como se costuma dizer. Todavia, o conceito de mercadoria supérflua não fica ao alvedrio exclusivo do legislador. (...) O ICMS é diferente do IPI. Neste imposto, a seletividade é obrigatória e está intimamente ligada ao processo industrial. No ICMS a seletividade olha para a população em primeiro lugar.”

Neste mesmo cenário, é possível citar o voto proferido pelo Ministro Marco Aurélio no julgamento do Recurso Extraordinário nº 714.139/SC, em que se discutia a inconstitucionalidade de normas de alguns estados que fixaram alíquotas de ICMS superiores para operações de fornecimento de energia elétrica e serviços de telecomunicações em relação às demais operações.

“Ao contrário do ocorrido com o Imposto sobre Produtos Industrializados – IPI, cuja observância ao método dá-se de maneira imperativa, facultou-se ao legislador, no caso do tributo estadual, a utilização. As expressões “deverá” e “poderá ser” revestem-se de significados unívocos, no que o Direito, como ciência, possui princípios, institutos, expressões, vocábulos com sentido próprio. Na pureza da linguagem está o entendimento.”

Ocorre que, diante de todo o exposto, é nítido que, apesar de a Constituição Federal não obrigar expressamente o legislador infraconstitucional a aplicar a seletividade na definição de alíquotas do ICMS, isso não significa que tal princípio possa ser completamente ignorado.

²⁰ COELHO, Sacha Calmon N. **Curso de Direito Tributário Brasileiro**. São Paulo: Grupo GEN, 2022.

Isso porque a margem da discricionariedade é o próprio interesse público e, conforme já exposto, a intenção de se aplicar a seletividade em razão da essencialidade de um produto na definição de sua alíquota é justamente proteger os princípios da igualdade e da capacidade contributiva, para não onerar excessivamente os produtos essenciais à cada indivíduo.

Nesse sentido, cabe novamente citar trecho do voto do Ministro Marco Aurélio no julgamento do Recurso Extraordinário nº 714.139/SC: “*cumpre ressaltar que a facultatividade do método não significa inexistir, no preceito, núcleo essencial a ser preservado quando evocado pelo legislador ordinário.*”

Em suma, apesar de a legislação não prever expressamente a obrigatoriedade de observância do princípio da seletividade quando da fixação de alíquotas de ICMS, essa é uma premissa relevante que não pode ser ignorada pelo legislador, em razão da importância de tal princípio para a justiça fiscal.

Assim, diante de todo o exposto, é relevante ponderar que a aplicação da seletividade quanto ao ICMS refere-se, sumariamente, à essencialidade de cada produto. O tributo não será progressivo, ou seja, não será aumentada sua alíquota quanto maior for o preço do produto, mas sim, reduzida sua alíquota quanto mais essencial for a mercadoria.

Contudo, o questionamento em relação à eficácia deste princípio, na prática, se fundamenta na ideia de que “*a aplicação da seletividade reduz a tributação incidente sobre camadas da população que não necessitam dessa proteção, prejudicando, por outro lado, o contribuinte menos favorecido que adquire produtos tributados pesadamente*”²¹.

Assim, novamente, não há distinção sobre a influência que o pagamento daquele tributo gera na renda de cada indivíduo, apenas sobre a essencialidade do produto; ou seja, todos arcam exatamente com a mesma carga tributária, mas a influência desta em famílias de baixa renda – que tendem a destinar todos os seus ganhos ao consumo – é consideravelmente mais prejudicial.

Em razão da diferença de tal influência, a aplicação da seletividade em face da essencialidade acaba por beneficiar aqueles que com maior capacidade contributiva – conforme será provado adiante. Isso ocorre porque a redução da tributação de forma indistinta atinge de forma mais relevante quem mais consome. A lógica é que se o benefício da redução é idêntico para todos e X possui um poder aquisitivo maior que Y e, conseqüentemente, consome mais produtos dotados da redução da alíquota; ao final de um determinado período, uma análise proporcional demonstrará que foi mais beneficiado pelo imposto reduzido aquele X que consumiu mais.

²¹ CAUREO, E. S. Capacidade Contributiva, Tributação Indireta e Mínimo Existencial. **Revista da Procuradoria Geral do Estado do Rio Grande do Sul**, p. 103–152, 2016. p. 118

Portanto, resta claro que a mera aplicabilidade do princípio da seletividade não é suficiente para atingir a isonomia entre contribuintes, porque não garante o pagamento de tributos na medida da capacidade contributiva de cada um e, pelo contrário, acaba por onerar aqueles que menos poderiam contribuir e beneficiar os que possuem maior poder aquisitivo.

Desse modo, é a partir dessa noção que passamos a observar o caráter regressivo da tributação sobre o consumo e a possibilidade de coibi-lo a partir da implementação da personalização do imposto.

4 A REGRESSIVIDADE DA TRIBUTAÇÃO SOBRE CONSUMO

A fixação de alíquotas de um tributo pode ser feita de três formas, quais sejam, de modo proporcional, progressivo ou regressivo.

A alíquota fixada de modo proporcional é a de compreensão mais simples. A alíquota proporcional será sempre igual, ou seja, trata-se de uma alíquota fixa e invariável. Já as alíquotas progressivas e regressivas serão aquelas que irão variar de acordo com a base de cálculo.

Como exemplo de imposto progressivo, para fins de compreensão, podemos citar o Imposto de Renda. O Imposto de Renda é progressivo em sua essência, sendo a progressividade um critério obrigatório de sua aplicação conforme o art. 153, §2º da Constituição Federal. Isso porque, em face dos princípios da igualdade e da capacidade tributária, o legislador prevê que as alíquotas serão maiores quanto maior for a base de cálculo.

Por outro lado, como o próprio nome diz, a regressividade é o contrário da progressividade. E, não necessariamente o tributo será regressivo pelo aumento das alíquotas quanto menor for a base de cálculo, mas, sim, pelo aumento da influência de tais alíquotas quanto menor for a capacidade contributiva do contribuinte.

Sobre o tema, leciona Luis Eduardo Schoueri²²:

*“No caso dos tributos sobre o consumo, o risco de regressividade se torna patente quando se considera que o **percentual de renda destinado ao consumo é decrescente, conforme incrementa a riqueza do contribuinte**. Uma pessoa de poucos recursos destinará a totalidade de sua renda ao consumo (e, portanto, toda a sua renda será alcançada pela tributação do consumo), enquanto aquele de maiores posses terá boa parte de sua renda vertida em investimento (e, portanto, não atingida, pelo menos imediatamente, pelo imposto sobre consumo).”*

²² SCHOUERI, Luís E. **Direito Tributário**. São Paulo: Editora Saraiva, 2022. p. 456

Ou seja, o efeito regressivo de um tributo não está em sua incidência sobre determinada base de cálculo, mas sobre a renda daquele que adquire um determinado bem.

Nesse sentido, se analisarmos que o sistema tributário brasileiro é, em sua essência, pautado no consumo, podemos facilmente concluir que o sistema como um todo acaba tornando-se regressivo, onerando de forma muito mais gravosa àqueles que podem arcar menos com a incidência tributária.

De acordo com um estudo desenvolvido pelo Instituto Brasileiro de Planejamento e Tributação, com base em informações do Censo 2010 e da Pesquisa de Orçamentos Familiares do IBGE, a população com os menores salários acaba sendo responsável pela maior parte dos tributos arrecadados no país, sendo que *“7,6% da população cujo rendimento mensal fica entre 5 e 10 salários mínimos responde por 16% do total arrecadado, enquanto 20 milhões de pessoas (10,14%) que recebem de 3 a 5 salários mínimos são responsáveis por 12,5% do total de tributos arrecadados.”*²³

Nesta toada, é possível citar também o estudo desenvolvido por Maria Helena Zockun²⁴, por meio da Fundação Instituto de Pesquisas Econômicas (FIPE) da Universidade de São Paulo.

Por meio de tal estudo, restou consignado que, já há praticamente 10 anos atrás, a concentração de renda era escancarada. Segundo os dados, 67% das famílias brasileiras, com renda familiar mensal entre 500 e 1.500 reais, gastavam acima de suas rendas permanentemente, sendo incapazes de poupar aquilo que recebiam.

Pelo simples fato de que as famílias de baixa renda destinarem tudo o que recebem ao consumo, é lógico que a carga tributária proporcionalmente incidente será maior. Diante de tal estudo, concluiu-se que o esforço contributivo de uma família de uma família de baixa a renda pode ser mais de 2 vezes maior do que o de uma família das classes mais altas.

Como demonstra Schoueri,²⁵ é intuitivo que pessoas de baixa renda consomem tudo o que ganham, por isso, destinam maior parte de seus proventos ao consumo e, conseqüentemente, arcam com uma carga tributária mais gravosa. Segundo o autor, se considerarmos uma alíquota de tributação sobre o consumo de 20% de forma genérica, *“o contribuinte com 1 salário mínimo destinou 20% de sua renda ao pagamento de impostos,*

²³ **População que recebe até três salários mínimos é a que mais gera arrecadação de tributos no país.** Disponível em: <<https://www.ibpt.com.br/populacao-que-recebe-ate-tres-salarios-minimos-e-a-que-mais-gera-arrecadacao-de-tributos-no-pais/>>. Acesso em: 26 set. 2023.

²⁴ ZOCKUN, M. H. **Texto para discussão n° 15: Equidade na Tributação.** São Paulo: Fundação Instituto de Pesquisas Econômicas (FIPE-USP), set. 2019.

²⁵ SCHOUERI, Luís E. **Direito Tributário.** São Paulo: Editora Saraiva, 2022. p. 456

enquanto o outro, que ganha 100 salários mínimos, destinou 10% de sua renda ao mesmo fim. Aí se evidencia o caráter regressivo da tributação do consumo.”

Isso ocorre porque, conforme já exposto, a seletividade no ICMS leva em consideração o produto e, por isso, os benefícios são concedidos a partir daquilo que se considera mais essencial – por exemplo, a alíquota do imposto será menor para um pacote de arroz do que para um maço de cigarro. Contudo, tal seletividade não é suficiente para coibir os efeitos regressivos da tributação. Quem acaba sendo mais beneficiado pela seletividade a partir da essencialidade é, na realidade, aquele que consome mais, ou seja, quem possui maior poder aquisitivo.

É essa uma das fundamentações da tese desenvolvida por Giovanni Padilha²⁶, que implementou um programa de personalização do ICMS no Estado do Rio Grande do Sul. De acordo com ele, a “*desgravação*”, ou seja, a diferença entre o ICMS suportado pelos lares no consumo de produtos que possuem uma alíquota inferior em relação à alíquota média, acaba por beneficiar majoritariamente as famílias de maior renda. Em valores absolutos, os três grupos que concentram a maior parte da renda, considerando a população do Estado do Rio Grande do Sul, são favorecidos com 48% dessa “*desgravação*” da alíquota, enquanto apenas 14% dos três níveis de menor renda se aproveitam da mesma desoneração.

É diante de tanta disparidade, em um país já tão desigual, que se faz essencial compreender que a aplicação do princípio da seletividade não é a melhor forma de garantir a justiça fiscal e a proteção do mínimo essencial. É necessário, assim, compreender outras formas de reduzir os efeitos da regressividade incidente sobre o consumo.

4.1 A personalização do imposto como forma de coibir a regressividade: o ICMS-personalizado

Se estamos diante de um cenário em que a aplicação do princípio da seletividade em observância ao produto em si não é suficiente para garantir a justiça fiscal, torna-se necessário analisar outras formas de assegurar uma tributação sobre o consumo que seja justa e equitativa, não onerando aqueles que deveriam ser mais protegidos.

O primeiro ponto, já possivelmente dedutível ao longo de todo o exposto até então, é que a aplicação de uma política de diferenciação generalizada para incidência do imposto implica em contradições notórias.

²⁶ PADILHA, Giovanni da Silva. **ICMS Personalizado (ICMS-P): Un IVA moderno, eficiente y equitativo.** Tese (Doutorado em Economía) – UAH, Alcalá de Henares, Madrid, 2017. p. 162

Giovanni Padilha²⁷, ao tratar sobre o tema, menciona o estudo desenvolvido por Alberto Barreix, Martín Bex e Jerónimo Roca²⁸, economistas do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), na obra *“El IVA Personalizado: aumentando la recaudación y compensando a los más pobres”*, por meio da qual os autores denominam essa política generalista como Solução Universal.

Tal “solução” é a mais adotada pela maioria dos países – inclusive, pelo Brasil – e consiste na aplicação do princípio da seletividade pela essencialidade, complementada pela aplicação de diversas exceções e alíquotas diferenciadas para cada espécie de produto.

A falha desse sistema encontra-se no fato de que beneficia de forma absoluta aqueles que mais consomem, uma vez que as isenções ou alíquotas reduzidas aplicam-se igualmente a todos os consumidores. Ou seja, quem consome mais irá se apropriar da maior parte dos benefícios que reduzem a carga tributária.

Ainda sobre a Solução Universal, Padilha²⁹ pontua sobre o que chama de “paradoxo do autofinanciamento”, pautado na ideia de que a redução da alíquota para determinado produto acabará por aumentar a alíquota de um outro. Por isso, os benefícios mencionados - que, em tese, deveriam reduzir a carga tributária especialmente para famílias de baixa renda, a fim de proteger o consumo do mínimo vital - acabarão sendo financiados por elas mesmas com seus próprios recursos, porque o aproveitamento das isenções e alíquotas reduzidas será praticamente irrelevante, uma vez que arcarão com um ônus fiscal proporcionalmente maior se comparado a uma família com maior poder aquisitivo:

“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.”

²⁷ PADILHA, Giovanni da Silva. **ICMS Personalizado (ICMS-P): Un IVA moderno, eficiente y equitativo**. Tese (Doutorado em Economia) – UAH, Alcalá de Henares, Madrid, 2017. p. 52

²⁸ BARREIX, Alberto.; BÈS, Martín. e ROCA, Jerónimo. **Personalized VAT: Increasing Revenue Collection and Compensating the Poor**. Inter-American Development Bank, Washington, D.C., 2010.

²⁹ PADILHA, Giovanni da Silva. **“Personalização” do IVA para o Brasil: por que escolher entre eficiência e equidade se é possível ter ambas?**. Revista FESDT, abr. 2019.p. 2.

É a partir desses pensamentos que surgem estudos que vão verificar formas de viabilizar a redução da regressividade.

Barreix *et al.* desenvolveram a obra mencionada com foco em buscar uma proposta tributária de desoneração dos mais pobres com vistas às peculiaridades da América Latina e do Caribe e, a partir das conclusões deles e de outros autores, Giovanni Padilha, desenvolveu sua tese de personalização do ICMS.

De início, é necessário pontuar que, a título de esclarecimento, o IVA é um imposto unificado, denominado de Imposto sobre Valor Agregado, já muito aplicado em outros países e incidente sobre o consumo. No Brasil, em contrapartida, em razão do grande de emaranhado de impostos incidentes sobre os mais diversos fatos geradores, nitidamente não possuímos um único imposto incidente sobre o consumo de bens e serviços. Por isso, o que seria similar ao IVA para fins de personalização, em âmbito estadual, seria o ICMS.

Isso posto, passamos a analisar que Barreix *et al.* propuseram a personalização do IVA, denominado de IVA-personalizado ou IVA-P, sob o fundamento de redução das desigualdades e estabelecimento de um sistema tributário moderno, que entregue os benefícios a quem de fato precisa.

De acordo com Giovanni Padilha³⁰, a personalização do imposto consiste em uma isenção dele, em todo ou em parte, para famílias de classes mais pobres. O objetivo da isenção não é que o contribuinte deixe de arcar com a carga tributária no momento de sua compra, mas que, posteriormente, seja desonerado daquilo que foi cobrado.

A lógica consiste, em apertada síntese, na identificação do contribuinte de fato que faça jus ao benefício e da compra realizada por ele para que, ao final de um prazo estipulado, a Administração Tributária calcule o ônus fiscal incidente sobre os produtos adquiridos por aquele indivíduo específico e, assim, ele receba a restituição de tal valor em sua conta bancária.

O sugerido por Padilha é que seja adotado um critério progressivo para determinação de tal restituição, de modo que o *“gravame incidente sobre o consumo das famílias beneficiadas é reduzido por isenções subjetivas estabelecidas em razão inversa aos seus rendimentos brutos”*³¹

³⁰ PADILHA, Giovanni da Silva. **ICMS Personalizado (ICMS-P): Un IVA moderno, eficiente y equitativo.** Tese (Doutorado em Economia) – UAH, Alcalá de Henares, Madrid, 2017. p. 93

³¹ PADILHA, Giovanni da Silva. **“Personalização” do IVA para o Brasil: por que escolher entre eficiência e equidade se é possível ter ambas?.** Revista FESDT, abr. 2019.p. 8

Segundo Padilha³², para a implementação da personalização, é necessário atender a três requisitos: (i) generalização da base de cálculo do imposto, estabelecendo exceções somente para necessidades administrativas do Estado e tratamento diferenciado para saúde e educação, por exemplo; (ii) unificação das alíquotas e (iii) alívio do imposto para as camadas sociais mais baixas. De acordo com o autor, os dois primeiros são elementos típicos do IVA, então, para o presente estudo, o foco recai sobre o terceiro ponto, alcançável por meio da personalização do imposto.

Para Barreix *et al.*, as variáveis determinantes da personalização encontram-se no montante da redução do imposto e na identificação dos indivíduos que se beneficiarão disto.

Segundo diversos autores, até então, a personalização do imposto seria impraticável no Brasil, em razão da impossibilidade de identificar e categorizar cada contribuinte. Contudo, esse argumento não é sustentável diante dos adventos da tecnologia que já foram incorporados nas políticas tributárias e sociais brasileiras.

Os meios tecnológicos atuais facilitam e permitem que a Administração Pública capte todos os dados necessários para viabilizar a implementação e a entrega dos benefícios.

Nesse sentido, Padilha³³ demonstra que, atualmente, o Brasil é um país avançado no que se refere ao uso de tecnologias para emissão de documentos fiscais. Por meio da utilização do SPED³⁴ e da Nota Fiscal Eletrônica (NF-e)³⁵, por exemplo, já é possível ter acesso a praticamente todos os dados do consumidor e das operações realizadas. Inclusive, a emissão de NF-e é uma obrigatoriedade para praticamente todos os contribuintes do Brasil, nos termos do Protocolo ICMS 10/07.

Um bom exemplo do funcionamento da NF-e é um programa do Estado de São Paulo chamado de Programa de Estímulo à Cidadania Fiscal, trazido pela Lei nº 12.685, de 28 de agosto de 2007 e que implementou a Nota Fiscal Paulista³⁶, por meio do qual o governo incentiva a expedição dos documentos no momento da compra, oferecendo benefícios para os estabelecimentos comerciais que realizam a expedição e para os consumidores que solicitam a nota.

³² PADILHA, Giovanni da Silva. **ICMS Personalizado (ICMS-P): Un IVA moderno, eficiente y equitativo**. Tese (Doutorado em Economia) – UAH, Alcalá de Henares, Madrid, 2017. p. 62

³³ PADILHA, Giovanni da Silva. **ICMS Personalizado (ICMS-P): Un IVA moderno, eficiente y equitativo**. Tese (Doutorado em Economia) – UAH, Alcalá de Henares, Madrid, 2017 p. 114

³⁴ Sistema Público de Escrituração Digital

³⁵ Nota Fiscal Eletrônica

³⁶ SÃO PAULO (Estado). Lei nº 12.685 de 28 de agosto de 2007. **Dispõe sobre a criação do Programa de Estímulo à Cidadania Fiscal do Estado de São Paulo e dá outras providências**. Disponível em: <https://legislacao.fazenda.sp.gov.br/Paginas/lei12685.aspx>. Acesso em: 19 de out. 2023.

O art. 3º da Lei nº 12.685/2007, inclusive, prevê que até 30% do ICMS recolhido por cada estabelecimento será distribuído como um crédito para os respectivos adquirentes de determinadas mercadorias, identificados por meio da solicitação do CPF na nota.

É importante ressaltar, porém, que tal exemplo é apenas uma demonstração de como há a possibilidade de identificar e individualizar os consumidores. Na prática, esse programa não atua como forma de personalização do ICMS, haja vista que, pelo contrário, quanto maior for o valor da compra – ou seja, quanto maior o poder aquisitivo, maior será o retorno de tais créditos, considerando um limite específico determinado pela lei.

Ainda, quanto a identificação da faixa da população que estaria apta a fazer jus à devolução do ICMS, Padilha³⁷ menciona a delimitação que pode ser identificada por meio do Cadastro Único para Programas Sociais do Brasil, o CadÚnico.

Tal cadastro é um mapeamento das famílias de baixa renda do país e é utilizado para programas e benefícios federais como o Bolsa Família e o Minha Casa Minha Vida. De acordo com o art. 5º, II, do Decreto nº 11.016, de 29 de março de 2022, que regulamenta o CadÚnico, serão consideradas famílias de baixa renda aquelas que possuem renda familiar mensal por capita de até meio salário mínimo ou renda familiar de até 3 salários mínimos.

Além disso, quanto à transferência do benefício a ser recebido por cada família de baixa renda, a Administração Tributária poderá se aproveitar do sistema eletrônico de bancos para fazer a transferência dos valores da desoneração, assim como já é feito com o repasse dos benefícios pagos à família cadastradas no CadÚnico. Atualmente, o art. 3º da Lei nº 14.075/2020, prevê que, caso haja necessidade de determinada pessoa ou família receber um benefício do governo, será automaticamente aberta uma Poupança Social Digital pela Caixa Econômica Federal para repasse dos valores pagos.

Assim, a questão é que, diante do exposto, é nítido que o argumento de que a personalização do ICMS seria impossível, pela inviabilidade da identificação dos contribuintes e das compras efetuadas por cada um deles, cai por terra, visto que se está diante de tecnologias que podem ser aplicadas pela Administração Tributária tanto para a identificação dos contribuintes quanto para o pagamento do benefício.

Sobre o tema, Elisangela Caureo³⁸ pontua:

³⁷ PADILHA, Giovanni da Silva. **ICMS Personalizado (ICMS-P): Un IVA moderno, eficiente y equitativo.** Tese (Doutorado em Economia) – UAH, Alcalá de Henares, Madrid, 2017. p. 102

³⁸ CAUREO, E. S. Capacidade Contributiva, Tributação Indireta e Mínimo Existencial. **Revista da Procuradoria Geral do Estado do Rio Grande do Sul**, p. 103–152, 2016. p. 144

*“Técnicas de simplificação (padronizações, presunções, estimativas gerais, etc.) aliadas à capacidade contributiva descortinam um universo extenso de medidas de proteção da baixa renda contra a tributação indireta que, certamente, além de reconhecer o direito constitucional de proteção ao mínimo existencial, viabilizarão o alcance e a realização de muitos outros direitos previstos na CF. (...) O CadÚnico é um sistema a serviço do Poder Público que permite identificação do contribuinte de baixa renda, desmistificando o argumento de que o contribuinte de fato é de difícil identificação. **A tecnologia a serviço do consumo permite a identificação do contribuinte e os dados acerca da renda dessa população permitem estimar o direito a reembolso da tributação indireta incidente.**”*

Assim, tendo em vista que a personalização do ICMS não se trata de ideia fantasiosa, mas sim de um projeto factível – inclusive, já colocado em prática no Brasil, como será demonstrado adiante – faz-se necessário discorrer um pouco mais sobre sua natureza.

O ICMS Personalizado foi descrito de forma sucinta por Giovanni Padilha³⁹ como um *“ICMS modernizado, con ajustes en la distribución interpersonal de la carga impositiva a través de reducciones fiscales a las poblaciones más pobres”*.

É importante notar que, o ICMS-P não é um mecanismo de caráter assistencial, subvencional, mas, sim, um benefício fiscal. Isso porque, uma subvenção dada pelo governo se diferencia de um benefício ou incentivo fiscal, haja vista que não pode se relacionar a um imposto específico, justamente porque o assistencialismo pode ser encarado como um pressuposto do Estado, já o benefício fiscal não, é apenas uma exceção à regra geral do imposto.

Tal distinção é relevante porque, como leciona Padilha⁴⁰, a compreensão de que se trata de um benefício fiscal é o que garante a viabilidade financeira do programa. Tendo em vista que 25% do imposto arrecadado pelos estados é destinado para os municípios, de acordo com a Constituição Federal⁴¹, e, levando em conta a destinação do imposto para investimentos necessários e gastos obrigatórios do Estado, pode-se arredondar que apenas 20% da arrecadação bruta pode ser destinada para investir em programas assistenciais – o que seria inviável se fosse acrescido a esses programas a devolução do ICMS-personalizado:

³⁹ PADILHA, Giovanni da Silva. **ICMS Personalizado (ICMS-P): Un IVA moderno, eficiente y equitativo.** Tese (Doutorado em Economia) – UAH, Alcalá de Henares, Madrid, 2017. p. 93

⁴⁰ PADILHA, Giovanni da Silva. **ICMS Personalizado (ICMS-P): Un IVA moderno, eficiente y equitativo.** Tese (Doutorado em Economia) – UAH, Alcalá de Henares, Madrid, 2017..p. 99-100

⁴¹ “Art. 158. *Pertencem aos Municípios: (...)*

IV - vinte e cinco por cento do produto da arrecadação do imposto do Estado sobre operações relativas à circulação de mercadorias e sobre prestações de serviços de transporte interestadual e intermunicipal e de comunicação”

“En efecto, el reparto de la recaudación (25% es compartido con los municipios), las “vinculaciones presupuestarias” (para invertir en salud, educación, etc) y los gastos obligatorios (con el servicio de la deuda federal, por ejemplo), por lo general definidos en la Constitución Federal, suelen representar cerca del 80% de la recaudación bruta del impuesto. O sea, el Estado se queda con solo el 20% de la recaudación bruta del ICMS para invertir en programas, bienes y servicios públicos, excluidos los de salud y de educación, que están garantizados por las “vinculaciones presupuestarias”

Nesse sentido, não há que se falar em um caráter assistencial, porque, se assim fosse, o benefício incidiria sobre os investimentos necessários do Estado, implicando em distribuição da arrecadação e onerando os 20% restantes que restam para serem destinados para outros fins.

Em todo caso, em face de todo o discorrido, é nítido que o ICMS-personalizado é um meio factível de reduzir a regressividade do imposto sobre consumo desde que encarado como um benefício fiscal atrelado às novas tecnologias e ao objetivo de reduzir desigualdades. Tanto é que, prova de tal afirmação, é o que se passa a discorrer quanto aos projetos legislativos brasileiros e estrangeiros sobre o tema.

5 APLICAÇÕES CONCRETAS E PROJETOS LEGAIS PARA IMPLEMENTAÇÃO DO ICMS-P

5.1 Experiências no exterior: Canadá e Japão

Para compreender, a possibilidade de implementação de um IVA moderno e, no caso brasileiro, um ICMS moderno, que se atente às especificidades de cada particular, para garantir um benefício fiscal que seja apto a reduzir a regressividade para quem de fato precisa, é válido analisar as soluções alternativas implementadas pelo Canadá e pelo Japão.

Nesse sentido, antes de discorrer sobre a personalização do ICMS no âmbito brasileiro, Giovanni Padilha⁴² trata sobre a experiência japonesa de otimização da carga tributária.

A proposta japonesa é baseada, primeiramente, na identificação da população que necessita do benefício e, posteriormente, na isenção do imposto para essa população quando consome determinado conjunto de bens e serviços.

⁴² PADILHA, Giovanni da Silva. **ICMS Personalizado (ICMS-P): Un IVA moderno, eficiente y equitativo.** Tese (Doutorado em Economía) – UAH, Alcalá de Henares, Madrid, 2017. P. 61

Segundo Barreix *et al.*⁴³, tal conjunto de bens é dividido em 13 categorias, por meio das quais se agrupam determinados produtos como parte de categorias universais e focalizadas. Para cada espécie de bens e serviços, assim como para cada grupo de beneficiários, as exceções serão determinadas de forma distinta, considerando diversos critérios, que incluem até mesmo grau de escolaridade.

Assim, o sistema japonês faz uma junção da chamada Solução Universal e da personalização do imposto, unindo alíquotas distintas para produtos diversos e benefícios específicos para cidadãos identificados a partir de suas características pessoais, além de determinar a redução do imposto em cada operação de consumo, não se tratando da opção de desoneração posterior.

Desse modo, a crítica dos autores⁴⁴ encontra-se na complexidade desse método, que exige uma importante adesão social ao cumprimento das obrigações previstas em lei, o que foge da proposta de simplificação que visa a personalização do imposto.

Por outro lado, a proposta de personalização prevista pelo Canadá é pautada justamente na simplificação, tendo apenas uma alíquota uniforme, com exceções para produtos básico, como alimentação e saúde.

O objetivo é que a redução do impacto do imposto na renda familiar seja alcançada por meio da devolução de parte dos valores pagos, sendo que o montante da devolução será determinado a partir de critérios como estado civil, número de filhos e nível de renda e o pagamento será realizado a cada três meses pela administração tributária canadense⁴⁵.

Assim, a experiência canadense se mostra muito mais próxima da simplicidade e praticidade que deve buscar um programa a ser desenvolvido no Brasil para redução da regressividade da tributação sobre o consumo, a fim de que seja alcançada transparência quanto impacto que a carga tributária causa na renda familiar e a solução para coibir tal impacto.

5.2 Brasil: o programa “Devolve ICMS” do Rio Grande do Sul

⁴³ BARREIX, Alberto.; BÈS, Martín. e ROCA, Jerónimo. **Personalized VAT: Increasing Revenue Collection and Compensating the Poor**. Inter-American Development Bank, Washington, D.C., 2010.p. 17

⁴⁴ *Ibid.*p. 17

⁴⁵ BARREIX, Alberto.; BÈS, Martín. e ROCA, Jerónimo. **Personalized VAT: Increasing Revenue Collection and Compensating the Poor**. Inter-American Development Bank, Washington, D.C., 2010. p. 18

Em face do exposto, conforme já brevemente demonstrado, o estudo desenvolvido por Giovanni Padilha⁴⁶ buscou analisar a viabilidade de implementação de um programa de um programa personalização do ICMS no cenário tributário do Estado do Rio Grande do Sul.

A partir disso, foram estudados os impactos que a mencionada “solução universal” trazia às famílias gaúchas e foram estimados os efeitos que uma especificação dos benefícios a partir da personalização poderia trazer.

Assim, concluiu-se que o efeito da personalização do imposto para a população mais pobre seria uma redução expressiva da pressão fiscal, podendo ser de até 80% em relação a cobrança do imposto sem nenhuma diferenciação⁴⁷.

Foi a partir deste estudo que o Estado do Rio Grande do Sul adotou o programa “Devolve ICMS”, para a implementação do ICMS-p, que garante a devolução de parte do imposto pago para a população mais vulnerável. O programa foi instituído pelo Decreto nº 56.145, de 20 de outubro de 2021 e, atualmente, segue em vigor.

O fundamento legal de tal instituição é o art. 12-A da Lei nº 14.020, de 25 de junho de 2012, acrescentado pela Lei nº 15.576/2020, em que está prevista a possibilidade de que o Poder Executivo devolva para famílias de baixa renda o valor correspondente a parte do ICMS suportado por elas.

Tal previsão está pautada na legislação que institui o Programa de Cidadania Fiscal gaúcho, assim como ocorre em São Paulo, o que já demonstra uma nítida relação entre a possibilidade de personalização do ICMS e do uso de tecnologias que há muito já são aplicadas pelos Estados.

Ainda, os objetivos do “Devolve ICMS” podem ser facilmente vinculados ao que já foi exposto, visto que o parágrafo único do art. 1º do Decreto nº 56.145/2021, trata exatamente sobre a redução da regressividade do ICMS sobre famílias de baixa renda, sobre a redistribuição do ônus fiscal e sobre o estímulo da cidadania fiscal por meio da exigência de emissão de documentos fiscais.

Sendo assim, é nítido que a aplicabilidade do ICMS-p é uma das formas de coibir a regressividade do imposto e, assim como já é feito, não precisa de grandes alterações na atuação do estado, apenas na forma de encarar a arrecadação. Isso porque, conforme será detalhado a

⁴⁶ PADILHA, Giovanni da Silva. **ICMS Personalizado (ICMS-P): Un IVA moderno, eficiente y equitativo**. Tese (Doutorado em Economia) – UAH, Alcalá de Henares, Madrid, 2017

⁴⁷

PADILHA, Giovanni da Silva. **“Personalização” do IVA para o Brasil: por que escolher entre eficiência e equidade se é possível ter ambas?**. Revista FESDT, abr. 2019. p. 16

seguir, praticamente todos os possíveis mecanismos tecnológicos pontuados anteriormente são utilizados para implementação do “Devolve ICMS”.

Em face dos principais desafios para a implementação da personalização de um imposto, quais sejam, a dificuldade de identificação do beneficiário e a definição do valor do benefício, ou seja, do montante a ser devolvido, o Estado do Rio Grande do Sul já fez o papel de esclarecer como se utilizar dos meios que facilitam a quebra de tais barreiras.

Quanto a definição dos beneficiários, o art. 3º do Decreto nº 56.145/2021 se utiliza do CadÚnico, determinando que poderão participar do programa as famílias que atenderem a determinados requisitos, dentre eles, que recebam renda familiar mensal “per capita” de até meio salário-mínimo ou renda familiar mensal de até três salários-mínimos. Ou seja, a partir daí já está feita a delimitação dos beneficiários sem que haja a necessidade de implementar qualquer nova mão de obra, tendo em vista que a legislação já prevê que caberá a adesão ao programa apenas para famílias de baixa renda, inscritas no CadÚnico e, além disso, que sejam beneficiários do bolsa família ou possuam um componente matriculado no ensino médio regular em escola estadual.

Quanto ao pagamento do benefício, o art. 3º do Decreto nº 56.145/2021 determinou a devolução do valor de R\$ 100,00 por trimestre para cada família, podendo ainda ser calculado um adicional do benefício que será variável com base no consumo real ou estimado dos beneficiários.

De acordo com o Governo do Estado do Rio Grande do Sul⁴⁸, o valor de R\$ 100,00 a cada três meses, totalizando um benefício de R\$ 400,00 anual, foi definido a partir de um estudo realizado por meio da Pesquisa de Orçamento Familiar do IBGE em 2018.

A partir do que foi determinado sobre a porcentagem do gasto em alimentação das famílias, foram atribuídas as alíquotas incidentes sobre alguns produtos no RS.

Assim, foi estimado que famílias que recebiam até três salários mínimos pagavam mensalmente, em 2018, R\$ 24,42 de ICMS apenas em relação à alimentação. Levando em conta a inflação, o Estado definiu que a devolução de R\$ 33 para essa faixa de renda, totalizando em torno de R\$ 400 reais anuais.

Segundo estudos do governo gaúcho⁴⁹, para famílias que recebem abaixo de 2 salários mínimos, o que corresponde a 99% do público do Bolsa Família, os R\$ 400 cobrem todo o

⁴⁸**Famílias de baixa renda receberão R\$ 400 por ano como devolução do ICMS.** Disponível em: <<https://www.devolveicms.rs.gov.br/familias-de-baixa-renda-receberao-r-400-por-ano-como-devolucao-do-icms>>. Acesso em: 19 out. 2023.

⁴⁹ *Ibid.*

ICMS incidente sobre alimentos, gás e transporte público. Ou seja, fica garantida uma isenção total do ICMS em itens essenciais.

Ainda, a devolução dos valores do ICMS é feita por meio do depósito de um crédito por parte do Estado em um cartão feito especificamente para os beneficiários do programa. O cartão de compras é feito em parceria com o Banco do Estado do Rio Grande do Sul, o Banrisul, que disponibiliza os cartões para todos os chefes de família que atendam aos requisitos legais.

Desse modo, o banco não exige que o beneficiário abra conta ou se utilize de qualquer tecnologia para receber o valor que lhe é devido, bastando que busque o cartão na agência ou posto de atendimento de sua cidade, desde que faça parte dos requisitos do programa.

Isso garante que mesmo famílias que possuam pouco acesso a tecnologias tenham direito a utilizar um cartão de débito que será abastecido com seu benefício. Ou seja, é a inclusão da população em sua forma mais aparente, garantindo que todos os beneficiários de fato acessem seu direito e, ainda, permitindo que o Estado garanta a destinação desse valor para novas aquisições, visto que o dinheiro depositado no cartão não poderá ser sacado, apenas utilizado para compras no débito.

Em face do exposto, torna-se nítido que a personalização do ICMS é algo factível e que, na prática, assegura uma forma de atenuação da regressividade da tributação sobre consumo para famílias das camadas mais pobres.

A personalização do imposto, de acordo com Padilha⁵⁰, “*é, potencialmente, um poderoso instrumento para enfrentar a inequidade que caracteriza o sistema tributário brasileiro e a distribuição da renda nacional*”.

Nesse sentido, é imperioso compreender que a expansão de um programa como este, já se utilizando da experiência gaúcha de personalização do imposto, pode apresentar importantes mudanças no cenário nacional se implementado nos demais estados da federação.

5.3 Reforma Tributária (PEC 45/2019) e o *Cashback*

A Proposta de Emenda Constitucional nº 45 de 2019, que ficou conhecida como a proposta de reforma tributária, prevê a simplificação da tributação por meio da adoção de menos impostos, que irão substituir os atuais. Tal proposta foi aprovada em dois turnos pela Câmara dos Deputados em 7 de julho de 2023 e, até a publicação do presente estudo, aguarda a aprovação no Senado Federal.

⁵⁰PADILHA, Giovanni da Silva. “**Personalização**” do IVA para o Brasil: por que escolher entre eficiência e equidade se é possível ter ambas?. Revista FESDT, abr. 2019. p. 17

A simplificação do sistema tributário, segundo essa proposta, se dá pela implementação de uma espécie de IVA brasileiro, por meio da edição de uma lei complementar que crie um único imposto que englobará o ICMS e o ISS e será chamado de Imposto sobre Bens e Serviços (IBS).

A partir de tal simplificação, a PEC prevê também a implementação de uma devolução do IBS em âmbito nacional para pessoas físicas, que foi apelidada de *cashback*. Diante disso, é possível concluir que a reforma tributária já reconhece a regressividade da tributação sobre consumo e já está prevendo expressamente a possibilidade de edição de lei complementar que defina as hipóteses de devolução do IBS para pessoas físicas.⁵¹

Tanto é que a justificativa da Proposta de Emenda Constitucional 45/2019⁵², assinada pelo Deputado Baleia Rossi, expôs expressamente a redução de outros benefícios fiscais que, em sua maioria, dificultam a compreensão do sistema tributário, a fim de que o único benefício implementado fosse um sistema de devolução do IBS pago para famílias mais pobres, com o objetivo de implementar um sistema tributário mais eficiente.

“De modo semelhante, propõe-se que o IBS não contemple qualquer forma de benefício fiscal, exceto um sistema de devolução para as famílias mais pobres, através de mecanismos de transferência de renda, de parcela do imposto incidente sobre suas aquisições. Com este modelo reduz-se significativamente, ou mesmo se reverte, o efeito regressivo da tributação do consumo, através de um sistema muito menos custoso e mais eficiente que a desoneração da cesta básica de alimentos.”

Tendo isso em vista e, diante da possibilidade de regulamentação futura de um *cashback* do IBS, ou seja, de uma personalização da tributação sobre consumo, muito poderá ser aproveitado da experiência do Programa “Devolve ICMS” para compreender por onde começar e como implementar uma forma mais equitativa de tributação, se aproveitando das tecnologias que o país já dispõe e conhece.

Ainda, é válido pontuar que, apesar de o texto aprovado pela Câmara dos Deputados prever que os alimentos que compõem a Cesta Básica Nacional, a ser definida por lei complementar, possuirão alíquota zero de IBS, tal desoneração segue a mesma lógica da

⁵¹ O texto da PEC 45/2019 aprovado pela Câmara dos Deputados prevê a seguinte redação para edição do artigo 156-A da Constituição Federal: “Art. 156-A. Lei complementar instituirá imposto sobre bens e serviços de competência dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios: (...) VIII – as hipóteses de devolução do imposto a pessoas físicas, inclusive os limites e os beneficiários, com o objetivo de reduzir as desigualdades de renda;”.

⁵² BRASIL. Câmara dos Deputados. Proposta de Emenda Constitucional nº 45, de 2019. **Altera o Sistema Tributário Nacional**. Brasília, DF: Câmara dos Deputados. 2019. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2196833> . Acesso em 22 de out. de 2023.

solução universal já atualmente aplicada, o que acaba implicando em um benefício maior para quem consome mais, porque o benefício não observa seu destinatário e sim o produto com base na essencialidade.

Nesse sentido, o Tribunal de Contas da União⁵³ já dispôs uma nota técnica ao Senado Federal a fim de demonstrar que a desoneração da cesta básica com imposto zero acaba por beneficiar mais a camada mais rica da população. Isso porque, dos R\$ 70 bilhões que poderiam ser reduzidos em arrecadação da União Federal, *“apenas R\$ 4,5 bilhões, o equivalente a 6,4%, seriam apropriados pelos 10% mais pobres da população do País, aponta o estudo. Já os 10% mais ricos se apropriariam de R\$ 13,4 bilhões, o que representa 19,1% do benefício”*.

Além disso, um estudo do Banco Mundial⁵⁴ concluiu que, caso seja adotada uma cesta básica isenta de impostos com menos produtos sujeitos a tal benefício, há mais espaço para que os recursos equivalentes que serão poupados sejam revertidos a um regime de devolução do imposto de forma direcionada, ou seja, de forma personalizada, o que garante um impacto muito mais eficaz na redução da regressividade.

Segundo os economistas, a desoneração da cesta básica representa uma medida de eficácia reduzida porque, para que ela aconteça, é necessário que outros produtos tenham suas alíquotas majoradas.

De acordo com o estudo, a camada dos 10% mais pobres do país destina cerca de 20% de sua renda para alimentação e, nos 80% restantes, acabam sendo mais onerados pelo imposto aumentado no que é considerado “supérfluo”. Sendo que, tal aumento, implica em consequências muito menos expressivas na renda de quem ganha mais e, conseqüentemente, não dedica 20% de sua renda apenas para alimentação.

Desse modo, a devolução dos impostos para as famílias mais pobres representaria um valor expressivo na renda dos 10% mais pobres do país, podendo chegar a um incremento da renda de até 60% - o que, além de tudo, permite que essa parcela da população aumente seu consumo de alimentos em razão do aumento da renda.

Diante disso, é nítido que a insistência em uma solução generalizada que não observa de forma específica os destinatários dos benefícios, que insiste na tributação do consumo por

⁵³ LIMA, Bianca.; FERNANDES, Adriana. Reforma tributária: desoneração da cesta básica beneficia mais os ricos que os pobres, diz TCU. **Estadão**, São Paulo. 29 set. 2023. Disponível em: <https://www.estadao.com.br/economia/reforma-tributaria-desoneracao-da-cesta-basica-beneficia-mais-os-ricos-que-os-pobres-diz-tcu/>. Acesso em 20 out. 2023

⁵⁴ CUCOLO, Eduardo. Banco Mundial diz que devolver imposto beneficia pobres mais que isenção na cesta básica na Reforma Tributária. **Folha de S. Paulo**, São Paulo. 18 out. 2023. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/mercado/2023/10/banco-mundial-diz-que-devolver-imposto-beneficia-pobres-mais-que-isencao-na-cesta-basica.shtml>. Acesso em 20 out. 2023.

meio da adoção de alíquotas reduzidas de acordo com o que se considera mais ou menos essencial – como é o caso da desoneração da cesta básica, não é a melhor forma de garantir uma tributação eficiente e justa para todos os contribuintes e, em especial, para os que possuem menor capacidade contributiva.

Assim, por mais que a personalização do imposto representada por um *cashback* do tributo para as famílias mais pobres seja apenas uma das formas de minimizar os efeitos da regressividade da tributação sobre o consumo, sendo relevante a estruturação de um sistema tributário mais simplificado, de mais fácil compreensão para todos e mais justo, o que vai além da implementação de um programa de personalização, tal medida de devolução dos tributos para a parcela mais pobre da população não deixa de ser de extrema relevância para um primeiro passo para um sistema mais equitativo e, de fato, voltado para os princípios tributários previstos na Constituição Federal.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Diante de todo o exposto, ao longo do presente estudo foi explorada a natureza regressiva da tributação sobre o consumo pela incidência do ICMS, que demonstra um nítido afastamento dos princípios constitucionais da igualdade e da capacidade contributiva, tendo em vista que o imposto acaba por incidir de forma idêntica para os desiguais e, por isso, onera de forma muito mais significativa as camadas mais pobres da população brasileira, que, em regra, deveriam contribuir de forma proporcional à sua capacidade.

O princípio da seletividade em função da essencialidade do tributo, relacionado à mencionada “solução universal”, implica na contrariedade de beneficiar de forma absoluta os que consomem mais, uma vez que as isenções ou alíquotas reduzidas aplicam-se igualmente a todos os consumidores.

Assim, a personalização do ICMS surge como uma saída para a formulação de políticas tributária mais justas e equitativas, por meio da devolução individualizada dos encargos tributários sofridos por famílias de baixa renda no consumo de produtos como contribuintes de fato. O objetivo de tal benefício fiscal é assegurar que o auxílio por meio da desoneração seja destinado e utilizado por quem de fato precisa, diferentemente do que ocorre atualmente com a “solução universal”.

Nesse sentido, os resultados do presente estudo demonstram que a personalização do ICMS é factível por meio da implementação de tecnologias já conhecidas e utilizadas pelo governo brasileiro, como o CadÚnico, a NF-e e o sistema de pagamento de benefícios da Caixa

Econômica Federal. Tanto é factível a concretização da personalização que o programa “Devolve ICMS” do Rio Grande do Sul já foi implementado e, conforme comprovado, apresentou bons resultados para as famílias de baixa renda, podendo servir de modelo para a expansão de projetos similares.

Ainda, a menção ao *cashback* em uma possível reforma tributária, nos termos da Proposta de Emenda Constitucional nº 45 de 2019, já demonstra um grande avanço no entendimento do governo sobre a problemática da regressividade e sobre importância de encontrar meios de assegurar um sistema tributário mais justo.

Sendo assim, por mais que a justiça fiscal não possa ser atingida de forma isolada por um único benefício fiscal, visto que depende de esforços administrativos e políticos para a implementação de uma tributação mais simplificada e atenta às individualidades dos contribuintes, a personalização do ICMS pode ser uma alternativa promissora para a saída de um sistema que tributa o consumo de maneira regressiva.

A compreensão do sistema tributário como um todo e o entendimento de seu papel como possível meio de redução de desigualdades socioeconômicas é o primeiro passo para um país mais justo.

Portanto, verificada a viabilidade de implementação do ICMS-personalizado, se este for bem executado em âmbito nacional, é possível dizer que se está diante de mecanismo de enfrentamento da regressividade tributária e de garantia da justiça fiscal.

REFERÊNCIAS

BALEEIRO, Aliomar. **Direito Tributário Brasileiro, 14ª edição**. São Paulo: Grupo GEN, 2018

BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. **Curso de direito administrativo**. 32. ed. São Paulo: Saraiva, 2015.

BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. **Igualdade**. Disponível em: <<https://enciclopediajuridica.pucsp.br/verbete/4/edicao-1/igualdade>>. Acesso em: 9 out. 2023.

BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. **O Conteúdo Jurídico do Princípio da Igualdade**. 3. ed. São Paulo: Malheiros, 2003.

BRAGA, T. **ICMS Personalizado (ICMS-P): Benefício fiscal em prol da isonomia tributária e do livre exercício de atividade econômica**. Trabalho de Conclusão de Curso – UFRGS, Universidade Federal do Rio Grande do Sul. Rio Grande do Sul, 2018.

BARREIX, Alberto.; BÈS, Martín. e ROCA, Jerónimo. **Personalized VAT: Increasing Revenue Collection and Compensating the Poor**, Inter-American Development Bank, Washington, D.C., 2010.

BRASIL. **Boletim de Estimativa da Carga Tributária Bruta do Governo Geral**. [s.l.] Tesouro Nacional Brasileiro, mar. 2022.

BRASIL. Conselho Nacional de Política Fazendária - CONFAZ. **Protocolo ICMS 10/07**. Brasília, DF, 2007. Disponível em: <https://www.confaz.fazenda.gov.br/legislacao/protocolos/2007/pt010_07>. Acesso em: 20 out. 2023.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em 7 set. 2023.

BRASIL. **Decreto nº 11.016, de 29 de março de 2022**. Regulamenta o Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal, instituído pelo art. 6º-F da Lei nº 8.742, de 7 de

dezembro de 1993. Brasília, DF, 2022. Disponível em:

<https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2019-2022/2022/Decreto/D11016.htm>. Acesso em: 20 out. 2023.

BRASIL. **Lei Complementar n° 87, de 13 de setembro de 1996**. Dispõe sobre o imposto dos Estados e do Distrito Federal sobre operações relativas à circulação de mercadorias [...]. Brasília, DF, 1996. Disponível em:

<https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp87.htm>. Acesso em 7 set. 2023.

BRASIL. **Lei n° 14.020, de 6 de julho de 2020**. Institui o Programa Emergencial de Manutenção do Emprego e da Renda (...). Brasília, DF, 2020. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2019-2022/2020/Lei/L14020.htm>. Acesso em: 20 out. 2023.

BRASIL. **Lei n° 14.057, de 22 de outubro de 2020**. Dispõe sobre a conta do tipo poupança social digital; e altera as Leis n os 13.982, de 2 de abril de 2020, e 14.058, de 17 de setembro de 2020. Brasília, DF, 2020. Disponível em:

<https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2019-2022/2020/Lei/L14075.htm>. Acesso em: 20 out. 2023.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Proposta de Emenda Constitucional n° 45, de 2019**.

Altera o Sistema Tributário Nacional. Brasília, DF: Câmara dos Deputados. 2019. Disponível em: <<https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2196833>> Acesso em 22 out. 2023.

CÂMARA DOS DEPUTADOS. Câmara aprova reforma tributária em dois turnos; texto vai ao Senado Fonte: Agência Câmara de Notícias. **Câmara dos Deputados**, 7 jul. 2023.

Disponível em: <https://www.camara.leg.br/noticias/978334-camara-aprova-reforma-tributaria-em-dois-turnos-texto-vai-ao-senado/#:~:text=A%20C%C3%A2mara%20dos%20Deputados%20aprovou,a%20legisla%C3%A7%C3%A3o%20dos%20novos%20tributos>.

Acesso em: 20 out. 2023.

CAUREO, Elisângela Simon. Capacidade Contributiva, Tributação Indireta e Mínimo Existencial. **Revista da Procuradoria Geral do Estado do Rio Grande do Sul**, p. 103–152, 2016.

CARRAZZA, Roque Antônio. **ICMS**. 2 ed. São Paulo: Malheiros, 1995.

CARVALHO, Paulo de Barros. **Curso de direito tributário**. 30. ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2019.

COÊLHO, Sacha Calmon N. **Curso de Direito Tributário Brasileiro**. São Paulo: Grupo GEN, 2022.

COSTA, Regina Helena. **Curso de Direito Tributário**. São Paulo: Editora Saraiva, 2022.

CUCOLO, Eduardo. Banco Mundial diz que devolver imposto beneficia pobres mais que isenção na cesta básica na Reforma Tributária. **Folha de S. Paulo**, São Paulo. 18 out. 2023. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/mercado/2023/10/banco-mundial-diz-que-devolver-imposto-beneficia-pobres-mais-que-isencao-na-cesta-basica.shtml>. Acesso em 20 out. 2023.

DUTRA, Micaela Dominguez. **Capacidade Contributiva Análise dos Direitos Humanos e Fundamentais**. São Paulo: Saraiva, 2010

Famílias de baixa renda receberão R\$ 400 por ano como devolução do ICMS. Disponível em: <https://www.devolveicms.rs.gov.br/familias-de-baixa-renda-receberao-r-400-por-ano-como-devolucao-do-icms>>. Acesso em: 19 out. 2023.

GARCIA, Vinícius Dantas. **Contribuinte de fato como parte legítima e titular do direito material à restituição de tributo indireto**. Trabalho de Conclusão de Curso — Departamento de Direito, Universidade Federal do Rio Grande do Norte: [s.n.].

GOV.BR. **Cadastro Único**. Disponível em: <https://www.gov.br/mds/pt-br/acoes-e-programas/cadastro-unico>>. Acesso em: 18 out. 2023

JESUS, Isabela Bonfá de; JESUS, Fernando Bonfá de; JESUS, Ricardo Bonfá de. **Manual de direito e processo tributário**. 5. ed. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2019.

LEBROIS, Guilherme Brinholli. **A NATUREZA REGRESSIVA DA TRIBUTAÇÃO SOBRE O CONSUMO: O caso do ICMS**. Trabalho de Conclusão de Curso – UFRGS, Universidade Federal do Rio Grande do Sul. Rio Grande do Sul, 2021.

Lima, Andrew Souza de. **ICMS PERSONALIZADO E PROPOSTAS DE REFORMA TRIBUTÁRIA NO BRASIL: PROBLEMAS E POSSIBILIDADES**. Dissertação de Pós Graduação—UFPB, Universidade Federal da Paraíba. Paraíba, 2021.

LIMA, Bianca.; FERNANDES, Adriana. Reforma tributária: desoneração da cesta básica beneficia mais os ricos que os pobres, diz TCU. **Estadão**, São Paulo. 29 set. 2023. Disponível em: <https://www.estadao.com.br/economia/reforma-tributaria-desoneracao-da-cesta-basica-beneficia-mais-os-ricos-que-os-pobres-diz-tcu/>. Acesso em 20 out. 2023

MACHADO, Hugo de Brito. Manual de direito tributário. 33. ed. São Paulo: Malheiros, 2012.

MACHADO SEGUNDO, Hugo de Brito. A tributação da energia elétrica e a seletividade do ICMS. **Revista dialética de direito tributário**, p. 70–77, 2000.

PADILHA, Giovanni da Silva. **ICMS Personalizado (ICMS-P): Un IVA moderno, eficiente y equitativo**. Tese (Doutorado em Economia) – UAH, Alcalá de Henares, Madrid, 2017

PADILHA, Giovanni da Silva. “**Personalização**” do IVA para o Brasil: por que escolher entre eficiência e equidade se é possível ter ambas?. Revista FESDT, abr. 2019.

PEREIRA, Alessandra Rodrigues. **Reforma Tributária: a criação de um imposto sobre valor agregado como proposta para um sistema tributário mais justo e eficiente**.

Conselho Nacional de Pesquisa e Pós-Graduação em Direito Florianópolis. Anais. In: VI ENCONTRO VIRTUAL DO CONPEDI. Florianópolis: CONPEDI, 2023. Disponível em: <<http://site.conpedi.org.br/publicacoes/4k6wggq8v/7d59fomd/u66M4k3IONpB9oFk.pdf>>.

População que recebe até três salários-mínimos é a que mais gera arrecadação de tributos no país. Disponível em: <<https://www.ibpt.com.br/populacao-que-recebe-ate-tres-salarios-minimos-e-a-que-mais-gera-arrecadacao-de-tributos-no-pais/>>. Acesso em: 26 set. 2023.

RIO GRANDE DO SUL (Estado). **Decreto nº 56.145, de 20 de outubro de 2021**. Institui o Programa DEVOLVE-ICMS. Porto Alegre, RS, 2021. Disponível em: <https://www.fazenda.rs.gov.br/upload/1634914293_21140447-doe-21-10-2021-decreto-n-56-145-de-20-de-outubro-de-2021.pdf>. Acesso em: 20 out. 2023.

ROMANINI, Carolina. **Princípio da Seletividade: a essencialidade como critério constitucional para fixação de alíquotas do ICMS**. IBET - INSITUTO BRASILEIRO DE DIREITO TRIBUTÁRIO. Disponível em: <<https://www.ibet.com.br/wp->

content/uploads/2022/12/Carolina-Romanini-Miguel.pdf>. Acesso em: 17 set. 2023. Acesso em: 7 set. 2023

SABBAG, Eduardo. **Manual de direito tributário**. São Paulo: Editora Saraiva, 2022.

SABBAG, Eduardo. **Série Método de Estudo Oab - Direito Tributário, 2ª edição**. São Paulo: Grupo GEN, 2018.

SÃO PAULO (Estado). Lei nº 12.685 de 28 de agosto de 2007. **Dispõe sobre a criação do Programa de Estímulo à Cidadania Fiscal do Estado de São Paulo e dá outras providências**. Disponível em: <<https://legislacao.fazenda.sp.gov.br/Paginas/lei12685.aspx>>. Acesso em: 19 de out. 2023.

SCHOUERI, Luís Eduardo. **Direito Tributário**. São Paulo: Editora Saraiva, 2022.

SOUSA, G. S. A. **Reforma tributária: a criação do IVA brasileiro**. Disponível em: <<https://www.migalhas.com.br/depeso/395676/reforma-tributaria-a-criacao-do-iva-brasileiro>>. Acesso em: 20 out. 2023.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. **Recurso Extraordinário nº 714.139/SC**. Relator Min. Marco Aurélio. Brasília, DF, 18 dez. 2021.

SUTTO, Giovanna. **Cashback na reforma tributária: 7 respostas sobre o tema para o consumidor**. Disponível em: <<https://www.infomoney.com.br/minhas-financas/cashback-na-reforma-tributaria-7-respostas-sobre-o-tema-para-o-consumidor/>>. Acesso em 20 out.2023.

VARSAÑO, Ricardo. **A evolução do sistema tributário brasileiro ao longo do século: anotações e reflexões para futuras reformas**. Rio de Janeiro: IPEA, jan. 1996. Disponível em: <https://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/1839/1/td_0405.pdf>. Acesso em: 26 ago. 2023.

YAMAO, Celina. A HISTÓRIA DO IMPOSTO SOBRE CIRCULAÇÃO DE MERCADORIAS – DO IVM AO ICMS. **Revista Jurídica**, v. 3, n. 36, p. 40–53, 2014.

ZOCKUN, Maria Helena. **Texto para discussão nº 15: Equidade na Tributação**. São Paulo: Fundação Instituto de Pesquisas Econômicas (FIPE-USP), set. 2019. Disponível em: <<https://downloads.fipe.org.br/publicacoes/textos/texto-15-2016-v2020.pdf>>. Acesso em: 25 set. 2023.