

Reforma Tributária: Cashback é mais justo e eficiente do que a Isenção da Cesta Básica

Nota Técnica 07/23 - Substitutivo aprovado pela Câmara

A aprovação do texto da PEC 45 pela Câmara dos Deputados é uma vitória histórica. No entanto, a política sempre cobra seu preço. Por questões muito mais políticas do que técnicas, deixamos um avanço importante do texto ser enfraquecido.

O modelo de isenção personalizada, o famoso *cashback*, ficou enfraquecido pela isenção total da cesta básica, indiferente da renda.

Um estudo equivocado, divulgado próximo à votação da proposta, aparentou causar grande efeito na opinião pública e de parlamentares. A metodologia comparava apenas o cálculo das alíquotas na margem sobre itens da cesta básica, ignorando os efeitos ao longo da cadeia. Dando a entender que com a reforma tributária haveria aumento dos impostos sobre esses produtos.

Quando analisado adequadamente, contudo, outro estudo encontrou que, na verdade, haveria redução da tributação da cesta básica de 1,7% a partir da aprovação da reforma.¹

Para uma Ampla Reforma Tributária, o Livres:

- 1. Defende um ambiente econômico e fiscal que permita a redução dos altos tributos cobrados no Brasil;*
- 2. Reafirma a necessidade de que o valor da cobrança de impostos ocorra de acordo com a capacidade contributiva. Ou seja: é preciso cobrar mais de quem tem mais e cobrar menos de quem tem menos. Para isso, precisamos amenizar a regressividade (quem tem menos, paga mais) presente no nosso sistema, pois o atual excesso de tributação sobre bens e serviços acaba onerando de maneira desproporcional os mais pobres;*
- 3. Prima pela simplificação dos tributos para que as empresas passem a alocar mais de seus recursos em atividades produtivas e menos com a burocracia;*
- 4. Entende que as mudanças necessárias podem vir de maneira incremental, desde que não tornem o sistema tributário brasileiro mais complexo ou distorcivo;*
- 5. Acredita ser necessário e urgente o avanço de uma Reforma Tributária de simplificação do sistema, pelo conjunto de benefícios sociais e econômicos envolvidos.*

1.1 Quem se beneficia da Isenção da Cesta Básica?

A Abras (Associação Brasileira de Supermercados) tem defendido a desoneração de alguns produtos a partir da criação de uma cesta básica nacional. A proposta central é estabelecer uma lista idêntica de produtos essenciais para todos os estados e municípios, todos isentos do Imposto sobre Valor Agregado (IVA). A associação argumenta que após a reforma tributária os produtos da cesta básica teriam um aumento médio de 60% na carga tributária.²

No entanto, há evidências de que esse número apresentado pela Abras é superestimado e não leva em consideração outras fases de tributação, nem os impactos positivos abrangentes da reforma. A análise deixa de fora os potenciais benefícios para os supermercados, como a redução de custos pela recuperação de créditos fiscais atualmente não aproveitados.¹

Na prática, a isenção de impostos sobre a cesta básica tem desvantagens. A primeira delas é a definição de que produtos estariam incluídos na cesta e que portanto seriam desonerados. Atualmente, a título de ilustração, alguns estados oferecem isenção de impostos para itens como leite condensado, cream cheese, cappuccino em pó solúvel, determinadas variedades de

peixe (inclusive salmão), peru, pato e até mesmo ovo de jacaré.³

Alguns desses produtos são caros e não estão entre os alimentos essenciais na dieta da maioria dos brasileiros. Isso mostra que ao criarmos espaço para exceções, diversas indústrias irão tentar argumentar que o seu produto é essencial para as famílias em busca de pagar menos tributos.

Essa isenção também traria distorções à economia, favorecendo alguns setores em detrimento de outros. Isso complicaria o sistema tributário para as empresas, que teriam que lidar com diferentes regulamentações por tipo de produto, o que vai na direção oposta ao espírito de simplificação da reforma tributária atual. A cada nova exceção colocada na reforma tributária, maior será a alíquota final dos impostos⁴. Em outras palavras, a cada setor que vai pagar menos ou nenhum imposto, maior será a taxa paga pelo restante da economia.

No contexto brasileiro, não é incomum observar políticas públicas que favorecem grupos organizados, tal como a Abras. A captura do orçamento público e da regulação estatal para o atendimento de interesses privados, apesar de geralmente embalada por retóricas aparentemente virtuosas, gera distorções que aumentam a complexidade e pioram o ambiente econômico, transferindo custos para o

conjunto da sociedade. Isso ressalta como as decisões de políticas podem ser complexas e frequentemente têm efeitos que não são imediatamente óbvios, especialmente quando se lida com questões econômicas que podem parecer simples à primeira vista.

Conforme simulação disponível na tabela abaixo, o aumento do número de exceções e regimes especiais na reforma aumenta o custo do imposto pago pelo conjunto da população.

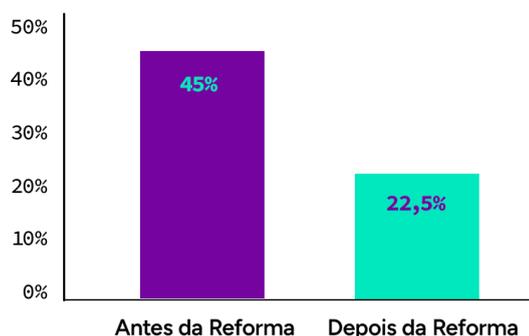
Cenário	CBS	IBS	TOTAL
A. Cenário base	6,95 %	13,78 %	20,73 %
B. Cenário A + Alíquota reduzida de 50% para agropecuária e cesta básica	7,51 %	14,89 %	22,39 %
C. Cenário B + Alíquota reduzida de 50% para serviços de educação privada	7,61 %	15,10 %	22,70 %
D. Cenário C + Alíquota reduzida de 50% para serviços de saúde privada	7,82 %	15,51 %	23,33 %
E. Cenário D + Alíquota reduzida de 50% para demais bens e serviços	7,95 %	15,76 %	23,70 %
F. Cenário E + redução da alíquota para 40% da alíquota básica	8,19 %	16,24 %	24,43 %
G. Cenário F + Alíquota zero para metade da cesta básica	8,41 %	16,69 %	25,10 %
H. Cenário G + Demais tratamentos favorecidos	8,53 %	16,92 %	25,45 %

1.2 Sistema de Cashback reduz a regressividade da Tributação Brasileira

No cenário tributário atual, as famílias localizadas entre os 10% mais pobres comprometem até 45% de suas rendas em impostos indiretos, enquanto o decil mais rico paga entre 13% e 19%.¹ Já uma ampla reforma tributária poderia reduzir pela metade o montante de impostos pagos pelos 10% mais pobres, de acordo com um

estudo do Banco Mundial que considera um regime com poucas exceções.⁶ A mudança no regime resultaria em um aumento de renda disponível para essas famílias, permitindo-lhes investir em bens e serviços essenciais. Como resultado, sua qualidade de vida seria aprimorada, com a redução do peso dos tributos para pessoas que já vivem com poucos recursos e muitas dificuldades.

Reforma Tributária poderia reduzir pela metade impostos para os 10% mais pobres



Fonte: World Bank: Assessing the Distributional Effects of Potential Tax Reforms

Contudo, conforme já argumentado, a isenção de impostos sobre a cesta básica pode impactar negativamente a dimensão distributiva da reforma e reduzir esses efeitos. Afinal, a redução desse peso dos impostos sobre os mais pobres depende de uma reforma que tenha poucas exceções no regime. **Então, qual é a melhor alternativa à desoneração da cesta básica?**

O texto aprovado já institui o sistema de isenção personalizada, o famoso “**cashback**”. Este instrumento é mais eficiente sob a ótica do gasto público para diminuir as desigualdades e injustiças na forma de cobrança dos impostos. Parte dos impostos pagos por famílias pobres lhes é devolvido. Essa ferramenta é uma forma mais assertiva e direta de fazer com que o gasto despendido na política chegue de fato ao público-alvo.

As famílias de menor renda gastam proporcionalmente mais com alimentação,

afinal, os gastos com alimentação representam 19,8% dos gastos das famílias brasileiras, mas quando falamos de famílias de baixa-renda (2 S.M.), essa participação chega a 29,6%.²

Assim, o sistema de cashback enfatiza a devolução proporcional de tributos aos estratos mais carentes, intensificando a dimensão distributiva da reforma. É salutar e mais efetivo direcionar os recursos de forma focalizada à essas famílias. Algo já realizado e bem-sucedido no Rio Grande do Sul.⁷

Com a remoção da desoneração da cesta básica da reforma tributária, a ferramenta de cashback sairia fortalecida, podendo retornar mais recursos para os brasileiros mais pobres.

Recomendações:

Assim, recomenda-se que a isenção da cesta básica seja removida da reforma e haja o fortalecimento do instrumento de cashback. Desta forma, haverá uma redução da regressividade da tributação brasileira de maneira eficiente e eficaz.

Com a Colaboração de:

Ricardo Augusto D. G. Souza
Coordenador da Setorial de Economia do Livres

Deborah Bizarria
Coordenadora de Políticas Públicas do Livres

Referências

1. World Bank, 2021, Indirect Tax Incidence in Brazil: Assessing the Distributional Effects of Potential Tax Reforms (IBARRA, RUBIAO, FLEURY)
2. PODER360. Reforma tributária aumentaria cesta básica em 60%, diz Abras. Disponível em: <https://www.poder360.com.br/economia/reforma-tributaria-aumentaria-cesta-basica-em-60-diz-abras/>. Acesso em: 15 ago. 2023.
3. Estudo identifica distorções em impostos que incidem na cesta básica. Agência Brasil. Acesso em 07/06/23;
4. MINISTÉRIO DA FAZENDA. Exceções e favorecimentos têm custo para toda a economia, ressalta Appy. Disponível em: <https://www.gov.br/fazenda/pt-br/assuntos/noticias/2023/julho/excecoes-e-favorecimentos-tem-custo-para-toda-a-economia-ressalta-appy>. Acesso em: 15 ago. 2023.
5. IPEA, 2013, Demanda por produtos alimentares nas áreas rurais e urbanas do Brasil
6. Eduardo Fleury, Gabriel Ibarra, Rafael Rubião e Ricardo Campante. Reforma Tributária sobre o Consumo: Efeitos distributivos e impacto sobre a desigualdade. Julho de 2023;
7. RIO GRANDE DO SUL. Secretaria da Fazenda. Devolve ICMS. [S.l.], [s.d.]. Disponível em: <1>. Acesso em: 13 ago. 2023.