

**COMO A  
DEVOLUÇÃO DOS  
IMPOSTOS PODE  
AJUDAR A REDUZIR  
A DESIGUALDADE  
NO BRASIL**

IMPACTOS ECONÔMICOS E SOCIAIS  
DO IBS-PERSONALIZADO



## FICHA TÉCNICA

**RELATÓRIO PARCIAL:** Como a devolução de impostos pode ajudar a reduzir a desigualdade no Brasil - Impactos econômicos e sociais do IBS-Personalizado

### **RELATÓRIO DE PESQUISA PRA SER JUSTO**

Novembro de 2021

#### **Equipe Técnica – UFMG**

Débora Freire Cardoso

Edson Paulo Domingues

#### **Equipe de Coordenação – Pra Ser Justo**

Fernanda Melo

Juan Perroni

Marina Thiago

Renata Mendes



## SOBRE O MOVIMENTO

O Pra Ser Justo é um movimento suprapartidário, organizado por entidades e organizações da sociedade civil empenhadas na aprovação da reforma tributária. Reunimos entidades, instituições, empresários, empreendedores, especialistas, acadêmicos, formadores de opinião e decisores que querem contribuir para que o país passe a ter um novo e moderno sistema tributário. A reforma que defendemos produz justiça social, colocando os tributos como instrumento de redução das desigualdades. O modelo tributário que advogamos para o país também tem como pilares a simplificação e a transparência, o fortalecimento da cidadania e a capacidade de reativar a economia, impulsionar o emprego e o empreendedorismo por meio de uma estrutura condizente com as condições de competitividade observadas no resto do mundo.

## APOIE ESSA CAUSA

Se você acredita que o sistema tributário brasileiro pode ser mais justo para as pessoas, as empresas e o país, junte-se a nós! Siga o Pra Ser Justo nas redes sociais e compartilhe os nossos conteúdos e/ou escreva para o e-mail: [marina.thiago@endeavor.org.br](mailto:marina.thiago@endeavor.org.br)



Twitter



LinkedIn



Facebook



PraSerJusto.com.br



## CONTEXTO: **IMPACTOS DOS BENEFÍCIOS FISCAIS E DESONERAÇÕES PARA REDUÇÃO DE DESIGUALDADES**

Tributos sobre o consumo são regressivos, dado que as famílias mais pobres gastam uma parte maior da renda com bens de consumo que as famílias mais ricas. Os países, assim como o Brasil, comumente buscam compensar este efeito por políticas de desoneração e benefícios fiscais. No entanto, estudos de impacto mostram que esses benefícios são altamente custosos e não endereçam de forma eficiente as desigualdades sociais.

- Em 2017, a União deixou de arrecadar **R\$ 270,8 bilhões em benefícios fiscais**. 85% desses benefícios não tinham prazo final de validade e 44% deles não sofreram qualquer tipo de fiscalização. Nos poucos casos em que esses benefícios são avaliados, a maioria se mostrou pouco eficaz e eficiente<sup>1</sup>. Para os estados, o peso da renúncia fiscal em 2018 foi de R\$ 85 bilhões, o equivalente a **19,1% do valor arrecadado** no mesmo ano<sup>2</sup>.
- Enquanto **os municípios 20% mais ricos recebem 29,6% dos benefícios fiscais, os municípios 20% mais pobres recebem apenas 2,4% deles**<sup>3</sup>.
- Mesmo os benefícios com maior foco na redução de desigualdades, como a desoneração da cesta básica, possuem baixos impactos e custos elevados. Em 2016, o custo da desoneração da cesta básica, somente para a União, foi de R\$ 18,6 bilhões e reduziu em apenas 0,1% o índice Gini. Em comparação, políticas de transferência de renda, como o Bolsa Família, reduziram no mesmo ano 1,7% o Gini a um custo de R\$ 28 bilhões - ou seja, **o Bolsa Família foi 12 vezes mais eficiente na redução de desigualdades que a desoneração da cesta básica**<sup>4</sup>. Isso por dois motivos principais: (1) as reduções beneficiam os produtores, que repassam apenas parte da desoneração para os preços, aumentando a margem de lucro de pessoas que, na sua maioria, pertencem a classes mais ricas; e (2) os estratos de alta renda da população também consomem produtos básicos<sup>5</sup>.

<sup>1</sup> TCU, *Acórdão 1270/2018*; Neumann, D. *Para onde vai o dinheiro da renúncia fiscal?* Valor Econômico. 2019, disponível em <https://valor.globo.com/eu-e/coluna/para-onde-vai-o-dinheiro-da-renuncia-fiscal.ghtml>

<sup>2</sup> Pinto, Vila. *Os elevados e descoordenados benefícios fiscais do ICMS*. Febrafite, 2019.

<sup>3</sup> Ministério da Economia, *Boletim Sobre os Subsídios da União - Distribuição Regional de Subsídios*, 2019

<sup>4</sup> Ministério da Fazenda, *Boletim mensal sobre os Subsídios da União - nº 2 desoneração da cesta básica*, 2018.

<sup>5</sup> Ibid.



- Para além dos baixos impactos sobre desigualdades, as desonerações e benefícios fiscais **aumentam a complexidade do sistema tributário**, o que tem efeitos negativos sobre a produtividade das empresas e o crescimento do país.

## O QUE É O IBS-PERSONALIZADO?

O IBS-Personalizado (IBS-P) é um mecanismo que busca que as isenções/benefícios fiscais deixem de ser focados nos produtos e serviços e passem a focar nas pessoas. Na prática, essa isenção significa que um grupo de indivíduos ou famílias, especialmente de baixa renda, deixariam de pagar ou receberiam de volta parte do imposto pago nos bens e serviços que consomem. Quando focamos nas pessoas, e não no que elas consomem, a chance de chegarmos em quem realmente precisa e gerar maior impacto é muito maior. Como aponta o Centro de Cidadania Fiscal (CCiF), “**O modelo de isenção personalizada é mais vantajoso tanto do ponto de vista do custo fiscal quanto da eficiência em termos de design legal, política social e progressividade tributária**”<sup>6</sup>.



<sup>6</sup> Centro de Cidadania Fiscal, *Nota Técnica: Isenção Personalizada no âmbito do IBS*, 2021, p. 18.



Este estudo tem como objetivo estimar os impactos do mecanismo de isenção personalizada, o IBS-Personalizado (IBS-P), que está incluído na reforma tributária ampla sobre o consumo (PECs 45/2019 e 110/2019). O presente estudo avalia **impactos em termos de crescimento macroeconômico, setorial e para as famílias, com ênfase na capacidade do mecanismo de combater desigualdades**. O estudo completo irá analisar três cenários de devolução, mas esta nota se refere aos resultados da análise do primeiro cenário.

## METODOLOGIA

- Simulação de Equilíbrio Geral Computável (EGC), desenvolvido com base nos dados das Contas Nacionais do IBGE para o ano de 2015 e da Pesquisa de Orçamentos Familiares (POF) 2017-2018, também do IBGE. As simulações são de estática comparativa, portanto, não existe horizonte temporal explícito. Trata-se de como estaria a economia com a reforma e com a reforma mais a devolução, após todas as decisões dos agentes econômicos serem realizadas, modificando preços e quantidades. Assim, os resultados representam as modificações do sistema econômico brasileiro após a completa implementação da reforma tributária e da devolução.
- **Uso das premissas da PEC 45** (como feito no estudo realizado para o CCiF em 2020), mas que são **aplicáveis à PEC 110**, dado que considera: (a) unificação dos 5 tributos sobre consumo (PIS, Cofins, IPI, ICMS e ISS); (b) alíquota única e base ampla, com tributos seletivos sobre cigarro, bebida e combustíveis fósseis; (c) não cumulatividade plena, com desoneração de exportações e investimentos; e (d) impacto neutro na carga tributária.
- **Utilizamos o cenário base da reforma, que capta os efeitos das premissas acima. Este cenário não considera os efeitos da reforma tributária sobre produtividade, assim como outros efeitos, como melhoras no contencioso tributário e no ambiente de negócios, que têm impactos ainda mais positivos sobre os resultados apresentados, como se pode ver pela simulação realizada para o estudo do CCiF.**



- Para o primeiro cenário deste estudo, utilizamos a proposta de devolução personalizada proposta pelo Centro de Cidadania Fiscal (CCiF) na qual:
  - **Beneficiários:** todas as famílias registradas no Cadastro Único (CadÚnico);
  - **Valor restituído:** limite de R\$ 13,22 mensais por pessoa<sup>7</sup>, com escalonamento de acordo com a renda *per capita* mensal: (a) até R\$ 178 - R\$ 13,22 por pessoa; (b) até 0,5 salário mínimo - 75% do valor teto (R\$ 9,25 por pessoa); e (c) acima de 0,5 salário mínimo - 35% do valor teto (R\$ 4,63 por pessoa).

**VALOR POR FAMÍLIA DE RENDA  
PER CAPITA MENSAL ATÉ R\$ 178**



**R\$ 26,44**

FAMÍLIA DE 2 PESSOAS



**R\$ 52,88**

FAMÍLIA DE 4 PESSOAS

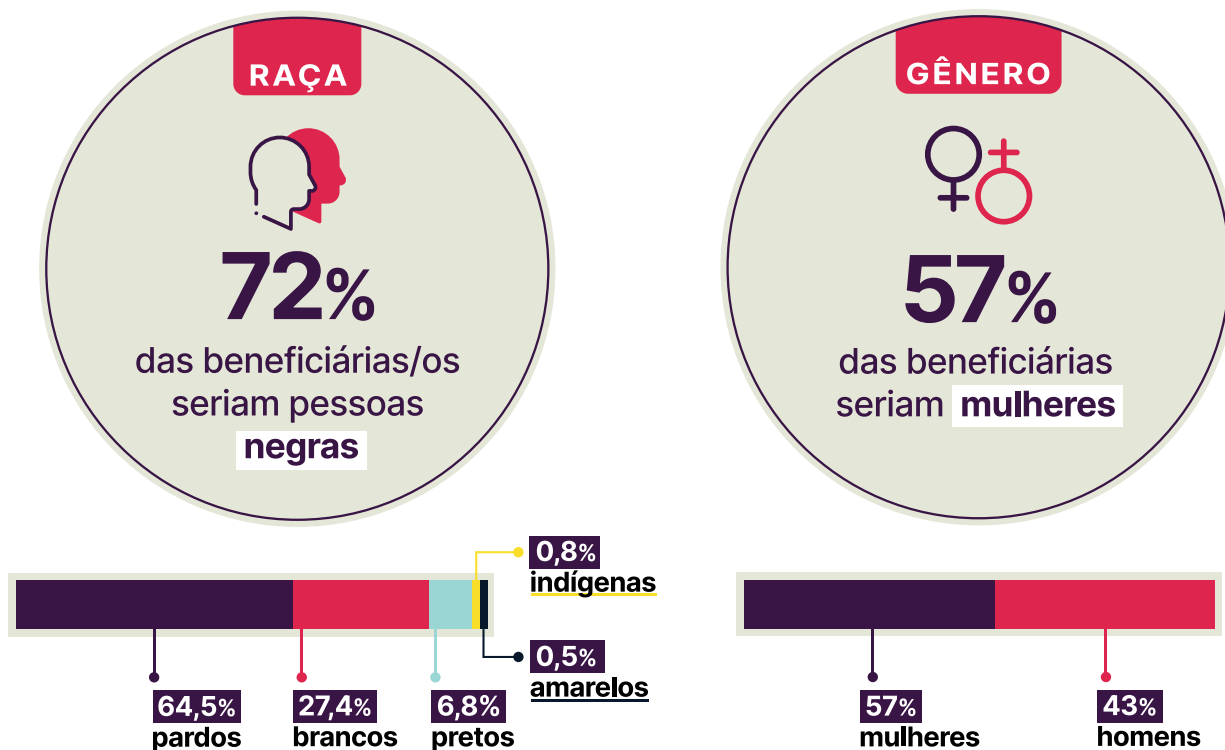
**PRINCIPAIS RESULTADOS**

- **Beneficiárias/os e custos:** a devolução atingiria **72,4 milhões de pessoas, o equivalente a 34,8% da população brasileira** e teria custo anual de **R\$ 9,8 bilhões**. R\$ 8,4 bilhões (**85,3%** do montante devolvido) estariam **concentrados na classe de renda de 0 a 1 s.m e em 46 milhões de beneficiários**. A alíquota do IBS com devolução seria apenas **0,4 p.p.** superior ao do IBS sem devolução, permitindo assim financiar completamente a devolução com o novo imposto.

<sup>7</sup> O valor do teto foi calculado com base nos valores gastos pelas famílias com os itens essenciais da cesta básica, usando como base os gastos das famílias de menor renda (R\$ 1.908,00/mensal - valores de 2017).

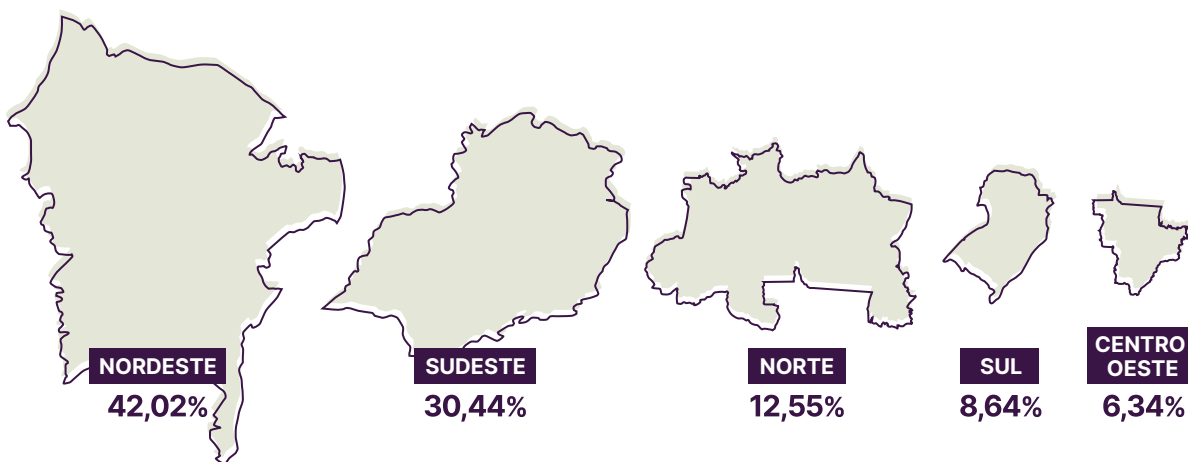


• Perfil do público beneficiado/:



• Localidade das beneficiárias/os:

**DISTRIBUIÇÃO DO PÚBLICO BENEFICIADO POR REGIÃO**



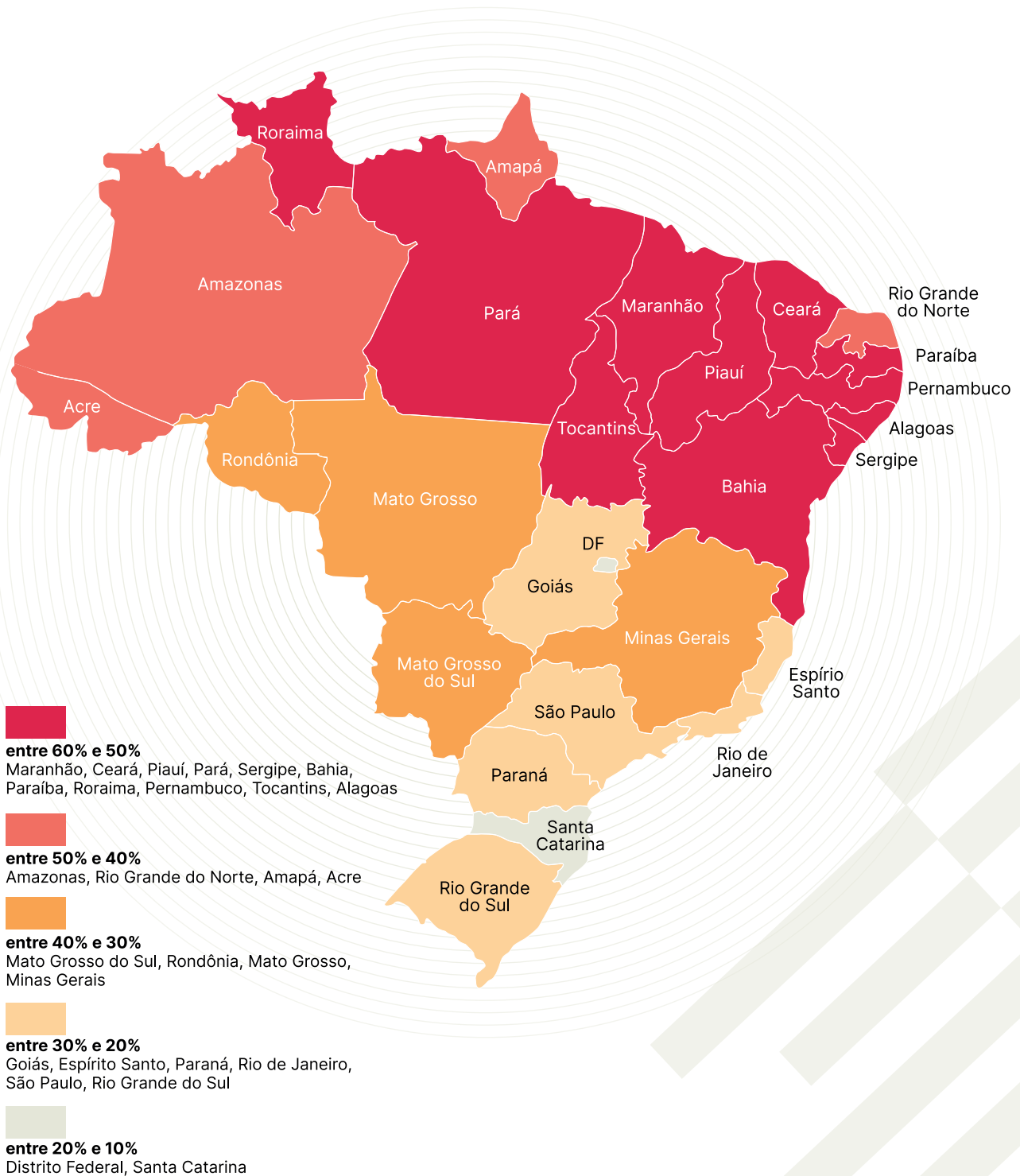
**42,02% DO PÚBLICO BENEFICIADO ESTARIAM NA REGIÃO NORDESTE**  
 na qual seriam devolvidos R\$ 1,29 bilhões em tributos para a população mais pobre

30,44% no Sudeste (R\$ 2,84 bi), 12,55% no Norte (R\$ 1,29 bi),  
 8,64% no Sul (R\$ 763 milhões) e 6,34% no Centro Oeste (R\$ 579 milhões).





**PERCENTUAL DA POPULAÇÃO BENEFICIADA EM CADA ESTADO**

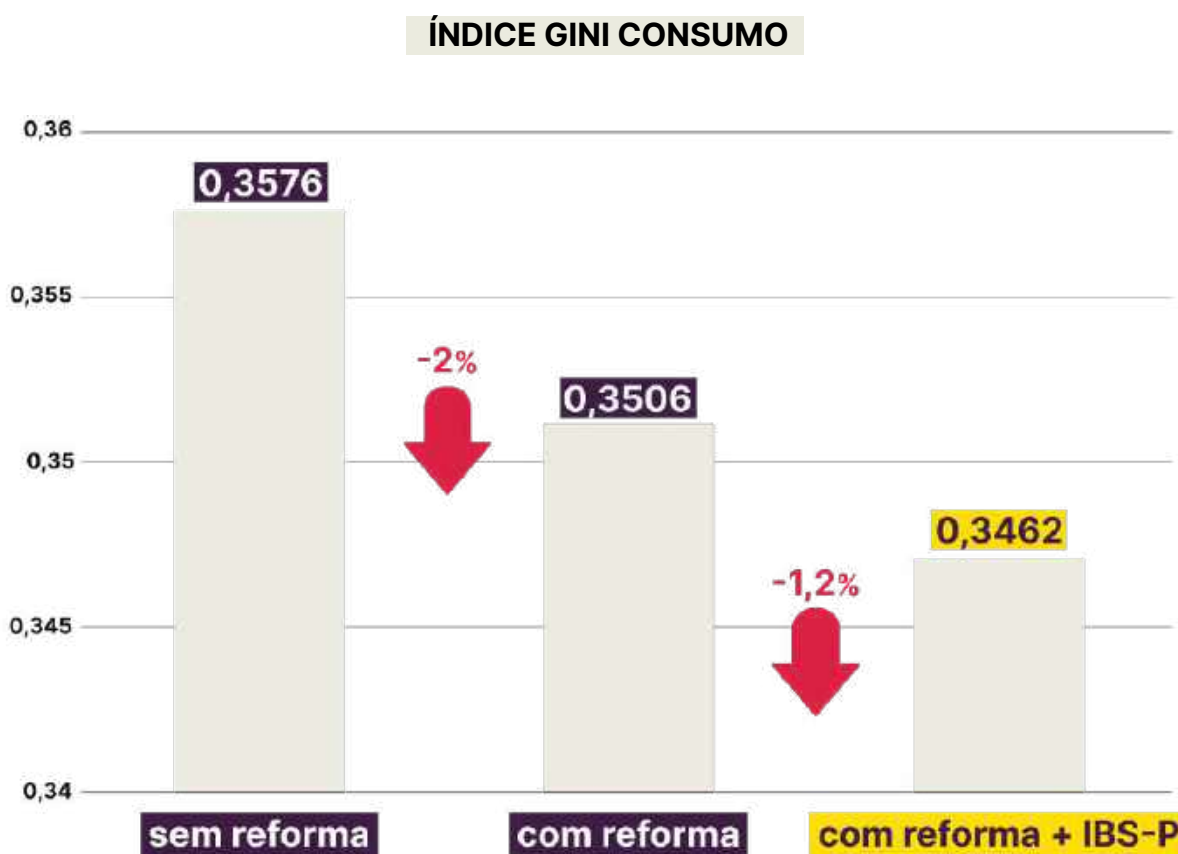


**Maranhão, Ceará, Piauí, Pará, Sergipe, Bahia, Paraíba, Roraima, Pernambuco, Tocantins e Alagoas teriam entre 60% e 50% da sua população beneficiada pelo IBS-P.**



- **Impactos sobre desigualdade:**

- **Consumo e bem-estar:** a devolução do IBS-P aumentaria em **22,9% o consumo e bem-estar<sup>8</sup> das famílias mais pobres (0 a 1 salário mínimo)**; percentual 4,6 vezes maior que no cenário sem restituição e com a reforma tributária, em que esse aumento seria de 4,9%.
- **Desigualdade:** a reforma tributária, mesmo sem as devoluções, reduziria quase 2% o índice de desigualdade (Gini) em relação a um cenário sem reforma. **Com o IBS-P, no entanto, o efeito das devoluções gera ganho distributivo adicional, reduzindo o índice de Gini em -3,2% em relação a um cenário sem nenhuma reforma, ou em -1,2 p.p. em relação à reforma sem o mecanismo de devoluções.**



<sup>8</sup> Usamos uma medida de Variação Equivalente da renda, que mede o efeito das modificações de preços em relação à cesta original de consumo. Se a soma dessas variações é positiva, indica que a reforma teve um ganho equivalente de renda que pode ser avaliado monetariamente.

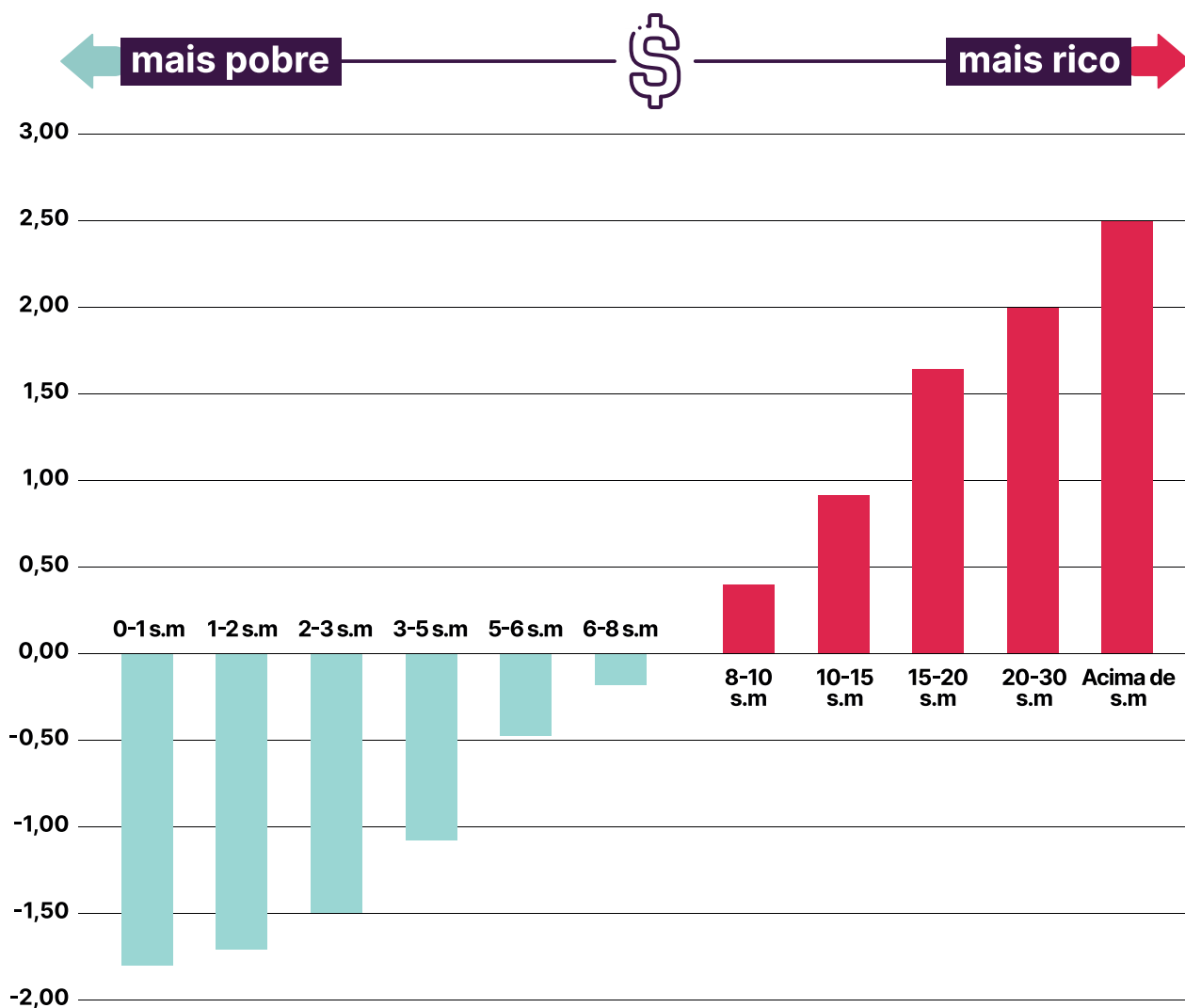


- **Impactos econômicos:**

- **PIB:** a reforma com mecanismo de devolução (IBS-P) **teria impacto positivo no PIB levemente inferior (-0,16 p.p.)** em relação ao cenário com reforma e sem as devoluções, uma vez que no cenário com as devoluções a alíquota do IBS necessária para manter a carga tributária neutra seria maior (24,6%), o que gera certa perda de ganhos de eficiência frente à implementação sem devoluções (24,2%). A implementação do IBS, sem as devoluções, exerceria impacto positivo no PIB um pouco maior (4,14%) que o cenário com devolução (3,98%). É importante destacar que esses ganhos de PIB **não consideram os efeitos da reforma tributária sobre produtividade**, assim como outros efeitos, como melhoras no contencioso tributário e no ambiente de negócios, que tem impactos ainda mais positivos sobre os resultados apresentados - que podem chegar a um aumento do PIB de 20%, como se pode ver pela simulação realizada para o estudo do CCiF.
- **Cesta de consumo:** para além da devolução promovida pelo IBS-P, que aumenta o poder de compra da população mais pobre, a reforma tributária com a devolução tem efeitos sobre os preços da cesta de consumo das famílias, levando à **redução dos preços do conjunto de itens adquiridos pelos mais pobres e de renda média** (entre 0 a 8 salários mínimos) e **aumento para as de maior renda** (de 8 salários mínimos para cima). A maior parte desses efeitos decorre da adoção de uma alíquota uniforme. Isso porque Indústria e Agropecuária detêm maior participação no consumo das famílias mais pobres, enquanto os Serviços crescem conforme se avança entre as classes, obtendo a maior participação entre as famílias do topo. O consumo de serviços que, no agregado, detém maior relevância no consumo das famílias mais ricas, fica um pouco mais caro, ao passo que o consumo de bens industriais e da agropecuária, que detêm maior relevância no consumo dos mais pobres, fica relativamente mais barato.



**IMPACTO DA REFORMA TRIBUTÁRIA, COM DEVOLUÇÃO, NO ÍNDICE MÉDIO DE PREÇOS AO CONSUMIDOR POR GRUPO FAMILIAR EM P.P.<sup>9</sup>**



**As famílias mais pobres se beneficiam mais do barateamento do preço médio de sua cesta de consumo do que as famílias mais ricas.**

<sup>9</sup> Considerando a cesta de consumo típica de cada grupo – desvio em relação ao índice de preço ao consumidor médio, em p.p.



## CONCLUSÕES

- O IBS-P **beneficiaria uma parcela grande das pessoas mais pobres do país**, mais especificamente 34,8% da população brasileira, ou 72,4 milhões de pessoas. Dessas, a **maior parte é composta por representantes de grupos minoritários** (pessoas negras e mulheres) e está nas localidades mais pobres do país. Além disso, os estados de menor renda têm uma parte maior da sua população beneficiada pelo mecanismo, chegando em alguns casos a **mais de 50% da população beneficiada**.
- Os **impactos sobre desigualdade social são relevantes**, com o **aumento de 22,9% no consumo e bem-estar das famílias mais pobres**, que ganham até 1 salário mínimo; assim como a **redução do índice Gini em 3,2%** (considerando os impactos da reforma e do IBS-P). Além disso, a reforma tributária **reduz os preços da cesta de consumo dos mais pobres e de renda média**.
- Em termos econômicos, o IBS-P tem um **impacto positivo levemente menor sobre o PIB** comparativamente à reforma sem as devoluções, mas ainda assim positivo e relevante em razão dos elevados impactos que a reforma tributária tem sobre o PIB e a atividade setorial. A alíquota marginalmente maior do IBS-P **reduz marginalmente os ganhos de eficiência da reforma, que permanecem positivos, frente ao alto potencial ganho de equidade**, ao beneficiar famílias mais pobres (o que se apresenta no efeito de bem-estar quase 5 vezes maior para as famílias mais pobres).

---

Quando se trata da reforma tributária do consumo **não existe oposição entre ganhos de eficiência e equidade**. Com as melhorias decorrentes da redução de complexidade e dos incentivos perversos do atual sistema, somadas à devolução do imposto para pessoas de menor renda, **o país ganha em termos de crescimento ao mesmo tempo que há redução de desigualdades**.





**praserjusto**  
REFORMA TRIBUTÁRIA

