

PONTIFÍCIA UNIVERSIDADE CATÓLICA DE MINAS GERAIS

Programa de Pós-Graduação em Direito

MATHEUS DI FELIPPO FABRICIO

**A REFORMA TRIBUTÁRIA DO CONSUMO E A POPULAÇÃO PRETA E
PARDA NO BRASIL**

**Quando é possível mais, mas optam por fazer o menos: O lugar do
Cashback na Reforma do Consumo**

Belo Horizonte

2024

Matheus Di Felippo Fabricio

**A REFORMA TRIBUTÁRIA DO CONSUMO E A POPULAÇÃO PRETA E
PARDA NO BRASIL**

**Quando é possível mais, mas optam por fazer o menos: O lugar do
Cashback na Reforma do Consumo**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Direito da Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais como requisito parcial para obtenção do título de Mestre em Direito.

Professor Orientador: Dr. Flávio Couto Bernardes.

Área de Pesquisa: Democracia, Liberdade e Cidadania.

Linha de Pesquisa: Desenvolvimento e Políticas Públicas.

Belo Horizonte

2024

FICHA CATALOGRÁFICA

Elaborada pela Biblioteca da Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais

F126r Fabricio, Matheus Di Fellipo
A reforma tributária do consumo e a população preta e parda no Brasil : quando é possível mais, mas optam por fazer o menos : o lugar do cashback na reforma do consumo / Matheus Di Felippo Fabricio. Belo Horizonte, 2024.
138 f. : il.

Orientador: Flávio Couto Bernardes
Dissertação (Mestrado) – Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais.
Programa de Pós-Graduação em Direito

1. Direito tributário - Aspectos sociais. 2. Imposto sobre circulação de mercadorias e serviços. 3. Transferência de capital. 4. Reforma tributária. 5. Raça - Tributação. 6. Grupo étnico - Aspectos econômicos. 7. Negros - Brasil. 8. Discriminação racial. 9. Desigualdade social. I. Bernardes, Flávio Couto. II. Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais. Programa de Pós-Graduação em Direito. III. Título.

SIB PUC MINAS

CDU: 336.2.022(81)

Ficha catalográfica elaborada por Pollyanna Iara Miranda Lima - CRB6/3320

Matheus Di Felippo Fabricio

**A REFORMA TRIBUTÁRIA DO CONSUMO E A POPULAÇÃO PRETA E
PARDA NO BRASIL**

**Quando é possível mais, mas optam por fazer o menos: O lugar do
Cashback na Reforma do Consumo**

Dissertação apresentada ao Programa de
Pós-Graduação em Direito da Pontifícia
Universidade Católica de Minas Gerais
como requisito parcial para obtenção do
título de Mestre em Direito.

Área de Pesquisa: Democracia,
Liberdade e Cidadania.

Prof. Dr. Flávio Couto Bernardes – PUC Minas (Orientador)

Prof. Dr. Marciano Seabra de Godói – PUC Minas (Banca Examinadora)

Prof. Dr. Giovani Clark – PUC Minas (Banca Examinadora)

Prof. Dr. Antonio Carlos Diniz Murta – FUMEC (Banca Examinadora)

Belo Horizonte, 09 de julho de 2024

À Deus. Mantenedor.

AGRADECIMENTOS

Agradeço, primeiramente, a Deus, mantenedor e meu prumo durante os dias ensolarados e durante aqueles não tão ensolarados assim.

Agradeço, também, à minha família ampliada e os “de casa”, especialmente àqueles que me acompanharam no dia a dia e me aguentam quando, eventualmente, ninguém mais aguentaria.

À minha esposa Rayane, que com seu jeitinho peculiar esteve ao meu lado, independente da hora, momento e situação. À Olívia, minha filha mais velha, de 2 anos, por não ter simplesmente apagado do meu computador as versões dessa dissertação. Ao Henrique, meu filho mais novo, que no alto dos seus 2 meses me ajudou a ficar acordado para terminar esse texto.

Crianças e preciosa, eu amo vocês!

Agradeço também ao meu pai por se mostrar sempre super interessado mesmo quando eu sabia que não estava tão animado em ler e / ou ouvir o que eu tinha para falar. Pai, eu te entendo e não te julgo.

Não poderia deixar de agradecer, também, à Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais – PUC Minas e ao Programa de Pós-graduação em Direito – PPGD nas pessoas dos professores e professoras dessa instituição de ensino que, além de nos conduzir na jornada acadêmica do saber, nos incentiva e nos move a sermos sempre melhores.

Em especial ao Professor Doutor Flávio Couto Bernardes pela orientação durante todo o período e paciência quando eu enviava 70 mensagens durante o dia. Ao Professor Doutor Marciano Seabra de Godói que não desistiu de se comunicar comigo mesmo depois do meu primeiro áudio enviado. Vocês são nossos exemplos.

Gostaria de agradecer à Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior – CAPES por investir na minha educação e acreditar no potencial do meu projeto.

Também quero aqui deixar registrado meu agradecimento ao Núcleo Jurídico de Políticas Públicas – NUJUP, na pessoa da Professora Doutora Marinella Machado Araújo, por estar sempre em consonância e de acordo com as

melhores práticas relacionadas às políticas públicas e ser um incansável canal de propagação do que realmente importa.

A todos que de alguma maneira se fizeram presente na minha vida nesse momento e não me atrapalharam, o meu muito obrigado!

RESUMO

Esse trabalho se dedica a avaliar possíveis alternativas para o encurtamento das distâncias entre as cores no Brasil. Através de uma avaliação bibliográfica com estudos quantitativos e qualitativos, pretende-se demonstrar que o racismo institucional e a falta de acesso às famílias de cor e raça preta e parda no acesso às melhores condições e eventuais mudanças em seu status quo podem, efetivamente, beneficiar-se de uma política pública estruturada, focalizada e intencional, como a devolução (cashback) que a Reforma Tributária do Consumo pretende operacionalizar. Com contextualização histórica do Brasil Colônia, Império e República, a presente dissertação demonstra o preconceito enraizado nas paredes da sociedade e a possível dificuldade de se admitir o racismo enquanto chaga social. Aferimos, também, que só a partir do momento em que se enfrenta o racismo de maneira contundente, perpassando pela admissão de que temos esse problema, é que pode-se auxiliar as famílias marginalizadas no Brasil, de alguma maneira, mesmo que tímida, psicológica e materialmente. Com a reforma tributária do consumo (EC 132/23 / PLP 68/2024) foi instituído o Cashback como uma devolução à população pobre do Brasil que, como veremos, no decorrer dessa análise, é majoritariamente negra. A Reforma do Consumo fica aquém do que pode se mostrar quando o assunto é mobilidade social e de renda, visto que, com a desoneração da cesta básica passa a ir na contramão de inúmeros estudos nacionais e internacionais que demonstram a desigualdade social sendo mais bem combatida com a redistribuição efetiva de valores no lugar de uma desoneração não focalizada em pessoas. Para melhor avaliar alternativas, o estudo traz algumas das localidades (parâmetros) que já se utilizam da devolução do imposto ou desoneração focalizada em pessoas ao redor do mundo para, de alguma maneira, estruturar as linhas de pensamentos de eventuais caminhos que poderão ser traçados pelo Brasil. A dissertação traz possível alternativa para o “Programa de Cashback” do IBS que será instituído por Lei Complementar, bem como, aventou, também, possíveis dificuldades que tal programa terá em sua implementação em todo território nacional.

Palavras-chave: Regressividade; Reforma Tributária do Consumo; População preta e parda no Brasil; Cashback

ABSTRACT

This work is dedicated to evaluating possible alternatives for reducing the gap between populations in Brazil. Through a bibliographical review with quantitative and qualitative studies, the aim is to demonstrate that institutional racism and the lack of access for black and brown families to ascension or a change in the status quo in Brazil can effectively benefit from a structured, focused and intentional public policy, such as the tax refund resulting from the Consumption Tax Reform. This master's thesis critically evaluates potential strategies to address color disparities in Brazil. Drawing from an extensive review of scholarly literature encompassing quantitative and qualitative studies, the research aims to analyze the effectiveness of structured, targeted, and intentional public policies in combating institutional racism and enhancing access for black and brown families. Situating the inquiry within the historical trajectory of Brazil from Colonial times through the Imperial and Republican periods, the thesis illuminates the entrenched nature of societal prejudice and the challenges inherent in recognizing racism as a pervasive social malady. It argues that only through a concerted effort to confront racism can marginalized families be assisted, albeit marginally, in both psychological and material dimensions. The implementation of the Consumption Tax Reform (EC 132/23 / PLP 68/2024) introduced Cashback as a mechanism for resource redistribution to Brazil's impoverished populace, predominantly comprising individuals of black descent. However, the reform's efficacy in addressing broader issues of social mobility and income inequality is questioned. By exempting essential goods from taxation, it diverges from prevailing research indicating that targeted redistribution is more effective in combatting social inequities. To evaluate potential alternatives, the study examines international precedents of tax refund systems and targeted tax exemptions to inform potential pathways for Brazil. Furthermore, the thesis proposes an alternative framework for the IBS Cashback Program, to be instituted by Supplementary Law, while also addressing potential implementation challenges on a national scale.

Keywords: Regressivity; Consumption Tax Reform; Black and Brown Population in Brazil; Cashbak.

LISTA DE TABELAS

Tabela 1: Renda per capita e raça no Brasil	31
Tabela 2 – Proporção de pessoas por classes de rendimento domiciliar per capita, segundo características selecionadas de domicílios e pessoas	39
Tabela 3 - Classificação da Renda per capita: raça negra e branca	39
Tabela 4 - Rendimento médio por raça	41
Tabela 5 - Rendimento x Grau de Instrução.....	42
Tabela 6 - Demonstrativo por Grupo de Atividades com ocupação formal	43
Tabela 7 - Demonstrativo por Grupo de Atividades com ocupação informal	44
Tabela 8 - Subutilização e raça	48
Tabela 9 - Arrecadação x Produto Interno Bruto – PIB	50
Tabela 10 - Arrecadação de bens e serviços por ano	52
Tabela 11 - Arrecadação de bens e serviços por ano e proporção com arrecadação geral	53
Tabela 12 - Quadro Sinótico: Cashback PLP 68/2024	62
Tabela 13 - CadÚnico do Rio Grande do Sul por Raça.....	88
Tabela 14 - CadÚnico do Brasil por Raça x Rio Grande do Sul	89
Tabela 15 - Produtos com alíquota zero de IBS e CSB – PLP 8/2024.....	91
Tabela 16 - Quadro sinótico dos programas de devolução (“cashback”)	114
Tabela 17 - CadÚnico por raça em 2023.....	127
Tabela 18 - CadÚnico por cor e raça preta e parda comparada à branca em 2023	128

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1 - População x Ocupação.....	46
Gráfico 2 - População e extrema pobreza	47
Gráfico 3 - Índice de Gini no Brasil: 2012 a 2022	77
Gráfico 4 - Índice de Gini entre as regiões do Brasil e média nacional	78
Gráfico 5 - Índice de Gini com e sem programas assistências.....	79
Gráfico 6 - Índice de Gini com e sem programas assistências – um outro olhar	80

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 - CadÚnico por cor e raça preta e parda comparada à branca em 2023	45
Figura 2 - “Ciclo” do Programa Devolvo ICMS	73
Figura 3 - Demonstrativo LDO e LOA.....	75
Figura 4 - Pressão tributária do consumo sobre a população – com e sem o Programa Devolve ICMS.....	84

SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO	12
2. O PASSADO, O PRESENTE E O FUTURO	15
2.1. Como chegamos aonde estamos	15
2.2. A tentativa e falha de fazer de objetificação do escravo	18
<i>2.2.1. A história do Haiti como exemplo do escravizado emancipado dos países colonizadores</i>	<i>19</i>
2.3. De volta: como chegamos aonde estamos	20
2.4. O tributo sobre a Raça – Literalmente	26
<i>2.4.1. E os brancos pobres no Brasil?</i>	<i>29</i>
2.5. A raça impulsionando políticas afirmativas – Reflexões Teóricas sobre o tema	32
3. O LUGAR DA FAMÍLIA DOS EX-ESCRAVIZADOS	37
3.1. Informações e dados dos descendentes	37
<i>3.1.1. Mais efeitos da desigualdade social</i>	<i>38</i>
3.2. Os dados da regressividade no Brasil	49
3.2.1. Regressividade e a população pobre no Brasil	49
4. MUDANÇAS À VISTA	55
4.1. Emenda Constitucional nº 132 – a famosa “Reforma Tributária do Consumo”	55
4.2. Exemplos de Cashback no âmbito do Imposto sobre Valor Agregado – IVA	62
4.2.1. A experiência da Bolívia	63
4.2.2. A experiência do Uruguai	66
4.2.3. A experiência do Equador	68
4.2.4. A experiência do Canadá	70
4.2.5. A experiência do Rio Grande do Sul	72
4.3. Programas assistenciais e a desigualdade social	76
4.3.1. O Índice de Gini	76
4.3.1.1. O Índice de Gini no Brasil e a desigualdade social	76
4.3.2. O Cashback no Rio Grande do Sul – RS	81
4.3.2.1. Devolve ICMS e a população de cor e raça preta e parda	87
5. O TIRO NO PÉ DA REFORMA TRIBUTÁRIA	91

5.1. Desoneração da Cesta Básica x Cashback.....	91
5.2. A Reforma Tributária e sua operacionalização.....	95
5.2.1. Evidências da não eficácia da desoneração da cesta básica x redistribuição de renda	95
5.3. A Reforma Tributária e o aspecto psicológico social	106
6. DESAFIOS E OPORTUNIDADES DO PROGRAMA QUE VIRÁ.....	113
6.1. Visão holística do Programa	113
6.2. Devolução ou desoneração focalizada e possíveis impactos em pequenos e médios comerciantes	114
6.3 Autonomia dos entes federativos e a manutenção da Guerra Fiscal.....	120
6.4. Da formalidade, dos aspectos regulatórios e do compliance.....	121
6.4.1. Seletividade dos produtos na desoneração focalizada ou devolução	123
6.5. População beneficiada: Métricas e Possibilidades	125
7. CONCLUSÕES.....	131
8. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	134

1. INTRODUÇÃO

Um hábito se torna hábito depois de 21 dias, dizem os especialistas. O que deve ser feito, então, para que um hábito de séculos seja extirpado da vida daqueles que o mantiveram como parte si? Quando tempo precisaríamos afirmar determinada atitude ou ação para que ela reverta um *status quo* há muito consolidado?

O Brasil que conhecemos foi forjado a sangue de escravizados e hoje castiga os descendentes daqueles que deixaram suor e lágrima em cada canto desse país continental. Brasil Colônia, Império, República, Brasil de hoje. Diferentes entre si, mas com uma linha idêntica e pujante, mais ou menos velada, mais ou menos declarada, mais ou menos disfarçada, mais ou menos institucionalizada. Os descendentes dos escravizados perpetuam a imobilidade social advinda da transição gradual e impositiva do fim do tráfico.

Enquanto o Brasil se mostrava o último país da América a ser liberto (não livre), os recém ex-escravizados se viam longe de qualquer ascensão social, seja pelo dificultamento dos governantes ou pela consciência socialmente instalada e que desservia essa população.

A margem da sociedade sempre lhes foi morada.

Quando lemos a história social brasileira, especialmente aquela marcada pela população de cor e raça preta e parda no Brasil e traça um paralelo com inúmeros porquês, o que se vê é uma correlação direta daquela época para hoje. Respostas!

Esse estudo busca evidenciar alguns paralelos históricos e atuais, com dados e números da sociedade que não surgiram hoje, mas precisam acabar para ontem. Através de revisão bibliográfica e análises estatísticas, encontramos respostas para o fato de a população negra no Brasil figurar no polo hipossuficiente da sociedade. E não é por acaso.

Menor salário, menor acesso, menor acessibilidade, menor mobilidade social, maior desemprego, maior preconceito, maior pressão tributária na renda *per capita* e por aí vai.

Desigualdade social, assim como qualquer outra chaga da sociedade, está presente no dia a dia da população marginalizada do Brasil, no entanto, com

maior força e maior sensação de impotência sobre a população preta e parda no Brasil, afinal, eventualmente, é mais fácil ser um branco pobre do que um preto ou parto pobre.

A imobilidade social e o pouco acesso econômico-financeiro que lhes são concedidos são tolhidos pela alta carga tributária sobre o consumo que é imposta sobre eles. Assim como o racismo não é novidade no Brasil, a regressividade brasileira na tributação do consumo também não é. Muito é tributado aquele que pouco tem.

Com a mais do que recente Reforma Tributária sobre o Consumo, vislumbrou-se uma ponta de esperança em relação à pressão tributária que a margem da sociedade sofre. Com a Emenda Constitucional nº 132, consubstanciada no Projeto de Lei Complementar – PLP nº 68 de abril de 2024, a Reforma do Consumo trouxe novos ares e novo fôlego. Esperança!

O chamado Cashback (devolução personalizada do IVA Dual) trouxe, além, claro, de modernidade e eventual proximidade com outras localidades que já se estruturaram dessa forma, possibilidade de se fazer política pública e tributária intencional e focalizada para determinada população.

É possível que através desse novo arcabouço da tributação sobre o consumo a população que se encontra à margem da sociedade, sobretudo a população de cor e raça preta e parda no Brasil, seja altamente impactada com a devolução dos valores pagos da CBS e IBS.

Acontece que nem só de flores vive a Emenda Constitucional 132 e o PLP 68/2024. O cashback veio em boa hora, porém não veio sozinho. Com ele veio uma velha e conhecida amiga de alguns, a Desoneração da Cesta Básica. Ela traz consigo alguns pressupostos específicos que precisam ser analisados à luz de estudos numéricos e sociais que demonstrem a efetividade dela ou de uma redistribuição tal qual o cashback se propõe a fazer.

Um dos objetivos das páginas dessa dissertação é discorrer e entender sobre esses dois mecanismos propostos pela Reforma Tributária do Consumo, evidenciando se, eventualmente, existe eleição desse ou daquele para um combate mais efetivo ou menos efetivo e direcionado da desigualdade social no Brasil.

Para além da efetividade do combate à desigualdade nesses possíveis dois modelos, como pano de fundo e de maneira subsidiária explanamos e

trazemos alguns exemplos da devolução (cashback) em outros países e também no Brasil.

Enquanto avaliamos o cashback, a desoneração da cesta, a comparação entre modelos no mundo e no Brasil, temos como enfoque dessas possíveis respostas as pessoas descendentes dos escravizados. Para isso, propomos um olhar holístico para o efeito do imposto regressivo na vida e dia a dia dessa população, tendo como premissa, de antemão aqui apresentada, que qualquer política pública, seja tributária ou não, deve e precisa reconhecer que existe o racismo no Brasil e ele precisa ser combatido.

Ao final, pretendemos, além de traçar respostas possíveis para perguntas e questões que pairam sobre a sistemática do cashback, queremos trazer para o centro do debate dificuldades operacionais e de conceito que a devolução personalizada poderá enfrentar.

2. O PASSADO, O PRESENTE E O FUTURO

2.1. *Como chegamos aonde estamos*

O passado não apenas visita o presente, mas também pode moldar o futuro ao não buscar alternativas para sustentar mudanças necessárias decorrentes das consequências de ações anteriores. Não é surpresa nem desconhecido que uma sociedade é composta por indivíduos que de alguma forma refletem ações conscientes e intrínsecas às suas experiências, ou que exercem comportamentos que, mesmo inconscientemente, revelam quem são ou aspiram ser.

Desde o Brasil Colônia, passando pelo Império e posteriormente pela República, os efeitos gerados nas estruturas da sociedade carregam conceitos impregnados de vieses que atravessam os corpos dos quais uma característica em comum é a cor da pele. Durante muito tempo, esse traço fenotípico foi usado como justificativa para atrocidades cometidas contra uma população marcada pela cor de sua pele. Pais, mães, crianças, idosos, todos foram escravizados em prol de uma economia insustentável que tinha como seu principal ativo pessoas que sentiam, a todo custo, a tentativa de serem roubadas de si mesmas.

A escravidão, além de ser uma chaga social, foi durante muito tempo validada por uma grande parte da sociedade brasileira, atravessando épocas, governos e sistemas. Enquanto escravizados, as pessoas negras e pardas movimentavam a economia do Brasil.

Em mãos dos compradores na colônia, eram apenas instrumentos de trabalho, como tais considerados e destinados a transformarem o seu suor em ouro para senhores, pouco importando se morressem exaustos em breve tempo; aí estava a África para suprir¹.

¹ MALHEIRO, Perdigão. **A Escravidão no Brasil: Ensaio Histórico, Jurídico, Social, III Parte e Apêndice**. Volume II. Petrópolis, RJ: Vozes Ltda, 1976. Página 39.

De um lado, temos a mentalidade de grande parte da elite brasileira que buscava tornar-se onipotente e, do outro, escravizados que, mesmo atuantes ativamente na tentativa de emancipação individual e coletiva, viam-se, na maioria das vezes, impotentes frente à força social da mão ferrenha dos escravocratas brasileiros.

No Brasil Colônia e no Império, a alta sociedade e os grandes fazendeiros tendiam a tornar suas posses pequenos feudos. “[...] numa administração de cunho neofeudal e patrimonialista, o Direito da elite agrária não era o Direito da maior parte da população, porém existia para proteger os interesses do governo real e manter o poder dos fazendeiros proprietários de terras”.

Resta claro que não era do interesse dos senhores de engenho que seu principal ativo fosse retirado de seus controles contábeis-econômicos, afinal.

a exploração mais lucrativa dos latifúndios, a alternativa escrava era a que melhor serviria ao sistema porque, se fossem importados homens livres, estes poderiam tornar-se donos de um pedaço das terras devolutas que existiam em abundância [...]. Há de se levar em conta que diante do fracasso da tentativa de escravizar os índios, os grandes proprietários assentaram seu poder econômico e social no incremento do tráfico de negros escravos.² (original sem edição)

O tráfico de pessoas escravizadas da África para o Brasil era normalizado e uma prática constante nos anos do Brasil Colônia, principalmente nas primeiras décadas de 1800³. Segundo José Murilo de Carvalho⁴, “Calcula-se que até 1822 tenham sido introduzidos na colônia cerca de 3 milhões de escravos. Na época da independência, numa população de cerca de 5 milhões, incluindo uns 800 mil índios, havia mais de 1 milhão de escravos”, no entanto, estima-se que desde o início do tráfico até 1850, tenham entrado em solo brasileiro 4 milhões de escravos⁵.

² Ibid. Página 39.

³ Segundo o IBGE, entraram no Brasil: de 1791 a 1795, 125 mil escravizados; de 1796 a 1800 outros 109 mil; de 1801 a 1805, 118 mil; de 1806 a 1810 cerca de 123 mil; de 1881 a 1815 aproximadamente 139 mil; de 1816 a 1820, 188 mil, de 1821 a 1825, 181 mil e de 1826 a 1830 250 mil. (INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. *Brasil: 500 anos de povoamento*. Rio de Janeiro, 2000.) Disponível em: <<https://brasil500anos.ibge.gov.br/territorio-brasileiro-e-povoamento/negros>> Acesso em: 10.11.2023

⁴ CARVALHO, José Murilo de. **Cidadania no Brasil: O longo caminho**. 3 ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002. Página 19.

⁵ Ibid. Página 46

O processo de desumanização era iniciado ainda em seu país de origem e encontrava continuidade no Brasil, onde a barbárie era considerada necessária para o controle das vidas e corpos dos negros, submetidos ao trabalho forçado. Da África

partiam em comboios, pescoço atado a pescoço com outros negros, numa corda puxada até o porto e o tumbeiro. Metido no navio, era deitado no meio de cem outros para ocupar, por meios e meio, o exíguo espaço do seu tamanho, mal comendo, mal cagando ali mesmo, no meio da fedentina mais hedionda.⁶

Esses seres humanos eram forçados a desistirem de si mesmos, “escapando vivo à travessia, caía no outro mercado, no lado de cá, onde era examinado como um cavalo magro. Avaliado pelos dentes, pela grossura dos tornozelos e dos punhos, era arrematado.”⁷

A elite social brasileira era caracterizada pela soberba exacerbada e pela sensação de onipotência gritante. Majoritariamente voltava-se para a defesa do trabalho escravo no Brasil e se colocava na posição de benfeitores dos escravizados, afinal, além de serem convertidos forçadamente, estes estavam ingressando em uma suposta sociedade superior; logo “pretendia-se que esse comércio traria a vantagem de civilizar a África, e de evitar que os negros se destruíssem nas suas guerras; assim como que fossem eles reduzidos à fé católica e civilização Europeia”⁸

Os negros eram relegados à própria sorte, tanto devido à sociedade não se reconhecer como praticante de ações aterrorizantes, quanto à ausência de respaldo jurídico ou legal para essa população, que posteriormente se tornaria parte efetiva do contingente brasileiro. O arcabouço legal e a normatização existente consistiam em leis esparsas que, de forma alguma, estavam em vigor para protegê-los. – pelo contrário.⁹

⁶ RIBEIRO, Darcy. **O Povo Brasileiro: A formação e o Sentido do Brasil**. 2 ed. São Paulo: Companhia das Letras, 1995. Página 119.

⁷ Ibid. Página 119

⁸ MALHEIRO, Perdigão. **A Escravidão no Brasil: Ensaio Histórico, Jurídico, Social**, III Parte e Apêndice. Volume II. Petrópolis, RJ: Vozes Ltda, 1976. Página 38

⁹ Apesar da Constituição do Império de 1824 se posicionar contra a marcação de ferro quente e torturas, conforme artigo 179, XIX, o direito costumeiro era largamente utilizado para benefício dos senhores de terra. “na realidade só serão abolidos os açoites de escravos em 1886, por uma lei especial (Lei de 15.10.1886, Coleção de Lei do Império do Brasil)”. (CUNHA, 1987, p. 141).

Nessa tensão entre a elite de um lado e os hipossuficientes escravizados do outro, a sociedade se moldava em preconceito e na normalização do que era anormal. Darcy Ribeiro discute a naturalidade com que o regime escravocrata era aceito no Brasil, visto que era considerado uma instituição “fundada na apropriação de seres humanos através da violência mais crua e da coerção permanente, exercida através dos castigos mais atrozes, atua como uma mó desumanizadora e deculturadora de eficácia incomparável.”¹⁰

Para que esses escravizados pudessem estar sob julgo de seus algozes, a “disciplina severa e paternalismo, portanto, conjugavam-se como os dois mecanismos basilares da administração dos escravos e, conseqüentemente, do sucesso econômico do proprietário rural”¹¹

A elite no Brasil detinha um poder quase absoluto na sociedade, dando origem à alta classe dos magistrados, políticos e outros grupos sociais com potencial para alterar o curso dos acontecimentos da época. No entanto, em vez de agir nesse sentido, a maioria da elite brasileira influenciava frequentemente a polícia e/ou a magistratura local por meio de subornos, troca de favores e até intimidação. Esta última ação era praticada diariamente com os escravizados. “Nas relações sociais internas do latifúndio, o proprietário rural exercia um poder quase absoluto sobre sua família, agregados camaradas e escravos.”¹²

Em geral, a necessidade de recorrer à força bruta nas relações com os escravizados derivava da crença de que era absolutamente crucial reduzir essas pessoas à condição de simples coisas, objetificando-os.

2.2. A tentativa e falha de fazer de objetificação do escravo

Desviando um pouco o foco e ciente da existência de teorias retrógradas sobre o “escravo-coisa” e o “escravo-rebelde”, é importante deixar claro que tais perspectivas não serão consideradas neste estudo. Existem inúmeros relatos, fontes e documentação comprovando alforrias, cartas de liberdade, pecúlio para

¹⁰ RIBEIRO, Darcy. **O Povo Brasileiro: A formação e o Sentido do Brasil**. 2 ed. São Paulo: Companhia das Letras, 1995. Página 119.

¹¹ MARQUESE, Rafael de Bivar. **A Administração do Trabalho Escravo nos Manuais de Fazendeiros do Brasil Império, 1830-1847***. São Paulo: FFLCH/USP, 1997. Página 103.

¹² KOERNER, Andrei. **Judiciário e cidadania na Constituição da República Brasileira**. São Paulo: HUCITEC, 1998. Página 48.

pagamento da liberdade e outras evidências que destacam a ativa busca pela emancipação por parte dos escravizados, em oposição direta às teorias mencionadas anteriormente.

Neste momento, ao nos posicionar e reconhecendo a importância dessas ações, recorremos ao conhecido conceito de que às vezes é necessário reafirmar o óbvio para enfatizar que análises mais profundas revelam que, apesar do intenso sofrimento e desumanização enfrentados pelos escravizados, a conquista de sua própria liberdade era o foco de suas ações.

A violência da escravidão não transformava os negros em seres 'incapazes de ação autônoma', nem em passivos receptores de calores senhoriais, e nem tampouco em rebeldes valorosos e indomáveis. Acreditar nisso poder ser apenas a opção mais cômoda: simplesmente desancar a barbárie social de um outro tempo traz implícita a sugestão de que somos menos bárbaros que hoje em dia, de que fizemos realmente algum 'progresso' dos tempos da escravidão até hoje. A ideia de que 'progredimos' de cem anos pra cá é, no mínimo, angelical e sádica: ela supõe ingenuidade e cegueira diante de tanta injustiça social, e parte também da estranha crença de que sofrimentos humanos intensos podem ser de alguma forma pesados ou medidos."¹³

2.2.1. A história do Haiti como exemplo do escravizado emancipado dos países colonizadores

A Revolução Francesa e os ideais iluministas, que colocavam o homem no centro do mundo, não incluíam todos os homens nesse centro. É importante ressaltar aqui que, apesar de parecer distante falar sobre a Revolução Francesa e o Haiti, queremos contextualizar o leitor quanto à sistemática e ao *modus operandi* dos países europeus em relação às suas colônias durante o auge do Iluminismo, uma vez que, Portugal não diferia nesse aspecto.

O Iluminismo, um movimento cultural que ocorreu na Europa nos séculos XVII e XVIII, não apenas colocou a razão no cerne das discussões, mas também buscou emancipar o Homem, rompendo com o conceito teocêntrico que dominava a sociedade até então. Uma de suas premissas fundamentais era o

¹³ CHALHOUB, Sidney. **Visões da Liberdade**: Uma história das últimas décadas da escravidão na Corte. São Paulo: 5ª reimpressão. Companhia de Letras, 2003. Página 42

progresso e a liberdade da humanidade; “tornou-se o fundamento filosófico das grandes revoluções liberais que, a pretexto de instituir liberdade e livrar o mundo das trevas e preconceitos da religião, iria travar guerra contra as instituições absolutistas e o poder tradicional da nobreza.”¹⁴

Acontece que a "França da Revolução Francesa", embora tenha se inspirado nos ideais iluministas, adotou uma abordagem contraditória ao prender para libertar, o que é um claro contrassenso. A França, que se via como líder entre as sociedades, tinha como um de seus objetivos exportar seu projeto de civilização para terras distantes, incluindo o Haiti, o que deu início ao processo de colonização francesa daquela região.

No entanto, a França não contava com a resistência do povo negro haitiano, que, mesmo sob o jugo de seus colonizadores, não se deixou abater e iniciou a Revolução Haitiana. Os haitianos basearam sua revolução nos mesmos ideais que seus colonizadores defendiam em sua própria revolução: liberdade e igualdade.

O povo negro haitiano, escravizado por colonizadores franceses, fez uma revolução para que as promessas de liberdade igualdade universais fundadas pela Revolução Francesa fossem estendidas a eles, assim como foram contra um poder que consideraram tirano, pois negava-lhes a liberdade e não lhes reconhecia igualdade.¹⁵

É evidente que a França, à semelhança da Revolução Haitiana que resultou na independência do Haiti em 1804, preocupava-se apenas com sua própria liberdade e igualdade, deixando aos seus colonos a "sorte" de serem colonizados. Enquanto para a França eram proclamados os ideais iluministas, para seu reino no Haiti restava apenas a condição de ser colonizado.

2.3. De volta: como chegamos aonde estamos

Retomando aos fatos, é inegável que, sob a influência de um Portugal imbuído de ideias revolucionárias e libertárias, devido à estrutura social e ao

¹⁴ ALMEIDA, Silvio Luiz de. **O que é racismo estrutural?** Belo Horizonte (MG): Letramento, 2018, p. 26.

¹⁵ Ibid. Página 27.

sistema de relações políticas na época do Brasil Colônia e do Império, os líderes locais e outros proprietários estavam geralmente acima da lei. “[...] Para esses, o poder do Estado não era imperativo, sua autoridade não impunha obediência automaticamente e era então necessário que o representante do poder imperial barganhasse e cooptasse”¹⁶.

O Brasil que se apresenta no século XXI teve séculos para evoluir e se "aperfeiçoar". A sociedade que observamos hoje, na qual a população negra é manipulada e relegada à margem, reflete-se em seus exemplos passados, sem a necessidade de se buscar muito longe.

As alianças, mesmo que hoje sejam um tanto quanto sutis, tiveram séculos para se consolidarem. A união da elite da sociedade na elaboração de leis e estruturas legais que mais segregam do que unem não é uma novidade no Brasil.

A aliança do poder aristocrático da Coroa com as elites agrárias locais permitiu construir um modelo de Estado que defenderia sempre, mesmo depois da independência, os intentos de segmentos sociais donos da propriedade e dos meios de produção. Naturalmente, o aparecimento do Estado não foi resultante do amadurecimento histórico-políticos de uma Nação unida ou de uma sociedade consciente, mas de imposição da vontade do Império colonizador.¹⁷

Parece ser inerente à natureza dessa elite viver apenas para si, agir exclusivamente em benefício próprio e pensar unicamente em seus interesses. Seja na elite da república, na elite imperial ou na elite colonial, entre outras variações, é comum a característica de estabelecer relações com o Estado visando sempre o próprio proveito.

É surpreendente e evoca uma sensação de atualidade quando nos deparamos com relatos sobre a elite do Brasil Império,

buscaria, simultaneamente, a construção do Estado e a sua constituição enquanto classe social, já que a manutenção da ordem tinha como requisito fundamental tanto a preservação das relações

¹⁶ KOERNER, Andrei. **Judiciário e cidadania na Constituição da República Brasileira**. São Paulo: HUCITEC, 1998. Páginas 49 e 50.

¹⁷ WOLKMER, Antonio Carlos. **História do Direito no Brasil**. 1ed. Rio de Janeiro: Forense, 1998. Página 40.

entre senhores e escravos como o monopólio da propriedade da terra por alguns poucos proprietários.¹⁸

A academia também precisou se reciclar, desfazendo-se de conceitos e pré-conceitos. À época, mas não só naquela época,

O exclusivismo intelectual gerado em princípios e valores alienígenos, que os transformava em elite privilegiada e distante da população, revelava que tais agentes, mais do que fazer justiça, eram preparados e treinados para servir aos interesses da administração colonial. A arrogância profissional, o isolamento elitista e a própria acumulação de trabalhos desses magistrados, aliados a uma lenta administração da justiça, pesada e comprometida colonialmente.¹⁹

É curioso, porém inegável, refletir que há apenas cerca de 135 anos éramos o último país das Américas a abolir a escravidão. Esse processo envolveu uma forte resistência da sociedade, o temor de que o sistema econômico entrasse em colapso e uma tentativa de libertar os escravizados sem efetivamente garantir sua liberdade plena.

Vê-se aqui, desde tenra idade, a construção de um viés social, figurando a centralização de eventual influência dominadora na mão de poucos e a apatia ao menos favorecido na relação com o hipossuficiente, culminando em possibilidades que, para além de não propiciarem igualdade à população de raça negra em um Brasil Colonial, Imperial e, posteriormente, Republicano, dificultaram sobremaneira o acesso pessoal de ex-escravos e seus descendentes a qualquer tipo de vislumbre de ascensão social.²⁰

Como uma maneira de ilustrar a persistência da segregação nos dias atuais, ao olharmos para o passado da memória brasileira, logo após a abolição da escravatura, houve uma clara tentativa da população elitizada de segregar de todas as formas os descendentes de escravizados e os próprios ex-escravos.

¹⁸ GILENO, C. **Perdigão Malheiro e as crises do Sistema Escravocrata e do Império**. 2003. 149 f. Tese (Doutorado em Filosofia e Ciência Humanas), Instituto de Filosofia e Ciências Sociais, Unicamp, Campinas, 2003. Página 49.

¹⁹ WOLKMER, Antonio Carlos. **História do Direito no Brasil**. 1ed. Rio de Janeiro: Forense, 1998. Página 91.

²⁰ FABRICIO, Matheus Di Felippo. **(Des)contribuição do Direito Tributário para a Justiça Social: Uma Breve Análise do Impacto de Políticas e Reformas Públicas na Perpetuação do Racismo Estrutural**. Revista de Direito Tributário Atual. Volume 52. Ano 2022. Página 302

Além do esforço da elite em promover uma abolição gradual no Brasil, a Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil, promulgada em 24 de fevereiro de 1891, evidenciou o intento de excluir os negros do país.

Este documento marcou um ponto crucial em um projeto com conotações racistas após a abolição. A sociedade brasileira estava diante de um plano meticulosamente elaborado para garantir que a população de cor preta e parda não se integrasse plenamente à sociedade. Aqui encontramos uma das razões possíveis para a necessidade atual de representatividade dessa população como resposta à marginalização de seus antepassados.

A Constituição dizia, em seu artigo 70, que “eram eleitores os cidadãos maiores de 21 anos que se alistarem na forma da lei. § 1º - Não podem alistar-se eleitores para as eleições federais ou para as dos Estados: 1º) os mendigos; 2º) os analfabetos; (...)”.

Cabe indagar quem constituía a população marginalizada recém-libertada do jugo escravista de seus senhores? Eram aqueles a quem não foram concedidas condições mínimas para a subsistência após sua libertação. Eram analfabetos e mendigos. O objetivo da Constituição fica claro: negros e negras não poderiam participar das eleições no Brasil.

Ao refletirmos sobre representatividade e os lugares conquistados pelos descendentes de escravizados no Brasil, muitas vezes buscamos respostas que não são fornecidas de forma clara ou objetiva, ou simplesmente não são fornecidas. É óbvio que séculos de oportunidades negadas à população negra fariam com que, no século XXI, a cor dos políticos ou a raça majoritariamente representada em cargos públicos não correspondesse à da população negra, uma vez que esta não apenas não foi incentivada a ocupar esses espaços, mas também foi impedida de fazê-lo.

Passados cerca de 43 anos desde a Constituição de 1891, na Constituição de 16 de julho de 1934, a exigência de saber ler e escrever para ser eleitor ou elegível e a impossibilidade de mendigos participarem das eleições ainda estavam em vigor. No entanto, nesse momento, surge uma nova mazela brasileira, importada da Europa: a eugenia.

A Constituição de 1934 dizia que

Art 138 - Incumbe à União, aos Estados e aos Municípios, nos termos das leis respectivas: (...)

b) estimular a educação eugênica; (...)

f) adotar medidas legislativas e administrativas tendentes a restringir a moralidade e a morbididade infantis; e de higiene social, que impeçam a propagação das doenças transmissíveis; (...)

g) cuidar da higiene mental e incentivar a luta contra os venenos sociais.²¹ (grifo nosso)

Nas palavras de Daniela Olimpo de Oliveira, as medidas higienistas eram largamente apoiadas por diversos setores intelectuais da época; “Em paralelo, torno a dizer, o voto não era extensível aos analfabetos neste período. Passados mais de trinta e cinco anos da abolição da escravatura, o homem, que agora é livre, só vota se for alfabetizado”²²

Em meio a inúmeras outras questões que envolvem a segregação racial institucionalizada, encontramos aqui uma situação em que a construção de uma sociedade fundamentada em preconceito e desigualdades sociais e raciais foi legitimada. Desde a Constituição de 1891 até a de 1934, fica evidente um projeto implementado para manter uma sociedade discriminatória de caráter racista, através do cerceamento dos direitos dos ex-escravizados e de seus descendentes de participarem do eleitorado brasileiro. Essas ações impactam diretamente a representatividade até os dias atuais.

Permito-me, neste momento, destacar a concepção do preconceito racial enraizado nas entranhas da sociedade, conforme delineado por Silvio de Almeida em seu livro "Racismo Estrutural":

o racismo – que se materializa como discriminação racial – é definido por seu caráter sistêmico. Não se trata, portanto, de apenas um ato discriminatório ou mesmo de um conjunto de atos, mas de um processo em que condições de subalternidade e de privilégio que se distribuem entre grupos raciais se reproduzem nos âmbitos da política, da economia e das relações cotidianas.²³

Para além do cenário atual, onde tentativas de disfarçar o racismo impedem a formalização de normas explicitamente racistas, nos séculos

²¹ PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA. **Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil de 16 de julho de 1934.** Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao34.htm> Acesso em: 09.10.2023

²² Referência à: OLIVIEIRA, Daniela Olimpo de. **As paredes da estrutura: atravessamentos tributários.** Casa do Direito. Rio de Janeiro. 2023. Página 14.

²³ Ibid. Página 34

passados, a segregação racial decorria de um conceito normativo amplamente aceito pela sociedade, que normalizava condutas discriminatórias e as tratava como questões aceitáveis, transmitindo esse conceito de geração em geração, quase como uma herança.

Ao pensar em herança, muitas vezes nos limitamos à transmissão de bens móveis e imóveis de uma geração para outra. No entanto, conceitos e preconceitos também são passíveis de serem transmitidos, perpetuando-se de geração em geração, caso não haja uma quebra e uma ruptura de pensamentos retrógrados e prejudiciais.

Aqui, antecipando temas que serão abordados na próxima parte deste trabalho e me baseando no texto de Maria Angélica dos Santos sobre desigualdade social do ponto de vista material para sustentar uma premissa imaterial, apresento o seguinte excerto original: “Existe uma desigualdade cumulativa, que vai gerando mais e novas desigualdades, e que é muito prejudicial por produzir imobilidade social e reduzir oportunidades até mesmo dos mais pobres acessarem a classe média.”²⁴

Leio essa citação, com todo respeito, parafraseando da seguinte forma: Existe um preconceito cumulativo baseado na raça, que gera cada vez mais preconceitos, sendo extremamente prejudicial por não promover a consciência social e por restringir oportunidades, inclusive impedindo a ruptura de pensamentos transmitidos de geração em geração; “tornar-se liberto não era o mesmo que tornar-se livre. Desta distinção encarregava-se a sociedade escravista de modo a perpetuar no ex-escravo as marcas de sua antiga condição servil.”²⁵

Os séculos XVIII, XIX e o início do século XX, período que incubou as segregações normalizadas ainda presentes em nossa sociedade, foram também o berço do pensamento que colocava o homem como centro da vida, fundamentando uma sociedade dividida cuja base dessa divisão era a raça. É intrigante observar que, nessa mesma época, enquanto o Iluminismo despontava na Europa, no Brasil (como demonstrado no caso do Haiti), o que

²⁴ SANTOS, Maria Angélica. **Tributação e Raça: Fabulações Tributárias. Uma imersão na teoria racial crítica do direito tributário.** Casa do Direito. 2023. Página 72.

²⁵ OLIVEIRA, Maria Inês Côrtes de. **O Liberto: o seu mundo e os outros.** São Paulo: Corrupio, 1988. Página 11.

predominava era o obscurantismo. As colônias e/ou os recém países independentes das Coroas Europeias não eram capazes de aplicar os ideais iluministas, sendo evidente que tais conceitos estavam reservados apenas para a "elite senhora de terras", que há pouco tempo era também a "elite senhora de gente".

O objetivo desta dissertação não é apenas reiterar o óbvio. Não pretendemos, nestas páginas, simplesmente expor o que já é amplamente conhecido, com algumas pessoas reconhecendo o problema enquanto outras o negam. Reconhecemos que o racismo existe no Brasil e que ele dificulta significativamente o esforço das pessoas de cor e raça negra, descendentes dos escravizados, em alcançar uma verdadeira mobilidade social.

Também é sabido que o imposto sobre o consumo, que afeta principalmente as pessoas mais pobres no Brasil, especialmente as de cor e raça preta e parda, é regressivo. Não estamos aqui para negar isso, nem tampouco para focar apenas nesse aspecto. Queremos mais!

2.4. O tributo sobre a Raça – Literalmente

É evidente que a construção do ambiente social que resultou na marginalização de certas pessoas foi forjada ao longo de anos e séculos, com a positivação e a racionalização de ideias que perpetuaram essa condição de geração em geração. Ao longo desse período, uma das poucas facetas que talvez não tenha mudado, mas sim se transformado, é a maneira como essa marginalização é sentida nos corpos da população de cor e raça negra e parda no Brasil.

Além da influência direta da elite brasileira na desumanização dos escravizados, o projeto de abolição foi concebido para ser gradual e extremamente difícil para os recém-libertos. Como já evidenciado, as próprias Constituições de 1891 e 1934 demarcavam a segregação e a acepção das pessoas negras no Brasil.

Estamos enganados ao pensar que as consequências das imposições raciais e preconceituosas aos libertos e seus descendentes não foram

premeditadas em suas vivências posteriores ao período de escravidão. Muitas vezes sem terras, sem nenhum bem, distantes de suas origens ou proibidos de manifestar sua cultura, e com raríssimas exceções, impossibilitados de serem eleitores ou elegíveis, a população negra, agora liberta, se viu diante de um mundo que continuaria desigual e, naquele momento, propositadamente.

Entretanto, quando pensamos que não poderiam surgir mais aberrações, somos novamente surpreendidos pela história.

O imposto é uma figura conhecida há muito tempo no Brasil e já fazia parte do cotidiano da população desde os tempos da escravidão. Naquela época, havia a tributação sobre os escravizados, evidenciando a tentativa de objetificar essas pessoas e demonstrando que a sociedade encarava a escravidão como uma empresa. Além disso, os escravizados libertos eram obrigados a pagar impostos sobre si mesmos.

O escravizado, considerado tributável por seus senhores, lança luz sobre a tentativa (não bem-sucedida) de tornar o escravo uma mera mercadoria. No entanto, além do viés do escravizado como um item na prateleira da elite brasileira, outro ponto extremamente sensível e ainda mais poderoso, como destacado por Charles Boxer, é a obrigação de pagamento de tributos exclusivamente com base na raça.

A população negra no Brasil, enquanto escravizada, tinha seu senhor como contribuinte, mas ao se tornar liberta, caso não tivesse escravos próprios para contribuir, era obrigada a pagar impostos sobre si mesma. Isso porque os cofres públicos da época estavam ávidos por agravar ainda mais a vida desses recém-libertos. Nesse ponto, o critério racial se soma ao critério de mercadoria.

Uma das razões da Coroa para impor essa nova forma de taxação estava no fato de ser fundamentalmente mais justa do que o velho método dos quintos, pois seria aplicada a um raio muito maior de pessoas, e não apenas aos mineiros e faiscadores. Todos os escravos de ambos os sexos, de mais de doze anos, eram taxados a um pagamento igual de 4¾ oitavas de ouro por cabeça, mesmo os demasiado velhos ou doentes para o trabalho útil. **Além disso, negros, mulatos e mestiços livres, que não tivessem escravos próprios, tinham que pagar taxa idêntica de capitação sobre si mesmos.**²⁶

²⁶ BOXER, Charles R. A idade de Ouro no Brasil (dores do crescimento de uma sociedade colonial). Página 217

Estamos diante de uma realidade no Brasil em que se paga tributo simplesmente por "ser negro". Neste momento, é crucial destacar a sensibilidade e a precisão de uma das minhas descobertas durante os estudos sobre tributação e raça. Gostaria de compartilhar as palavras de Daniela Olímpio sobre o fato de o liberto ter que pagar imposto sobre si mesmo:

Não sendo propriedade, o negro paga tributo sobre si mesmo! (...) Pagar tributo sobre si mesmo! Não era sobre a propriedade, não era sobre uma expressão econômica, como tributação se justifica na modernidade. Tributo sobre raça, não mais como propriedade, como chaga de se saber ser negro.²⁷

Mister deixar claro que: "A tributação sobre a raça ou sobre si mesmo, como vista, tem a ver com opressão, com violência, com coisificação do negro, independentemente de escravizado ou liberto. (...) Nesse sentido, deve-se sempre lembrar que a escravidão está diretamente relacionada à violência e ao ódio contra o negro"²⁸

Mais do que uma sociedade colonial, imperial e posteriormente republicana que buscou a segregação de sua própria gente, estamos diante de um fato que faz com que a população de cor e raça negra, além de ser considerada como mero objeto, mesmo após seu processo emancipatório de liberdade, ainda não se mostre verdadeiramente livre e carregue consigo consequências que a afetam até os dias de hoje.

Mais uma vez, neste início de dissertação, pergunto: em que circunstâncias, no Brasil, alguma raça ou cor foi obrigada a pagar tributo apenas por ser quem era? Esse dado histórico é eloquente. É crucial entendermos o significado disso, sob pena de continuarmos a mascarar um problema que a grande maioria sabe que existe, mas prefere fingir que não.

O que vemos na marginalização das pessoas de cor e raça negra é uma consequência direta de um processo emancipatório de liberdade daqueles que foram escravizados, pensado para ser falho, excludente, segregador, manipulador e marginalizador. Se hoje temos a urgente necessidade de políticas afirmativas para dismantelar o *status quo* que foi imposto aos negros do Brasil,

²⁷ Referência à: OLIVIEIRA, Daniela Olímpio de. **As paredes da estrutura: atravessamentos tributários**. Casa do Direito. Rio de Janeiro. 2023. Páginas 9 e 10.

²⁸ Ibid. Página 23.

essa urgência só se torna ainda maior porque em certo momento não se pensou em reparação.

Outro ponto importante que merece destaque é que não podemos fechar os olhos para a verdade de que, no Brasil, existem outras populações à margem da sociedade além da população negra (pretos e pardos). É amplamente reconhecido que na população com necessidade material estão também pessoas brancas. Elas também são subjugadas, também são excluídas do restante da sociedade, também são relegadas muitas vezes à própria sorte. No entanto, apesar da aparente semelhança entre as situações atuais da população negra e da população branca no Brasil, há uma diferença principal e primordial entre elas: a cor.

2.4.1. E os brancos pobres no Brasil?

A fim de exemplificar os dados extraídos dos anos de 2020 a 2023, que serão amplamente utilizados na próxima parte deste ensaio, abreviamos a demonstração especificamente sobre a renda *per capita* mínima da população brasileira, segregada por cor e raça, sem impedir sua utilização posteriormente, caso seja pertinente.

O Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), por meio da Síntese de Indicadores Sociais (SIS), publicou em 2023, referente ao exercício de 2022, a distribuição da Estrutura Econômica e Mercado de Trabalho entre a população brasileira. A Tabela 2.17 deste estudo, intitulada "Total e proporção de pessoas por classes de rendimento domiciliar *per capita*, segundo características selecionadas de domicílios e pessoas - Brasil - 2022²⁹" demonstra a proporção de pessoas por classes de rendimento domiciliar *per capita* (%) segregada por cor e raça.

²⁹ INSTITUTO BRASILEIRO DE GEORGRAFIA E ESTATÍSTICA – IBGE. **Padrão de vida e distribuição de rendimentos. Tabela 2.12 Total e proporção de pessoas por classes de rendimento domiciliar *per capita*, segundo características selecionadas de domicílios e pessoas - Brasil - 2022** Disponível em: <<https://www.ibge.gov.br/estatisticas/sociais/trabalho/9221-sintese-de-indicadores-sociais.html>> Acesso em: 08.10.2023

Como era de se esperar, há uma diferença significativa nos percentuais de pessoas de cor e raça negra que se encontram com os menores rendimentos na pesquisa realizada, em comparação com os percentuais da população de cor e raça branca.

Para contextualizar, apresentaremos três classificações de renda *per capita*³⁰, definida como extrema pobreza, por dia e por pessoa: (i) menor de R\$ 5,00; (ii) menor de R\$ 8,50 e (iii) menor de R\$ 15,94.

População abaixo dos R\$ 5,00 de renda *per capita*: da população total da pesquisa, cerca de 3,5% das pessoas brancas se encontram com renda *per capita* menor que R\$ 5,00, enquanto as pessoas pretas e pardas representam 7,7%. Isso indica que a população de cor e raça preta e parda se encontra praticamente com 54% a mais nessa classificação de renda.

População abaixo dos R\$ 8,50 de renda *per capita*: da população total da pesquisa, cerca de 7,4% das pessoas brancas se encontram com renda *per capita* menor que R\$ 8,50, enquanto os pretos e pardos representam 16,3%. Mais uma vez, isso demonstra que a população de cor e raça preta e parda se encontra cerca de 55% a mais nessa classificação de renda.

População abaixo dos R\$ 14,94 de renda *per capita*: da população total da pesquisa, cerca de 21% das pessoas brancas se encontram com renda *per capita* menor que R\$ 14,94, enquanto os pretos e pardos representam 40%. Novamente, isso indica que a população de cor e raça preta e parda se encontra cerca de 47,5% a mais nessa classificação de renda.

As diferenças foram mais significativas na análise por cor ou raça, pois pessoas pretas ou pardas representavam mais de 70% dos pobres e extremamente pobres. Essas diferenças também se mantiveram nas taxas de pobreza e extrema pobreza: 7,7% das pessoas de cor ou raça preta ou parda eram extremamente pobres em 2022 (contra 3,5% entre brancos) e 40,0% eram pobres (contra 21,0% de brancos)³¹

³⁰ Dados extraídos da tabela referenciada (2.17) e considerados em Dólar, pelo Banco Mundial, a uma cotação de R\$ 2,3273771 para US\$ 1,00. Temos então a seguinte conversão: (i) Menos de US\$ 2,15, (ii) Menos de US\$ 3,65 = R\$ 5,00 = R\$ 8,50, (iii) Menos de US\$ 6,85 = R\$ 14,94

³¹ WORLD BANK GROUP. **Relatório de Pobreza e Equidade no Brasil – Mirando o futuro após duas crises.** 2022. Página 22. Disponível em: <<https://openknowledge.worldbank.org/server/api/core/bitstreams/25e36349-9396-53bc-95a9-10e5c6d008ef/content>> Acesso em: 06.01.2024

Para fins demonstrativos e de fácil visualização, temos a tabela abaixo, realizada para esse trabalho com os dados extraídos da pesquisa:

Tabela 1: Renda per capita e raça no Brasil

Renda <i>per capita</i> menor que R\$ 5,00 (dia)			Renda <i>per capita</i> menor que R\$ 8,50 (dia)			Renda <i>per capita</i> menor que R\$ 14,94 (dia)		
Brancos	Pretos Pardos	Diferença	Brancos	Pretos Pardos	Diferença	Brancos	Pretos Pardos	Diferença
3,5%	7,7%	54,36%	7,4%	16,3%	54,70%	21%	40%	47,51%
Diferença: Pretos e Pardos representam 54% a mais de pessoas na população presente faixa de renda <i>per capita</i> menor de R\$ 5,00			Diferença: Pretos e Pardos representam quase 55% a mais de pessoas na população presente faixa de renda <i>per capita</i> menor de R\$ 8,50			Diferença: Pretos e Pardos representam 47,51% a mais de pessoas na população presente faixa de renda <i>per capita</i> menor de R\$ 14,94		

Extraída dos dados do IBGE³² e confeccionada para o trabalho

Sim, é importante reconhecer que existem brancos também vivendo na pobreza e na miséria, e eles também merecem acesso a oportunidades e a mudanças em seu *status quo*. Entretanto, os números evidenciam que a população negra está significativamente mais presente na marginalização social no Brasil e é objeto de um contingente maior na desigualdade social.

O quadro apresentado acima, embora seja apenas uma breve demonstração da desigualdade entre as cores, retrata efetivamente as consequências de um sistema colonial e imperialista, que foi marcado pela intransigência e pela positivação de leis que cercearam os direitos da população de cor e raça preta e parda no Brasil, deixando reflexos sentidos até hoje.

Essa diferença marcante não começou recentemente e não se limita apenas a diferenças e consequências de natureza material. Além da população de cor e raça branca ter a possibilidade de se sentir superior simplesmente por herdar um preconceito enraizado em função da cor, a perpetuação de certos conceitos e ações, sem a total ruptura da discriminação, acentuam cada vez mais a distância entre as cores no Brasil.

³² INSTITUTO BRASILEIRO DE GEORGRAFIA E ESTATÍSTICA – IBGE. Padrão de vida e distribuição de rendimentos. Tabela 2.12 Total e proporção de pessoas por classes de rendimento domiciliar *per capita*, segundo características selecionadas de domicílios e pessoas - Brasil - 2022 Disponível em: <<https://www.ibge.gov.br/estatisticas/sociais/trabalho/9221-sintese-de-indicadores-sociais.html>> Acesso em: 08.10.2023

Desde 1888, quando a Lei Áurea passou a tratar os negros no Brasil como libertos, os brancos miseráveis e pobres ganharam companhia nessa classe marginalizada da sociedade. O negro, que antes era escravizado, agora como ex-escravizado, faz parte da população pobre e miserável. No entanto, com a entrada da população de cor e raça preta e parda nessa triste classificação, os brancos passaram a ter a possibilidade de se sentir — e arrisco a dizer que ainda hoje, eventualmente — em uma espécie de "subterfúgio" para não serem percebidos como os piores dos piores. Afinal, segundo essa visão, pior do que um branco pobre é "com certeza" um negro pobre.

2.5. A raça impulsionando políticas afirmativas – Reflexões Teóricas sobre o tema

Em função de a sociedade ter sido centrada em um sistema desigual e racial, quando a margem da sociedade está populada por pessoas de cor e raça preta e parda e de pessoas de cor e raça branca, mesmo que em parcela menor, essa última, ainda hoje, pode ser tentada a se sentir superior àquela. Em outras palavras: mesmo que inconscientemente, um branco pobre tem a conveniência de se sentir superior ao negro pobre. O racismo não é um fator entre classes e sim apesar das classes.

Nesse momento, tornar-se importante, apesar de não ser o foco desse trabalho e se tratar de um contexto diverso do brasileiro, comentar sobre essa possível sensação de superioridade que pode se alojar na população branca à margem da sociedade.

No caso que será apresentado, que se trata especificamente dos Estados Unidos da América, mesmo que saibamos que aquele país não comunga das mesmas origens culturais do Brasil, compreendemos que a avaliação que será realizada pode sim se tornar uma alternativa de conclusão para a eventual sensação e a materialização da discriminação racial do branco pobre sobre o negro pobre brasileiro.

Michelle Alexander, autora americana e ativista dos direitos civis, escreveu um livro intitulado 'A Nova Segregação – Racismo e Encarceramento em Massa'. Nele, ao tratar da classe trabalhadora e pobre segregada entre

brancos e não brancos, traz ponderações, aqui tratadas de forma breve e resumida, sobre a forma com que a Guerra às Drogas, o processo da reparação afirmativa nos Estados Unidos e o encarceramento em massa se deram longe das mãos brancas que poderiam ter sido amigas.

No entanto, com o advento das ações afirmativas, repentinamente os afro-americanos estavam saltando por cima dos brancos pobres e da classe trabalhadora em seu caminho para Harvard e Yale e conseguindo empregos antes reservados aos brancos em departamentos de polícia e no corpo de bombeiros. **Os defensores dos direitos civis não ofereceram um bálsamo para a ferida resistindo publicamente aos apelos por ações afirmativas de classe e desconsiderando as alegações de injustiça com base no argumento de que os brancos tinham desfrutado de preferências raciais por centenas de anos. O ressentimento, a frustração e a raiva expressos pelos brancos pobres e da classe trabalhadora foram atribuídos ao racismo, levando a um discurso subterrâneo sobre raça e a apelos políticos racistas implícitos, mas a pouco diálogo honesto.**³³ (grifo nosso)

A sensação através dos estudos realizados é de que existe, para brancos pobres da classe trabalhadora dos Estados Unidos, o que se denominou de “salário psicológico” [*the public and psychological wage*]³⁴, que nada mais é do que uma compensação psicológica dos baixos salários e das condições precárias vividas por eles; condições essas que são semelhantes, se não iguais, do ponto de vista material, daquelas vividas pela população afro-americana. Em outras palavras, esse salário psicológico proporciona a percepção para os brancos (que não fazem parte da elite) de que eles se encontram acima e superiores aos negros.

No contexto delineado por Michelle Alexander, o apelo final é claro: a população branca, embora possa experimentar os efeitos do “salário psicológico” em detrimento dos afro-americanos, deve renunciar a tais benefícios em prol da equidade de oportunidades.

³³ ALEXANDER, Michelle. **A Nova Segregação – Racismo e Encarceramento em Massa**. Boi Tempo (S.D.) Páginas 355 e 356. Disponível em: <https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/7489439/mod_resource/content/2/Pedro%20Davoglio%20-%20Michelle%20Alexander%20-%20A%20nova%20segrega%C3%A7%C3%A3o_%20racismo%20e%20encarceramento%20em%20massa%20%282018%29.pdf> Acesso em: 10.10.2023

³⁴ Conceito utilizado por Michelle Alexander originalmente discutido pelo sociólogo William Edward Burghardt Du Bois (Ph.D/Harvard) ativista do movimento negro nos Estados Unidos.

Uma alternativa plausível para alcançar esse objetivo, tal como sugerimos para o Brasil, passa necessariamente pela participação dos brancos na reformulação do sistema atual, evidenciando que nem eles, nem os não brancos precisam prescindir das conquistas já obtidas.

Contextualizando brevemente a lição que a América do Norte pode fornecer ao Brasil, torna-se evidente a urgência de engajar a população branca na emancipação dos brasileiros pretos e pardos. Nossa sociedade, historicamente enraizada em linhas raciais desde a colonização, precisa desmontar concepções ultrapassadas e resquícios do sistema escravocrata para edificar uma nação verdadeiramente igualitária. Isso requer o fortalecimento de políticas afirmativas de reparação, inclusive o desenvolvimento de vieses raciais compensatórios dentro da agenda social.

Ao discutirmos uma sociedade moldada por estruturas racistas, é crucial reconhecer que o racismo é uma ferida "pessoal", não inerente às estruturas em si. Elas se tornam racistas simplesmente porque são formadas por pessoas com atitudes racistas. Nesse sentido, podemos nos valer do argumento de Silvio Almeida, que nos leva a compreender que

o racismo é uma decorrência da própria estrutura social, ou seja, do modo 'normal' com que se constituem as relações políticas, econômicas, jurídicas e até familiares, não sendo uma patologia social e nem um desarranjo institucional (...) As instituições são apenas a materialização de uma estrutura social ou de um modo de socialização que tem o racismo como um de seus componentes orgânicos. **Dito de modo mais direto: as instituições são racistas porque a sociedade é racista**³⁵.

Sem dúvida, resolver as discrepâncias entre as raças no Brasil e implementar políticas afirmativas de reparação representam desafios consideráveis. No entanto, é essencial reconhecer que qualquer abordagem eficaz deve confrontar diretamente o problema do racismo, "se o racismo é inerente à ordem social, a única forma de uma instituição combatê-lo é por meio da implementação de práticas antirracistas efetivas"³⁶

³⁵ ALMEIDA, Silvio Luiz de. **O que é racismo estrutural?** Belo Horizonte (MG): Letramento, 2018, p. 3

³⁶ Ibid. Página 37.

Conforme evidenciado por Michelle Alexander, semelhante ao que ocorre nos Estados Unidos, onde é necessário que os brancos renunciem a seus privilégios para que um verdadeiro processo de reestruturação seja realizado, no Brasil, para que as políticas afirmativas logrem êxito, além da necessidade de a população de cor e raça branca se vestir da armadura antirracista, é necessário, acima de tudo, reconhecer a responsabilidade da sociedade pelo viés estrutural pujante que se instalou: é preciso admitir que sempre estivemos diante de um Brasil Colônia, Império, República forjado no preconceito. Somente assim - talvez, apenas talvez - conseguiremos ultrapassar a barreira do racismo e formular políticas públicas e tributárias imbuídas de afirmação e intenção para diminuir a distância entre as cores em nosso território nacional.

Sob o aspecto da necessidade de ruptura da tradição geracional herdada, que se manifesta nos preconceitos conscientes e inconscientes, refletidos em segregação material e moral, é crucial que o viés legado de um Brasil Colônia/Império seja, de uma vez por todas, extirpado da sociedade.

Em última análise, destacamos Lilia Schwarcz, que, por meio de Florestan Fernandes, compreendeu que o Brasil carrega consigo uma espécie de preconceito do preconceito; é preferível mentir do que admitir:

Nas palavras de Florestan Fernandes³⁷, o brasileiro teria “uma espécie de preconceito reativo: o preconceito contra o preconceito”, uma vez que preferia negar a reconhecer e atuar. Foi também Fernandes quem chamou a já velhusca história das três raças de “mito da democracia racial”, revalidando, ao mesmo tempo, a força de tal narrativa e as falácias de sua formulação. O golpe de misericórdia foi dado pelo ativismo negro, que, a partir do fim da década de 1970, mostrou a perversão desse tipo de discurso oficial, o qual tinha a potencialidade de driblar a força dos movimentos sociais que lutavam por real igualdade e inclusão. Mas, apesar dos esforços, mais de um século depois a imagem da mistura das águas continuava a ter impacto no Brasil e soava como realidade!³⁸

³⁷ Para contextualização, vejam duas obras de Florestan Fernandes: **A integração do negro na sociedade de classes**. Disponível em: <https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/4482634/mod_resource/content/1/Florestan%20Fernandes%20-%20A%20integra%C3%A7%C3%A3o%20do%20negro%20na%20sociedade%20de%20classe%20-%20Vol%20I%20-%20O%20legado%20da%20ra%C3%A7a%20branca-1.pdf> e **A revolução burguesa no Brasil**. Disponível: <https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/5815113/mod_resource/content/1/Florestan%20Fernandes.%20A%20revolucao%20burguesa%20no%20Brasil.pdf>

³⁸ SCWARTZ, Lilia Moritz. **Sobre o Autoritarismo Brasileiro**. Companhia das Letras. (S.D.)
Página 14. Disponível em:

O Brasil, ao que indica Fernandes³⁹, é uma nação preconceituosa, mas esse preconceito escolhe para quem aparece. Não é generalizado. O fenômeno conhecido na sociedade brasileira como "preconceito contra o preconceito" leva a uma perpetuação da inércia social, onde subterfúgios inconscientes são utilizados para evitar admitir a existência de um problema que requer combate.

Os conceitos de Fernandes e Almeida ressaltam a urgência de que a sociedade brasileira supere esse preconceito internalizado para enfrentar o racismo de frente e implementar políticas intencionais, focalizadas e afirmativas.

Enquanto o elo do preconceito não for rompido para reconhecer sua existência, políticas eficazes de combate ao racismo institucional e mudanças significativas para a população negra no Brasil permanecerão fora de alcance.

Apesar de não ser objeto deste estudo, é importante mencionar a relevância das Teorias Decolonial e Crítica Racial na luta contra a desigualdade social. No entanto, a articulação teórica entre Michelle Alexander e Silvio de Almeida demonstra a necessidade objetiva das conclusões deste trabalho.

Assim como Alexander defende a renúncia dos privilégios raciais pela população branca em prol da luta antirracista, Fernandes identifica o problema sociológico do preconceito contra o preconceito. É essencial que a sociedade brasileira reconheça sua própria racismo para estar preparada para combatê-lo, conforme destacado por Silvio de Almeida.

Além dos teóricos mencionados, é fundamental a posituação de leis que protejam os direitos da população negra no Brasil e imponham a todos o cumprimento desses direitos, sob pena de medidas coercitivas.

Por fim, é crucial revisitar a história nacional, especialmente os séculos de escravidão, para compreender plenamente as consequências materiais e imateriais que persistem até os dias de hoje, como será demonstrado pelos dados apresentados a seguir.

<https://www.mprj.mp.br/documents/20184/1330165/Sobre_o_autoritarismo_brasileiro.pdf>

Acesso em: 28.12.2023

³⁹ FLORESTAN, Fernandes. **A integração do negro nas sociedades de classe. Ensaio de interpretação sociológica.** Volume I. 5ª edição. Editora Globo. 2008.

_____. **A revolução burguesa no Brasil. Ensaio de interpretação sociológica.** 5ª edição. 2ª Reimpressão. Editora Globo. 2008

3. O LUGAR DA FAMÍLIA DOS EX-ESCRAVIZADOS

3.1. Informações e dados dos descendentes

Conforme evidenciado no Capítulo I, o percurso até o século XXI colocou deliberadamente a população negra no Brasil à margem da sociedade. Constituições foram promulgadas com o objetivo de impedir que os ancestrais dos negros, que hoje constituem a maioria da população pobre e miserável no país, alcançassem plenamente suas liberdades, resultando em consequências visíveis nos dias atuais.

Este capítulo tem como objetivo apresentar dados quantitativos e qualitativos que demonstram, por meio da análise de informações primárias consolidadas por programas e institutos de pesquisa, a situação e posição social da população negra no Brasil. O intuito é compilar informações relevantes para examinar o *status* socioeconômico dos negros no país.

Não é coincidência que a presença de negros na faixa de renda *per capita* mais baixa, abaixo de R\$ 5,00, seja 54% maior do que a presença de brancos nessa mesma classificação. Da mesma forma, não é por acaso que o salário médio real do trabalho principal da população negra no Brasil seja significativamente inferior ao da população branca.

3.1.1. Mais efeitos da desigualdade social

Para complementar a avaliação inicial deste estudo, em relação à presença das populações negra/parda e branca nos menores níveis de renda *per capita*, mesmo ao considerarmos as rendas ligeiramente maiores, porém ainda significativamente baixas, os resultados seguem a mesma tendência evidenciada anteriormente: a população negra percebe rendimentos menores, independentemente da faixa salarial de renda *per capita* avaliada.

Temos as seguintes proporções de faixa para renda *per capita*:

- i. Até $\frac{1}{4}$ de salário-mínimo (R\$ 303);
- ii. Mais de $\frac{1}{4}$ a $\frac{1}{2}$ salário-mínimo (R\$ 606);
- iii. Até R\$ 105; e
- iv. Mais de R\$ 105 a R\$ 210.

Como mencionamos anteriormente, as categorias acima seguem a mesma tendência das classificações das populações que possuem renda *per*

capita inferior a R\$ 5,00, inferior a R\$ 8,50 e inferior a R\$ 15,94. Para facilitar a visualização e comparação das informações, abaixo consolidamos os dados da Tabela 2.2.3 - Total e proporção de pessoas por classes de rendimento domiciliar *per capita*, segundo características selecionadas de domicílios e pessoas – Brasil – 2022. Como era de se esperar, observamos que, em todas as faixas salariais, os negros representam consistentemente o maior contingente da população pesquisada. Veja:

Tabela 2 – Proporção de pessoas por classes de rendimento domiciliar per capita, segundo características selecionadas de domicílios e pessoas

	Brancos	Pretos Pardos	Dif. %	A população negra se encontra significativamente mais presente em todos os níveis avaliados
Até ¼ de salário-mínimo (R\$ 303)	6,4%	14,3%	54,95%	
Mais de ¼ a ½ salário-mínimo (R\$ 606)	12,9%	23,4%	44,67%	
Até R\$ 105	3,4%	2,0%	42,71%	
Mais de R\$ 105 a R\$ 210	1,9%	5,1%	63,07%	

Informações citadas acima – confecção própria

De fato, ao analisarmos as sete faixas e classificações de renda *per capita* em 2022, é evidente que a população de cor e raça preta e parda ocupa consistentemente o último lugar nelas todas. Embora existam brancos pobres, conforme demonstrado pelas pesquisas, eles não compõem a grande maioria da população marginalizada e tampouco ocupam essa posição desfavorável devido ao histórico de opressão e escravidão.

Abaixo, apresentamos de forma consolidada a presença da população negra em comparação com a população branca nas sete faixas pesquisadas de renda *per capita*, observando que em nenhuma delas a presença da população negra representa menos de 40%:

Tabela 3 - Classificação da Renda per capita: raça negra e branca

Classificação da renda <i>per capita</i>	% da presença negra superior à branca
Menor que R\$ 5,00	54,63%
Menor que R\$ 8,50	54,70%
Menor que R\$ 14,94	47,51%
Até R\$ 105	42,71%

Mais de R\$ 105 a R\$ 210	63,07%
Até ¼ de salário-mínimo (R\$ 303)	54,95%
Mais de ¼ a ½ salário-mínimo (R\$ 606)	44,67%

Informações citadas acima – confecção própria

Continuando nossa análise e apresentação de dados, o IBGE, por meio da Síntese de Indicadores Sociais – SIS, divulgou em 2023 os dados referentes a 2022, que mostram a distribuição da Estrutura Econômica e do Mercado de Trabalho na população brasileira. A Tabela 1.6 desse estudo, intitulada "Indicadores de rendimento do trabalho das pessoas de 14 anos ou mais de idade, segundo sexo e cor ou raça - Brasil – 2022", apresenta o rendimento médio real habitual do trabalho principal e o rendimento de todos os trabalhos, além do rendimento-hora médio real habitual do trabalho principal e o rendimento-hora de todos os trabalhos.

Confirmamos, por meio dos dados, a percepção de que há uma diferença significativa nos valores recebidos pela população de cor e raça preta e parda em comparação com a população de cor e raça branca no Brasil, tanto nos rendimentos habituais do trabalho quanto nos rendimentos-hora dessas populações.

Em 2022, o rendimento médio real habitual do trabalho principal da população de cor e raça preta e parda foi de R\$ 1.994, enquanto para a população branca foi de R\$ 3.273, representando uma diferença de aproximadamente R\$ 1.279 a mais para esta última. Isso significa que o rendimento médio real da população branca é cerca de 39% maior do que o da população de cor e raça preta e parda.

Ao analisarmos os rendimentos por hora, a discrepância persiste, com valores de R\$ 12,40 para a população de cor e raça preta e parda, enquanto para a população branca o valor é de R\$ 20,00. Assim, os brancos apresentam um rendimento médio real cerca de 38% maior do que os negros.

Abaixo, para melhor visualização:

Tabela 4 - Rendimento médio por raça

Rendimento médio real habitual do trabalho principal (R\$/mês)				Rendimento-hora médio real habitual do trabalho principal (R\$/hora)			
Brancos	Pretos Pardos	%	R\$	Brancos	Pretos Pardos	%	R\$
R\$ 3.273	R\$ 1.994	39%	R\$ 1.279	R\$ 20	R\$ 12,4	38%	R\$ 7,6
Brancos percebem rendimento médio real habitual mensal 39% acima dos pretos e pardos				Brancos percebem rendimento-hora real habitual 38% acima dos pretos e pardos			

Informações citadas acima – confecção própria

O Relatório⁴⁰ indica que

Em 2022, a população ocupada de cor ou raça branca ganhava, em média, 64,2% mais do que a de cor ou raça preta ou parda e os homens, 27,0% mais que as mulheres, sendo que mulheres e homens de cor ou raça preta ou parda recebiam rendimentos inferiores aos das pessoas brancas. Os resultados indicam a existência de desigualdade estrutural, dado que esses diferenciais, salvo pequenas oscilações, foram encontrados em todos os anos de 2012 a 2022

O quadro acima, que deve ser analisado em conjunto com o apresentado no Capítulo I, oferece uma visão, ainda que limitada, da desigualdade entre as cores no Brasil, destacando a distorção evidente no rendimento mensal e por hora da população de cor e raça preta e parda em comparação com a população branca.

Uma conclusão precipitada poderia sugerir que os negros ganham menos que os brancos devido a níveis educacionais inferiores. No entanto, é sobre esse ponto específico que trazemos os próximos dados.

Os resultados que constam ainda da pesquisa destacada acima, tratando, porém, da Tabela 2.7⁴¹ “Rendimento domiciliar *per capita* médio e mediano, por sexo e cor ou raça, segundo o nível de instrução - Brasil – 2022” destacou que,

⁴⁰ INSTITUTO BRASILEIRO DE GEORGRAFIA E ESTATÍSTICA – IBGE. **Síntese de indicadores sociais : uma análise das condições de vida da população brasileira : 2023 / IBGE, Coordenação de População e Indicadores Sociais.** Página 25. Disponível em: <<https://www.ibge.gov.br/estatisticas/sociais/trabalho/9221-sintese-de-indicadores-sociais.html?=&t=publicacoes>> Acesso em: 08.10.2023

⁴¹ INSTITUTO BRASILEIRO DE GEORGRAFIA E ESTATÍSTICA – IBGE. **Rendimento domiciliar *per capita* médio e mediano, por sexo e cor ou raça, segundo o nível de instrução - Brasil - 2022. Tabela 2.7 Rendimento domiciliar *per capita* médio e mediano, por sexo e cor ou raça, segundo o nível de instrução - Brasil - 2022** Disponível em: <<https://www.ibge.gov.br/estatisticas/sociais/trabalho/9221-sintese-de-indicadores-sociais.html>> Acesso em: 08.10.2023

Quando o rendimento médio e mediano é avaliado dentro do mesmo grau de instrução em relação à segregação entre a população de cor e raça preta e parda e a branca, observa-se que a população negra ainda assim percebe menores rendimentos. Isso significa que os menores rendimentos não estão relacionados a uma menor escolaridade ou grau de instrução para exercer determinada ocupação no mercado de trabalho. Existe, portanto, um desvio sistêmico.

Essa constatação é extremamente importante e preocupante, pois desmente os argumentos de pessoas que acreditam que a meritocracia resolverá as diferenças que existem há séculos entre as cores no Brasil. Não há possibilidade de duas pessoas alcançarem o mesmo patamar, mesmo com o mesmo esforço, se partirem de posições diferentes.

Os graus de instrução considerados na pesquisa são 4 (quatro), e em todos eles os negros têm rendimento inferior aos brancos. Esses graus são:

- v. Sem instrução ou fundamental incompleto;
- vi. Ensino Fundamental completo ou Médio incompleto;
- vii. Ensino Médio completo ou Superior incompleto; e
- viii. Ensino Superior completo.

Em todas as categorias acima mencionadas, a população de cor e raça preta e parda obteve rendimentos médios inferiores em mais de 30% em comparação com os rendimentos médios da população branca. Vejamos⁴²:

Tabela 5 - Rendimento x Grau de Instrução

Sem instrução ou fundamental incompleto	Branco	Preto Pardo	Dif. R\$	Dif. %
Rendimento Médio	R\$ 1.319	R\$ 904	R\$ 415	31,49%
Ensino Fundamental completo ou Médio incompleto	Branco	Preto Pardo	Dif. R\$	Dif. %
Rendimento Médio	R\$ 1.463	R\$ 958	R\$ 505	34,52%
Ensino Médio completo ou Superior incompleto	Branco	Preto Pardo	Dif. R\$	Dif. %
Rendimento Médio	R\$ 1.899	R\$ 1.268	R\$ 632	33,26%

⁴² Ibid.

Ensino Superior completo	Branco	Preto Pardo	Dif. R\$	Dif. %
Rendimento Médio	R\$ 4.411	R\$ 2.969	R\$ 1.442	32,70%

Tabela retirada da publicação do IBGE e confecção própria

Percebam que, independentemente do grau de instrução avaliado, os pretos e pardos, invariavelmente, possuem rendimentos menores do que a população branca. Para trazer ainda mais substância e catapultar dúvidas sobre a existência de um desvio sistêmico no Brasil, além da demonstração acima colocada sobre os níveis de instrução, temos, na próxima sessão, o demonstrativo do rendimento médio real do trabalho principal habitualmente recebido por mês em 10 (dez) diferentes atividades econômicas, segregadas entre a população de cor e raça preta e parda e a branca.

Segregaremos as atividades entre raça e cor e ocupações formais e informais, conforme segue:

Tabela 6 - Demonstrativo por Grupo de Atividades com ocupação formal

43

Grupo de Atividade	Branco	Pretos Pardos	Dif. R\$	Dif. %
Agropecuária	R\$ 3.203	R\$ 1.854	R\$ 1.350	42,14%
Indústria	R\$ 3.379	R\$ 2.319	R\$ 1.060	31,37%
Construção	R\$ 3.544	R\$ 2.528	R\$ 1.016	28,67%
Comércio e reparação	R\$ 2.899	R\$ 2.090	R\$ 809	27,90%
Adm. pública, educação, saúde e serv. sociais	R\$ 4.727	R\$ 3.362	R\$ 1.365	28,88%
Transporte, armazenagem e correio	R\$ 3.486	R\$ 2.773	R\$ 713	20,46%
Alojamento e alimentação	R\$ 2.449	R\$ 1.934	R\$ 515	21,01%
Informação, financeira e outras ativ. profissionais	R\$ 4.883	R\$ 2.830	R\$ 2.054	42,05%

⁴³ INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA – IBGE. **Estrutura Econômica e Mercado de Trabalho. Tabela 1.27 - Rendimento médio real do trabalho principal habitualmente recebido por mês pelas pessoas de 14 anos ou mais de idade, ocupadas na semana de referência, por tipo de vínculo, sexo e cor ou raça, segundo grupo de atividade econômica e nível de instrução - Brasil - 2022** Disponível em: <<https://www.ibge.gov.br/estatisticas/sociais/trabalho/9221-sintese-de-indicadores-sociais.html>> Acesso em: 08.10.2023

Serviços domésticos	R\$ 1.495	R\$ 1.429	R\$ 66	4,39%
Outros serviços	R\$ 3.079	R\$ 2.364	R\$ 715	23,23%

Informações citadas acima – confecção própria

Tabela 7 - Demonstrativo por Grupo de Atividades com ocupação informal

Grupo de Atividade	Branços	Pretos Pardos	Dif. R\$	Dif. %
Agropecuária	R\$ 1.885	R\$ 985	R\$ 900	47,76%
Indústria	R\$ 2.041	R\$ 1.300	R\$ 741	36,28%
Construção	R\$ 1.910	R\$ 1.472	R\$ 438	22,95%
Comércio e reparação	R\$ 1.903	R\$ 1.309	R\$ 594	31,21%
Adm. pública, educação, saúde e serv. sociais	R\$ 3.548	R\$ 2.013	R\$ 1.534	43,25%
Transporte, armazenagem e correio	R\$ 2.220	R\$ 1.710	R\$ 510	22,98%
Alojamento e alimentação	R\$ 1.445	R\$ 1.151	R\$ 294	20,34%
Informação, financeira e outras ativ. profissionais	R\$ 3.910	R\$ 2.214	R\$ 1.696	43,37%
Serviços domésticos	R\$ 1.029	R\$ 831	R\$ 198	19,25%
Outros serviços	R\$ 1.815	R\$ 1.289	R\$ 525	28,96%

Informações citadas acima – confecção própria

É interessante notar que a população de cor e raça preta e parda continua ocupando a última posição em termos de salários, independentemente da atividade avaliada, mesmo quando comparada dentro do mesmo setor. Essa tendência parece persistir tanto nas análises das ocupações que demandam maior grau de instrução quanto nas que requerem menor grau de instrução.

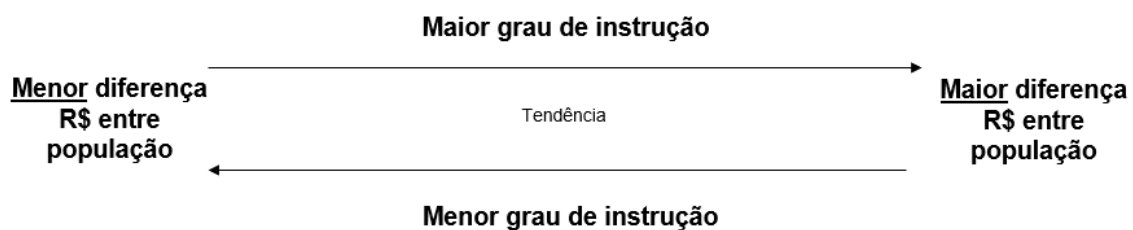
À exceção da agropecuária, a maior diferença percentual do trabalho formal na comparação entre as raças (42,05%) é na atividade⁴⁴ “Informação, Financeira e Outras Ativ. Profissionais” que, em regra, dentre as atividades destacadas, é aquela que, juntamente com a “Adm. Pública, Educação, Saúde

⁴⁴ INSTITUTO BRASILEIRO DE GEORGRAFIA E ESTATÍSTICA – IBGE. **Síntese de indicadores sociais : uma análise das condições de vida da população brasileira : 2023 / IBGE, Coordenação de População e Indicadores Sociais.** Página 20. Disponível em: < <https://www.ibge.gov.br/estatisticas/sociais/trabalho/9221-sintese-de-indicadores-sociais.html?=&t=publicacoes>> Acesso em: 08.10.2023

e Serviços Sociais”, tende a buscar maior nível de instrução de seus colaboradores.

É interessante notar que a menor diferença entre as populações, especialmente em ocupações formais, é observada no setor de "Serviços Domésticos", com uma diferença de apenas 4,39% entre a raça branca e negra. Isso confirma a tendência de que, quanto maior o grau de instrução necessário para uma atividade, maior é a discrepância no rendimento médio mensal entre as populações, enquanto quanto menor o grau de instrução exigido, menor é essa diferença.

Figura 1 - CadÚnico por cor e raça preta e parda comparada à branca em 2023



Uma observação relevante é que, em geral, as atividades que apresentam os menores rendimentos mensais e por hora tendem a ter um maior contingente de população de cor e raça preta e parda, enquanto as atividades com maiores rendimentos frequentemente têm uma presença maior da população branca.

Por exemplo, na atividade de Pecuária, que conta com cerca de 8 milhões de pessoas ocupadas, aproximadamente 3 milhões são brancas e 5 milhões são pretas e pardas, o que representa cerca de 60% da mão de obra nessa atividade.

Analisando a Construção, encontramos cerca de 7 milhões de trabalhadores, com mais de 2 milhões sendo brancos e quase 5 milhões de negros, resultando em aproximadamente 65% da atividade realizada pela população de cor e raça preta e parda.

Por fim, no Serviço Doméstico, com quase 6 milhões de brasileiros ocupados, quase 2 milhões são brancos e quase 4 milhões são negros, representando praticamente 66% da força de trabalho nessa ocupação, que geralmente remunera em valores menores no Brasil.

Quando avaliamos⁴⁵ a atividade “Administração pública, educação, saúde e serviços sociais”, onde a média de salário, em regra, apresenta rendimentos acima da média, a soma da população perpassa quase os 17 milhões de pessoas, restando, em percentual cerca de 50% de pessoas negras e 50% de pessoas brancas, resultado menor do que a base salarial e de rendimento avaliada anteriormente.

Ainda na extremidade da tabela, porém mais alarmante, quando avaliamos as atividades classificadas como⁴⁶ “Informação financeira e outras atividades profissionais”, a população ocupada totaliza mais de 11 milhões de pessoas, das quais 6,4 milhões são brancas e 4,9 milhões são negras, representando aproximadamente 44% da população de cor e raça preta e parda nessa atividade. Esse resultado contrasta significativamente com o observado no Serviço Doméstico, por exemplo.

Para facilitar a visualização, vejamos:

Gráfico 1 - População x Ocupação

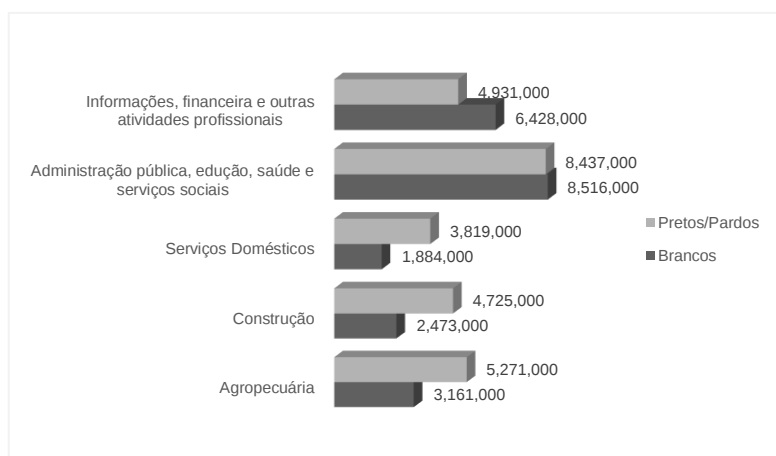


Gráfico com informações do IBGE e confeccionado para esse trabalho

3.1.1.1. Os descendentes dos escravizados

A constatação dos efeitos da escravização da população de cor e raça negra no Brasil para os dias de hoje não é novidade. O Banco Mundial publicou o

⁴⁵ Apud.

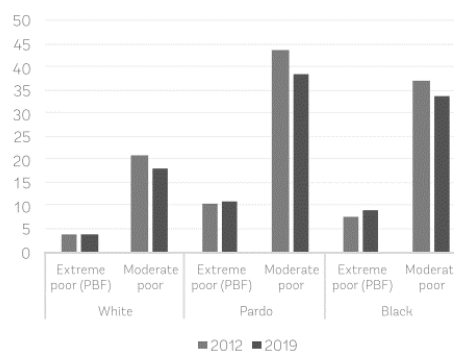
⁴⁶ Apud.

“Relatório de Pobreza e Equidade no Brasil – Mirando o futuro após duas crises⁴⁷”, no qual, claramente, atribui ao período da escravização as chagas das desigualdades sociais no Brasil contemporâneo.

O relatório, na página 31, destaca que “As disparidades socioeconômicas baseadas em raça são conhecidas no Brasil, e o legado de trezentos anos de escravidão ainda é evidente⁴⁸”(tradução nossa), evidenciando que organizações internacionais atribuem à escravidão a origem das disparidades encontradas no território brasileiro. O gráfico utilizado pelo Banco Mundial⁴⁹ ao tratar da extrema pobreza corrobora o que já havíamos delineado no Capítulo I e no decorrer do Capítulo II. A conclusão delineada pelo Banco, fundamentada nos dados do IBGE, é justamente a mesma conclusão que este trabalho considera relevante: a população de cor e raça preta e parda está predominantemente marginalizada na sociedade.

Gráfico 2 - População e extrema pobreza

FIGURE 1.16. Extreme Poverty by Race, 2012–2019
(Percent of Population)



Outro aspecto crucial a destacar, que contribui significativamente para a compreensão da situação da população de cor e raça preta e parda como

⁴⁷ WORLD BANK GROUP. **Brazil Poverty and Equity Assessment Looking ahead of two crises.** 2022. Disponível em: <https://openknowledge.worldbank.org/server/api/core/bitstreams/19298bfa-067d-504c-8e34-00b20e3139d2/content> Acesso em: 10.11.2023

⁴⁸ Original: *Race-based socioeconomic disparities are known in Brazil, and the legacy of three hundred years of slavery is still evident*

⁴⁹ Apud. Página 32

marginalizada, é a taxa de subutilização mais elevada entre esses grupos no Brasil. Segundo o Relatório do IBGE⁵⁰, em 2022, 24,6% das pessoas pretas e pardas estavam subutilizadas, em comparação com apenas 16,2% das pessoas brancas. O mesmo relatório citado acima prossegue afirmando: "Apesar da queda na subutilização em todas as categorias de sexo e cor ou raça em 2022 em relação a 2021, as diferenças históricas persistiram, indicando uma maior vulnerabilidade para mulheres e pessoas pretas ou pardas".

Vejamos:

Tabela 8 - Subutilização e raça

Ano	Taxa composta de subutilização (%)				
	Total	Sexo		Cor ou raça	
		Homem	Mulher	Branca	Preta ou parda
2012	18,7	14,5	24,1	14,7	22,3
2013	17,1	13,5	21,7	13,1	20,6
2014	15,9	12,7	20,0	12,2	19,2
2015	18,3	14,8	22,7	14,1	21,9
2016	21,4	17,7	26,1	16,4	25,6
2017	24,2	20,1	29,3	18,8	28,6
2018	24,7	20,5	29,7	18,8	29,1
2019	24,4	19,8	29,9	18,5	28,7
2020	28,3	23,4	34,3	22,1	33,0
2021	28,5	22,9	35,4	22,5	33,2
2022	20,9	16,8	25,9	16,2	24,6

Além da taxa de subutilização, é notável que, conforme previsto, a população de cor e raça preta e parda apresenta uma taxa de desocupação superior à da população branca.

Ao longo da série, a taxa de desocupação da população de cor ou raça preta ou parda foi maior do que a das pessoas de cor ou raça branca, revelando mais uma desigualdade estrutural do mercado de trabalho brasileiro. Em 2022, as taxas de desocupação foram de 11,1% para pretos ou pardos contra 7,6% para brancos⁵¹

⁵⁰ INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA – IBGE. **Síntese de indicadores sociais: uma análise das condições de vida da população brasileira**. 2023. Página 32. Disponível em: <<https://biblioteca.ibge.gov.br/index.php/biblioteca-catalogo?view=detalhes&id=2102052>> Acesso em: 11.06.2023. PDF

⁵¹ Apud. Página 34

Ao analisar os dados fornecidos pelo relatório mencionado acima, observa-se que a discrepância entre as populações em relação às taxas de desocupação diminui quando o nível de ensino superior é considerado. Nesse caso, a taxa de desocupação é de 4,2% para a população branca e 4,5% para a população de cor ou raça preta ou parda, o que difere significativamente das taxas gerais anteriormente apresentadas, onde eram de 7,5% para brancos e 11,1% para a população negra no Brasil.

É importante ressaltar que, embora o ensino superior seja um fator que contribui para que a população de cor e raça preta e parda tenha uma taxa de desocupação menor, em comparação com os demais níveis de instrução avaliados, os rendimentos percebidos por essa população ainda são substancialmente inferiores aos percebidos pelos brancos no Brasil.

3.2. Os dados da regressividade no Brasil

3.2.1. Regressividade e a população pobre no Brasil

Que o sistema tributário brasileiro é altamente regressivo, principalmente no que se refere aos tributos sobre o consumo, não é novidade. A realidade da população de cor preta e parda no Brasil, além de se encontrar na base da pirâmide do poder aquisitivo, é a de ser a mais afetada pela regressividade da tributação sobre o consumo. Isso perpetua a imobilidade da população descendente dos escravizados.

Neste momento, não iremos discorrer sobre a capacidade contributiva da população à margem da sociedade. No entanto, é importante ressaltar que existem fortes indícios da materialização do racismo institucional através da escolha latente de ignorar o princípio da capacidade contributiva e da necessidade de reafirmar políticas de justiça social que promovam a igualdade democrática.

Em 2009, uma década e meia atrás, o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), por meio do Comunicado nº 22 da Presidência, publicou:

é provável que, se em 2004 a Carga Tributária Bruta sobre os que ganhavam até 2 s.m. foi de 48,8% da renda, em 2008 pode ter chegado aos 54%. Enquanto que, mantidas as proporções, os que ganham acima de 30 s.m. podem ter enfrentado em 2008 uma carga de 29%. O que significa dizer que, se à luz dos dados para a CTB em 2008, o cidadão brasileiro destinou, em média, 132 dias para o pagamento de tributos, há enormes desigualdades que devem ser mais bem estudadas, debatidas e combatidas. Dos cidadãos mais pobres terminou sendo exigido um esforço equivalente a 197 dias, enquanto que os cidadãos mais ricos aportariam 106 dias – três meses a menos.⁵²

Em 2018, nove anos depois e cinco anos atrás, a arrecadação orçamentária se concentrava majoritariamente na tributação do consumo, especialmente de bens e serviços, representando percentual acima de 43% do total arrecadado. Essa proporção, de acordo com dados da própria Receita Federal do Brasil (RFB), continuava acima de 44%, com um desvio específico, desde 2009⁵³, conforme Análise por Tributos e Bases de Incidência, produzido pela Receita Federal do Brasil.

Dois anos depois, a situação permanece semelhante. Em 2019 e 2020, a arrecadação proveniente da tributação sobre bens e serviços continuava em bases elevadas, conforme indicado na tabela da Carga Tributária por Base de Incidência.

Tabela 9 - Arrecadação x Produto Interno Bruto – PIB

Cód.	Tipo de Base	Arrecadação [R\$ milhões]			% PIB			% da Arrecadação		
		2019	2020	Variação	2019	2020	Var (p.p. do PIB)	2019	2020	Var (p.p. da Arrec.)
0000	Total:	2.403.946,30	2.352.331,93	-51.614,37	32,45%	31,58%	-0,87	100,00%	100,00%	0,00
1000	Renda	540.696,69	528.531,66	-12.165,03	7,2998%	7,10%	-0,20	22,49%	22,47%	-0,02
2000	Folha de Salários	663.047,78	656.622,71	-6.425,08	8,95%	8,82%	-0,14	27,58%	27,91%	0,33
3000	Propriedade	116.426,19	116.713,43	287,24	1,57%	1,57%	-0,00	4,84%	4,96%	0,12
4000	Bens e Serviços	1.042.838,19	1.028.499,71	-14.338,48	14,08%	13,81%	-0,27	43,38%	43,72%	0,34
5000	Trans. Financeiras	40.911,06	21.948,34	-18.962,71	0,55%	0,29%	-0,26	1,70%	0,93%	-0,77
9000	Outros	26,39	16,08	-10,31	0,00%	0,00%	-0,00	0,00%	0,00%	-0,00

⁵² Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – IPEA. N. 22. **Receita pública: Quem paga e como se gasta no Brasil.** 2009. Disponível em: <https://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/comunicado/090630_comunicadoipea22.pdf> Acesso em: 01/09/2022. P. 3 a 4.

⁵³ RFB. Receita Federal do Brasil. 2018. Março 2020. **Carga tributária no Brasil 2018. Análise por Tributos e Bases de Incidência.** P. 4 a 5. Disponível em: <<https://receita.economia.gov.br/dados/receitadata/estudos-e-tributarios-e-aduaneiros/estudos-e-estatisticas/carga-tributaria-no-brasil/ctb-2018-publicacao-v5.pdf>> Acesso em: 02/09/2022.

A tributação sobre o consumo não faz distinção de renda, pois incide igualmente sobre bens e serviços adquiridos por qualquer pessoa. “O sistema tributário brasileiro é regressivo e exatamente aqueles cidadãos dotados de mais baixa renda suportam-lhe injustamente a carga”⁵⁴

Um pouco mais recentemente, referente aos exercícios de 2021 e 2022, a Secretaria do Tesouro Nacional destacou a Estimativa da Carga Tributária Bruta do Governo Geral, revelando que, em 2021, aproximadamente 43,22% da carga tributária total bruta foi atribuída à base de bens e serviços, enquanto em 2022 esse percentual estimado foi de cerca de 39,86%.

O Tesouro Nacional Transparente divulgou⁵⁵, um demonstrativo abrangendo os anos de 2010 a 2022, evidenciando a carga tributária por tipo, por esfera governamental e por tipo e esfera governamental. A tendência de a arrecadação proveniente da base de bens e serviços representar mais de 40% da arrecadação total se confirma.

Além disso, a base de bens e serviços, que impacta mais significativamente a população de cor e raça preta e parda no Brasil (devido ao sistema regressivo de tributação), mostra-se superior, percentualmente, em todas as esferas governamentais.

Esse fato é de extrema importância, pois, com exceção das contribuições sociais na esfera federal em alguns exercícios, a tendência é que, em todas as esferas governamentais - municipal, estadual ou federal - a tributação sobre bens e serviços seja a maior fonte de arrecadação e, devido à sua natureza regressiva, a população marginalizada é a mais afetada percentualmente.

A seguir, apresentamos os exercícios de 2010 a 2022 e a soma das bases de bens e serviços em cada esfera governamental, para avaliarmos o percentual desta em relação à arrecadação total nessas mesmas competências.

Vejamos:

⁵⁴ DERZI. Misabel de Abreu Machado. **Guerra Fiscal, Bolsa Família e Silêncio**. Revista Jurídica da Presidência – Brasília. V. 16 n. 108. Fev.2014/Maio.2014 p.39 a 62. P. 49. Disponível em: [S.I.] Acesso em: 15/08/2020.

⁵⁵ TESOIRO NACIONAL TRANSPARENTE. 30.03.2023. **Carga Tributária do Governo Geral – Nota Técnica**. Disponível em: <<https://www.tesourotransparente.gov.br/publicacoes/carga-tributaria-do-governo-geral>>. Acesso em: 03/06/2023

Tabela 10 - Arrecadação de bens e serviços por ano

ANO [R\$ Milhões]	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Bens e Serviços Municipal	36.188	42.088	48.264	52.705	59.278	63.333
Bens e Serviços Estadual	276.959	307.455	338.161	376.494	399.428	412.666
Bens e Serviços Federal	260.910	293.527	317.112	335.282	339.052	354.885
Total de Bens e Serviços	574.058	643.070	703.537	764.481	797.757	830.885
Total da Arrecadação	1.252.208	1.443.523	1.572.862	1.728.725	1.832.266	1.916.652
% Total de Bens e Serviços	45,84%	44,55%	44,73%	44,22%	43,54%	43,35%

ANO [R\$ Milhões]	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Bens e Serviços Municipal	63.890	67.257	75.347	84.746	84.825	102.924	125.789
Bens e Serviços Estadual	430.969	462.739	499.754	532.542	543.881	682.924	722.502
Bens e Serviços Federal	351.557	380.892	419.091	410.692	370.550	485.451	483.832
Total de Bens e Serviços	846.415	910.888	994.192	1.027.979	999.256	1.271.299	1.332.124
Total da Arrecadação	2.010.544	2.118.837	2.275.045	2.400.719	2.365.035	2.941.152	3.342.093
% Total de Bens e Serviços	42,10%	42,99%	43,70%	42,82%	42,25%	43,22%	39,86%

Tabela extraída das informações do Tesouro Transparente Nacional e confeccionada para esse trabalho

É um fato que a população marginalizada, especialmente a população de cor e raça preta e parda no Brasil, está majoritariamente na base da pirâmide, onde são diretamente afetadas pela regressividade da tributação sobre bens e consumo.

O percentual da arrecadação proveniente do consumo e aquisição de bens em relação ao Produto Interno Bruto (PIB) do Brasil tem sido superior a 13% desde 2010. Em outras palavras, mais de 13% do PIB são provenientes da arrecadação de tributos incidentes sobre bens e consumo.

Para ilustrar de forma didática os percentuais da arrecadação em relação à base que mais impacta a população marginalizada do Brasil, apresentamos na tabela abaixo a posição de 2010 a 2022 da arrecadação proveniente de bens e serviços municipais, estaduais e federais em comparação com o Produto Interno Bruto desses mesmos anos. Além disso, destacamos o percentual geral da arrecadação total em relação ao PIB e a proporção representada pela arrecadação proveniente de bens e serviços - informação essa que já foi demonstrada nos quadros anteriores e é reiterada aqui.

Tabela 11 - Arrecadação de bens e serviços por ano e proporção com arrecadação geral

ANO	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Bens e Serviços Municipal	0,93%	0,96%	1,00%	0,99%	1,03%	1,06%
Bens e Serviços Estadual	7,13%	7,03%	7,02%	7,06%	6,91%	6,88%
Bens e Serviços Federal	6,71%	6,71%	6,59%	6,29%	5,87%	5,92%
Valores de Arrecadação % do PIB	14,77%	14,69%	14,61%	14,34%	13,80%	13,86%
Produto Interno Bruto [R\$ Milhões]	3.885.847	4.376.382	4.814.760	5.331.619	5.778.953	5.995.787
% Geral da Arrecadação x PIB	32,22%	32,98%	32,67%	32,42%	31,71%	31,97%
% Geral da Arrecadação x % Bens e Serviços	45,84%	44,55%	44,73%	44,22%	43,54%	43,35%

ANO	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Bens e Serviços Municipal	1,02%	1,02%	1,08%	1,15%	1,11%	1,16%	1,27%
Bens e Serviços Estadual	6,87%	7,03%	7,14%	7,21%	7,15%	7,67%	7,29%
Bens e Serviços Federal	5,61%	5,78%	5,98%	5,56%	4,87%	5,46%	4,88%
Valores de Arrecadação % do PIB	13,50%	13,83%	14,19%	13,91%	13,13%	14,29%	13,44%
Produto Interno Bruto [R\$ Milhões]	6.269.328	6.585.479	7.004.141	7.389.131	7.609.597	8.898.727	9.915.317
% Geral da Arrecadação x PIB	32,07%	32,17%	32,48%	32,49%	31,08%	33,05%	33,71%
% Geral da Arrecadação x % Bens e Serviços	42,10%	42,99%	43,70%	42,82%	42,25%	43,22%	39,86%

Tabela extraída das informações do Tesouro Transparente Nacional e confeccionada para esse trabalho

Dizer o óbvio é necessário: “Não é surpresa tampouco insabido que a população autodeclarada preta e parda, no âmbito econômico-social, é a maior prejudicada com a institucionalização estrutural que lhe é imposta; em outras palavras⁵⁶,”. A tributação sobre o consumo é mais onerosa para a população mais necessitada do Brasil.

A mesma população que anteriormente pagava tributos apenas por sua existência é agora aquela obrigada a lutar pela sobrevivência, com sua capacidade de mobilidade na sociedade reduzida simplesmente porque suas energias e recursos, por mais escassos que sejam, são majoritariamente direcionados para suprir o básico.

Ao se presenciar desde muito cedo no Brasil a ideia da manutenção de um poder centralizador que na Colônia e Império demarcava os escravos como marginalizados e hoje obriga os pretos e pardos a continuarem em seu *status quo* através de um sistema tributário regressivo e não distributivo, bem como, ainda, em função de medidas e propostas que apenas geram o alargamento ou a perpetuação da desigualdade na figura da regressividade, percebemos que há a necessidade de análise profunda das ações e inações das instituições brasileiras na conservação reflexa do racismo estrutural.⁵⁷

⁵⁶ FABRICIO. Matheus Di Felippo. **(Des)contribuição do Direito Tributário para a Justiça Social: Uma Breve Análise do Impacto de Políticas e Reformas Públicas na Perpetuação do Racismo Estrutural**. Revista de Direito Tributário Atual. Volume 52. Ano 2022. Página 306.

⁵⁷ Ibid. Página 310.

É crucial adotar políticas sociais e tributárias afirmativas e intencionais. Devemos reconhecer a existência de um problema para encontrar respostas ou eventuais soluções. Mais uma vez, conforme ensinamentos de Silvio Almeida destacados no Capítulo I, é imperativo encarar a sociedade sob a ótica do racismo estrutural para enfrentá-lo de forma eficiente e eficaz.

Apesar do longo período de tributação regressiva no Brasil, com os impostos e tributos conhecidos atualmente, vislumbra-se a implementação da chamada "Reforma do Consumo". Embora não altere o cerne da regressividade, que é a principal característica da tributação sobre bens e consumo, essa reforma oferece oportunidades para promover a equalização de oportunidades para as pessoas marginalizadas de cor e raça preta e parda no Brasil. Isso é possível desde que capturemos a essência do que esse novo conceito possibilita alcançar.

4. MUDANÇAS À VISTA

4.1. Emenda Constitucional nº 132 – a famosa “Reforma Tributária do Consumo”

A Proposta de Emenda Constitucional (PEC) n. 45, aprovada no final de 2023, trará mudanças significativas para o sistema tributário do Brasil. Com o Imposto sobre Valor Agregado Dual (IVA-Dual), serão gradualmente extintos o Programa de Integração Social (PIS), a Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social (Cofins), o Imposto sobre Operações relativas à Circulação de Mercadorias e sobre Prestação de Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação (ICMS), o Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI) e o Imposto Sobre Serviços de Qualquer Natureza (ISS).

Ao todo, serão eliminados cinco tributos, sendo três de competência federal, um estadual e um municipal. Em seu lugar, será criado o IVA Dual, composto pelo Imposto sobre Bens e Serviços (IBS), de competência dos Estados e Municípios, e a Contribuição sobre Bens e Serviços (CBS), de competência da União.

Além das inúmeras novidades trazidas pela Reforma do Consumo, como a extinção dos tributos conhecidos até então, tributação no destino, exclusão da própria base de cálculo dos tributos, não cumulatividade ampla, alíquotas diferenciadas, regimes especiais e favorecidos, entre outros, a EC 132 introduziu a figura do CASHBACK.

Apesar do nome em inglês ("dinheiro de volta"), essa modalidade já é conhecida no mercado brasileiro, principalmente em operações comerciais de fidelização, onde o consumidor recebe parte do valor pago em determinado produto e/ou serviço.

O Cashback tributário se traduzirá na devolução de parte do imposto pago pelas famílias de baixa renda no Brasil, com o objetivo de desonerar intencional e afirmativamente os brasileiros mais necessitados. No artigo 156-A da Emenda Constitucional nº 132/2023 ficou estabelecido que haverá devolução no caso de consumo de energia elétrica e gás liquefeito de petróleo por consumidores de baixa renda.

Vejamos:

Lei complementar instituirá imposto sobre bens e serviços de competência compartilhada entre Estados, Distrito Federal e Município

(...)

§ 5º Lei complementar disporá sobre:

(...)

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;

(...)

§ 13. A devolução de que trata o § 5º, VIII, será obrigatória nas operações de fornecimento de energia elétrica e de gás liquefeito de petróleo ao consumidor de baixa renda, podendo a lei complementar determinar que seja calculada e concedida no momento da cobrança da operação.⁵⁸

Embora o Cashback tenha sido mencionado e tenha sido estabelecida a obrigação de devolução nos casos específicos mencionados (gás e energia elétrica), a referência a esse instituto de forma geral foi feita de maneira discreta e sem grande destaque no texto constitucional.

De fato, ainda não se tem certeza de como o mecanismo será operacionalizado, uma vez que o Projeto de Lei Complementar – PLP nº 68 de 2024 não aborda detalhes operacionais sobre como o projeto será desenvolvido ou implementado. Apesar da incerteza e das críticas e dúvidas que pairam sobre o Cashback e outros aspectos que deverão ainda ser apreciados e aprovados por órgãos governamentais específicos, o mecanismo, conforme sugerido, proporcionará a devolução específica de uma parcela do tributo pago pelas famílias de baixa renda no Brasil.

É evidente, diante da introdução do Cashback e das mudanças propostas pela Reforma do Consumo, surgirão diversas perguntas pertinentes e considerações importantes que, em parte, pelo menos de maneira teórica, já foram ou precisarão ser respondidas. Entre tantas outras indagações, podemos destacar algumas, como:

- 1) Valores reembolsados: Será devolvido um percentual do imposto pago ou será um valor fixo de devolução do tributo?;

⁵⁸ SENADO FEDERAL. **Emenda Constitucional nº 132 de 20 de dezembro de 2023.** Disponível em: <<https://legis.senado.leg.br/norma/37959796/publicacao/37963893>> Acesso em 03.02.2024

- 2) Sistemática do Cashback: Qual o mecanismo será utilizado para essa devolução? Será desoneração específica para parcela da população na chamada “boca do caixa” ou será a devolução posterior dos valores pagos a título de tributos?;
- 3) População beneficiada: Quem poderá receber a devolução? Famílias cadastradas no Cadastro Único de Programas Sociais (CadÚnico) que recebam o Bolsa Família ou será instituído novo modelo mais amplo ou mais restrito?;
- 4) Orçamento Público e “Guerra Federativa”: Os valores repassados serão considerados ou desconsiderados para fins do orçamento público? E a alíquota efetiva, como ficará?;
- 5) *Compliance*: E os gastos com *compliance*? Sistema antifraude? Será o cashback um possível mecanismo de efetividade da formalização?

Essas perguntas, entre tantas outras, precisarão ser respondidas para existir o mínimo de previsibilidade do ponto de vista da assertividade da política pública. Entendemos que a ideia é de extrema urgência, conforme será discutido adiante. No entanto, apenas com ideias não se constrói política social; é necessária a prática.

Para isso, alguns paradigmas são considerados. A experiência de países que utilizam o Cashback Tributário é fundamental na discussão do modelo que será implementado no Brasil. Ao analisarmos sistemas já em vigor em outros territórios, podemos avaliar os acertos e as dificuldades enfrentadas, antecipando possíveis adversidades que possam surgir da implementação desse instituto.

A ideia principal que podemos extrair dessa análise é que, mesmo em um contexto de extrema regressividade, é possível vislumbrar uma certa progressividade. Ao devolver valores para a população de baixa renda, que é predominantemente composta por pessoas de cor e raça preta e parda no Brasil, estaríamos adotando uma política tributária afirmativa e intencional direcionada a esse grupo específico. Isso resultaria no aumento do poder de consumo dessas pessoas, permitindo que aqueles à margem da sociedade possam experimentar, mesmo que modestamente, o que deveria ser um sistema tributário neutro, pelo menos no que se refere à tributação sobre o consumo.

Acreditamos ser válido considerar que, à medida que o Brasil implementa reformas e revisões em seu sistema tributário, levando em consideração a simplicidade, praticidade, operacionalização e progressividade dos tributos, estamos nos aproximando de um possível desenvolvimento econômico e social.

Inicialmente, antes de evidenciarmos alguns parâmetros em outras localidades, iremos dar as boas-vindas à Devolução Personalidade do IBS e da CBS (Cashback) evidenciada no Título III, Capítulo I do PLP 68/2024, desdobrados do artigo 100 ao 113.

Temos o seguinte, de maneira resumida:

Art. 100. Serão devolvidos, nos termos e limites previstos neste Capítulo, para pessoas físicas que forem integrantes de famílias de baixa renda:

I - a CBS, pela União; e

II - o IBS, pelos Estados, Distrito Federal e Municípios.

Art. 101. O destinatário das devoluções previstas neste Capítulo será aquele responsável por unidade familiar de família de baixa renda cadastrada no Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal - CadÚnico, conforme o art. 6º-F da Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993, ou por norma equivalente que a suceder, e que observar, cumulativamente, aos seguintes requisitos:

I - possuir renda familiar mensal per capita declarada de até meio salário-mínimo nacional;

II - ser residente em território nacional; e

III - possuir inscrição ativa no CPF. (...) ⁵⁹

Como já era esperado e foi aventado durante os meses, o parâmetro para cadastro das famílias que receberão a devolução é o Cadastro Único para Programas Sociais do Governo – CadÚnico, com os parâmetros a que lhe cabem.

Art. 102. A devolução a que se refere o inciso I do caput do art. 100 será gerida pela RFB, a quem caberá:

I - normatizar, coordenar, controlar e supervisionar sua execução;

II - definir os procedimentos para determinação do montante e a sistemática de pagamento dos valores devolvidos;

III - elaborar relatórios gerenciais e de prestação de contas relativos aos valores devolvidos; e

IV - adotar outras ações e iniciativas necessárias à operacionalização da devolução.

⁵⁹ CÂMARA LEGISLATIVA. **Projeto de Lei Complementar nº 68 de 25 de abril de 2024.** Disponível em: <
https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=2414157&filename=PLP%2068/2024> Acesso em 26.05.2024

§ 1º A normatização a que se refere o inciso I definirá, especialmente:
I - o período de apuração da devolução;
II - o calendário e a periodicidade de pagamento;
III - as formas de creditamento às pessoas físicas destinatárias;
IV - a forma de ressarcimento de importâncias recebidas indevidamente pelas pessoas físicas;
V - os mecanismos de mitigação de fraudes ou erros;
VI - o tratamento em relação a indícios de irregularidades;
VII - as formas de transparência relativas à distribuição das devoluções; e
VIII - o prazo para utilização das devoluções, que não poderá ser superior a vinte e quatro meses.
Art. 103. A devolução a que se refere o inciso II do caput do art. 100 será gerida pelo Comitê Gestor do IBS, a quem competirá as atribuições previstas no art. 102, respeitadas as especificidades.⁶⁰

Pelo fato de estarmos diante de tributos sob a batuta de entes federativos distintos, os órgãos que serão responsáveis pela gestão serão igualmente distintos. Enquanto a devolução da CBS (União) será gerida pela Receita Federal do Brasil – RFB, a devolução do IBS (Estados, Distrito Federal e Municípios) será gerido pelo Comitê Gestor.

Como já mencionado anteriormente, a Emenda Constitucional nº 32 já havia previsto que alguns fornecimentos seriam objeto da devolução, sendo regulamentado pelo PLP. Em seus incisos I e II, temos:

I - no momento da cobrança da operação quando se tratar de fornecimento de energia elétrica, água, esgoto e gás natural e em outras hipóteses definidas no regulamento;
II - em momento distinto nas demais hipóteses, nos termos do regulamento;
§ 1º Quando se tratar de fornecimento de bens ou prestação de serviços sujeitos à cobrança com periodicidade mensal ou superior, as devoluções serão concedidas, preferencialmente, nos termos do inciso I do caput.⁶¹

Os parágrafos 2º e 3º são especialmente importantes, visto que se referem ao prazo que tais devoluções, efetivamente, chegarão aos “bolsos” dos contribuintes de baixa renda. Ele dispõe que

§ 2º Os valores serão disponibilizados para o agente financeiro no prazo máximo de 15 (quinze) dias após a apuração, observado o disposto no inciso I do § 1º no art. 102 e no art. 103. § 3º O agente

⁶⁰ Ibidem

⁶¹ Ibidem

financeiro deverá transferir os valores às famílias destinatárias em até 10 (dez) dias após a disponibilização de que trata o § 2º

Ou seja: mesmo que o prazo para os valores serem remetidos às instituições financeiras seja de 15 dias e essas, por sua vez, tenham 10 dias para disponibilizar às famílias destinatárias os valores de devolução do IVA, tais movimentos só ocorrerão após a apuração dos valores por parte da gestão, seja do IBS ou da CBS.

Nesse primeiro momento, paira mais uma incerteza operacional com forte cunho econômico, porque o que sabemos, por hora, é que para que os valores sejam devolvidos para quem lhes é de direito demorará, pelo menos, 25 dias (15 dias mais 10 dias), no entanto não temos informação de quantos dias a RFB e o Comitê Gestor precisarão para realizar os cálculos necessários, devendo ser somada aos 25 dias a quantidade estipulada por tais órgãos.

O valor a ser devolvido não será 100% do imposto pago e será estabelecido pelo consumo total de produtos pelas famílias destinatárias, inclusive os produtos sujeitos ao Imposto Seletivo, devendo a devolução ser compatível com a renda da família. Além do consumo das famílias, ainda serão considerados, para a devolução, dados de documentos fiscais (nota fiscal, por exemplo), renda familiar disponível no CadÚnico, dados de publicações oficiais, regras de tributação de bens e serviços previstas na legislação.⁶²

Sobre os percentuais de devolução do cashback, ainda que a União, Estados, Distrito Federal e Municípios possam, por lei específica, fixar percentuais de devolução da sua parcela superiores às tratadas no PLP, temos:

⁶² Ibidem. Art. 105. As devoluções previstas neste Capítulo serão calculadas mediante aplicação de percentual sobre o valor do tributo relativo ao consumo que servir de base para essas devoluções, formalizado por meio da emissão de documentos fiscais. Parágrafo único. Para determinação do tributo a ser devolvido às pessoas físicas, nos termos do caput: I - será considerado o consumo total de produtos pelas famílias destinatárias, exclusive os produtos sujeitos ao Imposto Seletivo, de que trata o Livro II desta Lei Complementar; II - serão estabelecidas regras de devolução por unidade familiar destinatária e por período de apuração das devoluções, de modo que a devolução seja compatível com a renda disponível da família; III - serão considerados, ainda: a) dados extraídos de documentos fiscais vinculados ao CPF do representante familiar, que acobertarem operações de aquisição de bens ou serviços exclusivamente para consumo domiciliar; b) a renda mensal familiar disponível, assim entendida a que resulta do somatório da renda declarada no CadÚnico a valores auferidos a título de transferência condicionada de renda; c) dados extraídos de publicações oficiais relativos à estrutura de consumo das famílias; d) regras de tributação de bens e serviços previstas na legislação, admitidas diferenciações entre as regras previstas nas normas gerais de incidência de que trata o Título I deste Livro e os regimes diferenciados, favorecidos ou específicos.

I - 100% (cem por cento) para a CBS e 20% (vinte por cento) para o IBS, na aquisição de botijão de treze quilogramas de gás liquefeito de petróleo; II - 50% (cinquenta por cento) para a CBS e 20% (vinte por cento) para o IBS, nas operações de fornecimento de energia elétrica, água, esgoto e gás natural; III - 20% (vinte por cento) para a CBS e para o IBS, nos demais casos.⁶³

O PLP ainda traz opção para as localidades que, eventualmente, possam ter dificuldades operacionais para efetivar a devolução com base nas premissas aventadas no artigo 105. No entanto, parece-nos que, por simplificar, acabaram, eventualmente, por deixar ainda mais complexo o cálculo da devolução, por mais que reconheçamos o esforço de operacionalizar a devolução em localidades com menor grau de acesso.

Conforme descrição integral dos artigos 108 e 109, temos:

Art. 108. Excepcionalmente, nas localidades com dificuldades operacionais que comprometam a eficácia da devolução do tributo na forma do art. 105, poderão ser adotados procedimentos simplificados para cálculo das devoluções.

§ 1º O procedimento simplificado de que trata este artigo não se aplica às devoluções concedidas no momento da cobrança da operação, nos termos do inciso I do caput do art. 104.

§ 2º Para fins do disposto no caput, deverá ser observada a seguinte sequência de cálculos, respeitadas as faixas de renda das famílias destinatárias:

I - determinação do ônus dos tributos suportados nas diferentes faixas de renda, assim entendido como o produto do consumo mensal estimado dos bens e serviços, pelas alíquotas correspondentes;

II - determinação da pressão tributária nas diferentes faixas de renda, obtida pela razão entre o ônus dos tributos suportados, nos termos do item anterior, e a renda mensal média estimada, expressa em termos percentuais;

III - determinação do ônus dos tributos suportados no nível individual nas diferentes faixas de renda, que consiste na multiplicação da pressão tributária da faixa de renda pela renda mensal disponível da família destinatária, nos termos da alínea “b” do inciso III do parágrafo único do art. 105;

IV - determinação do valor individual mensal da devolução, que resulta da multiplicação do ônus dos tributos suportados no nível individual pelo percentual de devolução fixado nos termos do art. 107.

§ 3º Os dados relativos ao consumo dos bens e serviços e a renda média a que se referem, respectivamente, os incisos I e II do § 2º, serão estimados a partir das informações da Pesquisa de Orçamentos Familiares - POF, produzida pelo IBGE, mais atualizada, com base em metodologia definida no regulamento. § 4º

⁶³ Ibidem. Artigo 106.

O montante a ser devolvido às famílias das localidades referidas no caput corresponderá, nos termos do regulamento, ao maior entre:

I - o valor da devolução calculada nos termos deste artigo, acrescida daquela concedida no momento da cobrança da operação, nos termos do inciso I do art. 104; e

II - o valor da devolução calculada nos termos do art. 105. § 5º A definição das localidades com dificuldades operacionais de que trata o caput levará em consideração o grau de eficácia da devolução do tributo, mediante metodologia de avaliação definida no regulamento.

Art. 109. Em nenhuma hipótese a parcela creditada individualmente à família beneficiária nos termos deste Capítulo poderá superar o ônus do tributo suportado relativo à CBS, no caso da devolução a que se refere o inciso I do caput do art. 100, e o ônus do tributo suportado relativo ao IBS, no caso da devolução a que se refere o inciso II do caput do art. 100, incidentes sobre o consumo das famílias. Parágrafo único. Para efeito do que estabelece o caput, o ônus do tributo suportado pelas famílias destinatárias poderá ser aferido com base em documentos fiscais emitidos ou pelos procedimentos de cálculo detalhados no art. 108.

Para o cashback proposto, que ainda deverá ainda ser apreciado, temos o seguinte resumo:

Tabela 12 - Quadro Sinótico: Cashback PLP 68/2024

População destinatária	CadÚnico	
Valor do cashback	Variável, de acordo com o consumo e % de aplicação sobre o tributo pago	
% da aplicação sobre o tributo pago	Botijão	100% CBS 20% IBS
	Fornecimento de energia elétrica, água, esgoto e gás	50% CBS 20% IBS
	Demais casos	20% CBS e IBS
Compliance	Regra	Levará em conta as novas fiscais
	Exceção	Localidades com dificuldades operacionais

Tabela esquemática resumida – elaboração própria

4.2. Exemplos de Cashback no âmbito do Imposto sobre Valor Agregado – IVA

Inúmeros países adotam o modelo do Imposto sobre Valor Agregado - IVA para tributar o consumo, e alguns deles implementaram o que é conhecido como IVA Personalizado - IVA-P. Esse modelo consiste na devolução de uma parte

dos tributos ou na desoneração de determinados bens e serviços para uma parcela específica da sociedade.

A seguir, farei breves comentários sobre cinco paradigmas de devolução de tributos, que utilizam o chamado Cashback Tributário para proporcionar essa devolução à população que suas políticas visam impactar. É importante ressaltar que podem existir diferenças culturais, financeiras, políticas sociais, entre outros, entre esses paradigmas. Os exemplos incluem Bolívia, Uruguai, Equador, Canadá e Rio Grande do Sul, no Brasil.

4.2.1. A experiência da Bolívia

A Bolívia, em 2020, implementou o Régimen de Reintegro em Efectivo del Impuesto al Valor Agregado (Re-IVA), conforme Decreto Supremo nº 4435. De acordo com o site oficial do Estado Plurinacional da Bolívia⁶⁴, “Qualquer pessoa com renda mensal média igual ou inferior a Bs9.000 poderá se registrar como beneficiária para receber 5% das faturas do mês diretamente em sua conta bancária”⁶⁵ (tradução nossa)

A Lei nº 1355, de 28 de dezembro de 2020, Regime de Reembolso em Dinheiro do Imposto sobre o Valor Agregado - Re-IVA, reembolsa às pessoas naturais o IVA no valor equivalente de até cinco por cento (5%) do preço de venda sujeito ao imposto contido em suas faturas de compra, desde que sejam emitidas por meios tecnológicos autorizados pela Serviço de Impostos Nacionais - SIN (Decreto Supremo nº 4435)
⁶⁶ (tradução nossa)

⁶⁴ESTADO PLURINACIONAL DE BOLIVIA – MINISTERIO DE ECONOMIA Y FINANZAS PÚBLICAS. (S.D) **Regime De Reintegro del IVA – Re – IVA**. Disponível em: <<https://www.economiayfinanzas.gob.bo/index.php/node/8909#:~:text=Con%20la%20creaci%C3%B3n%20del%20R%C3%A9gimen,directamente%20en%20su%20cuenta%20bancaria>> Acesso em: 10.12.2023

⁶⁵ Original: *qualquier persona con ingreso mensual promedio igual o menor a Bs9.000 podrá registrarse como beneficiario para que se le reintegre el 5% de las facturas del mes directamente en su cuenta bancaria*”.

⁶⁶ Original: *Que la Ley N° 1355, de 28 de diciembre de 2020, Régimen de Reintegro en Efectivo del Impuesto al Valor Agregado – Re-IVA, reintegra a las personas naturales el IVA en el importe equivalente de hasta el cinco por ciento (5%) del precio de venta sujeto al impuesto contenido en sus facturas de compra, siempre que éstas sean emitidas por los medios tecnológicos autorizados por el Servicio de Impuestos Nacionales – SIN (Decreto Supremo nº 4435.)*

Pessoas naturais (e seus dependentes) que recebam até 9.000 bolivianos e possam comprovar por meio de nota fiscal o consumo, poderão ser ressarcidas mensalmente com 5% do valor do IVA incidente sobre as operações de bens e serviços. Além disso, será permitido que trabalhadores autônomos e aposentados recebam o benefício.⁶⁷

No modelo boliviano, a devolução não alcança as seguintes operações:

1. Faturas de serviços básicos de energia elétrica, água potável e gás domiciliário;
2. Faturas com preços subsidiados pelo Estado, de gasolina e óleo diesel;
3. Faturas de compras sem direito a crédito fiscal ou com taxa zero do Imposto sobre o Valor Agregado;
4. Faturas emitidas nas modalidades pré-valorada e manual;
5. Faturas que apresentem separadamente o pagamento do Imposto Especial sobre Hidrocarbonetos e seus Derivados, Imposto sobre Consumo Específico ou Imposto sobre Participação em Jogos⁶⁸ (tradução nossa)

Isso significa que, além de aspectos específicos, como a impossibilidade de devolução de faturas de valores subvencionados pelo Estado e faturas sem direito a crédito, entre outros, há um incentivo para as transações serem cada vez mais formais e declaradas. Isso ocorre porque, para a operação poder ser objeto de devolução, ela deve ser declarada pelo contribuinte⁶⁹, a nota fiscal não pode ser manual.

Cumpramos destacar que, além do incentivo à formalidade das operações, há também a prerrogativa para que o Servicio de Impuestos Nacionales – SIN realize, a cada 3 (três) meses, o controle nas bases de informações disponíveis

⁶⁷ Como o próprio site determina: Requisitos: Datos del Carnet de Identidad, Número de cuenta de una Entidad Financiera Autorizada, Para trabajadores dependientes y jubilados del SIP: Número de CUA/NUA, Rentistas del Sistema de Reparto: Número de matrícula

⁶⁸ *Original: 1. Facturas de servicios básicos de energía eléctrica, agua potable y gas domiciliario; 2. Facturas con precios subvencionados por el Estado, de gasolina y diesel oil; 3. Facturas de compras sin derecho a crédito fiscal o con Tasa Cero del Impuesto al Valor Agregado;*

4. Facturas emitidas en las modalidades prevalorada y manual;

5. Facturas que expongan por separado el pago del Impuesto Especial a los Hidrocarburos y sus Derivados, Impuesto al Consumo Específico o Impuesto a la Participación en Juegos

⁶⁹ Se reintegrará el Impuesto al Valor Agregado, sobre un máximo de compras equivalente al ingreso promedio **declarado por el beneficiario** o verificado por la Administración Tributaria cuando se trate de los beneficiarios previstos en los incisos a) y b) del Artículo 2 del presente Decreto Supremo. II. El importe de la o las facturas de compra que superen en un período mensual al ingreso declarado, no será objeto de reintegro ni será acumulable para los siguientes periodos. (original sem grifo)

sobre os ingressos recebidos pelos beneficiários. Conforme o artigo 5 do Decreto n° 4335, “Se for identificado que a média de renda é superior a Bs9.000 (Nove Mil 00/100 Bolivianos), proceder-se-á, de ofício, à desqualificação do beneficiário”⁷⁰ (tradução nossa)

Outro ponto importante é que a receita governamental que é destinada para o cashback tributária na Bolívia é obtida de recursos provenientes da devolução, de acordo com a Ley n° 1335, será obtido da seguinte forma:

Artigo 8. (RECURSOS PARA O REEMBOLSO). Os recursos para o reembolso estabelecidos na presente Lei serão obtidos da arrecadação do IVA, em uma percentagem de até quatro por cento (4%), aplicada antes da distribuição para todas as entidades beneficiárias deste imposto⁷¹ (tradução nossa)

O Decreto, de maneira mais detalhada, corrobora que será o percentual de 4% na mesma base e ainda, de maneira analítica, operacionaliza a movimentação da seguinte forma:

Para este fim, será habilitada uma conta corrente fiscal no Banco Central da Bolívia - BCB, em nome da entidade 99 "Tesouro Geral da Nação", que receberá os recursos de até quatro por cento (4%) para sua transferência diária e automática para uma conta única do tesouro ou conta corrente fiscal em nome do Serviço de Impostos Nacionais, a partir da qual o reembolso será realizado para a conta do beneficiário, por meio do SPT⁷², de acordo com os procedimentos estabelecidos para esse fim ⁷³(tradução nossa)

⁷⁰ Original: “*identificarse que el promedio de ingresos es superior a los Bs9.000.- (NUEVE MIL 00/100 BOLIVIANOS), procederá de oficio, a la inhabilitación del beneficiário*”.

⁷¹ Original: ARTÍCULO 8. (RECURSOS PARA EL REINTEGRO). Los recursos para el reintegro dispuesto en la presente Ley, serán obtenidos de la recaudación del IVA, en un porcentaje de hasta un cuatro por ciento (4%), aplicado antes de la distribución a todas las entidades beneficiarias de este impuesto.

⁷² Sistema de Pagos del Tesoro – SPT. No Decreto é necessário que o beneficiário tenha conta bancária habilitada em seu nome em entidade financeira aderente ao SPT. (Artigo 4, c)

⁷³ Original: *Para este efecto se habilitará una cuenta corriente fiscal en el Banco Central de Bolivia – BCB, de titularidad de la entidad 99 “Tesoro General de la Nación”, que recepcionará los recursos de hasta el cuatro por ciento (4%) para su transferencia diaria y automática a una libreta en la Cuenta Única del Tesoro o cuenta corriente fiscal de titularidad del Servicio de Impuestos Nacionales, a partir de la cual se realizará el pago del reintegro a la cuenta del beneficiario, por medio del SPT, conforme los procedimientos que se establezcan para el efecto.*

Até setembro de 2022, quase 80 mil beneficiários do programa foram registrados, resultando em uma devolução de aproximadamente 48 milhões de bolivianos para a população alvo da política pública.⁷⁴

4.2.2. A experiência do Uruguai

A política tributária formalizada e operacionalizada pelo Uruguai não se assemelha à devolução adotada pela Bolívia. Na verdade, o que ocorre é uma desoneração, conforme estabelecido pela Lei 18.910/2012 e pelo Decreto 288/2012. De acordo com essas regulamentações, os estabelecimentos comerciais devidamente cadastrados no programa retiram a totalidade do Imposto sobre Valor Agregado – IVA no momento da compra realizada pela população de baixa renda uruguaia.

O Decreto nº 288, intitulado “Redução total do IVA para alienações de bens e prestação de serviços através da utilização de determinados cartões”⁷⁵ (tradução nossa), datado de 2012 e suas posteriores edições, estabelece a possibilidade de redução total do IVA para compras realizadas até 2.000 pesos uruguaios, desde que o pagamento seja efetuado mediante a utilização de:

- a) cartões de débito Uruguay Social;
- b) cartões de débito ou instrumentos de dinheiro eletrônico do BPS para o recebimento de Subsídios Familiares;
- c) pagamentos eletrônicos feitos através do tuapp com fundos armazenados em contas em instituições financeiras intermediárias para o recebimento de Subsídios Familiares do Plano de Equidade⁷⁶ (tradução nossa)

⁷⁴ ESTADO PLURINACIONAL DE BOLIVIA – MINISTERIO DE ECONOMIA Y FINANZAS PÚBLICAS. (S.D) **Regime De Reintegro del IVA – Re – IVA**. Disponível em: <<https://www.economiayfinanzas.gob.bo/index.php/node/8909#:~:text=Con%20la%20creaci%C3%B3n%20del%20R%C3%A9gimen,directamente%20en%20su%20cuenta%20bancaria>>

Acesso em: 10.12.2023

⁷⁵ Original: “*Reducción Total del IVA para las Enajenaciones de Bienes y las Prestaciones de Servicios mediante la utilización de determinadas tarjetas*”

⁷⁶ Original: a) *tarjetas de débito Uruguay Social*; b) *tarjetas de débito o instrumentos de dinero electrónico BPS* *Prestaciones para el cobro de Asignaciones Familiares*; c) *pagos electrónicos efectuados a través de tuapp con fondos almacenados en cuentas en instituciones de intermediación financiera para el cobro de Asignaciones Familiares Plan de Equidad*. (*)

Cumpra destacar que alguns produtos não estão incluídos no programa, como bebidas alcoólicas, cigarros, transações relacionadas a jogos de azar, pornografia, entre outros.

Além dos requisitos específicos em relação aos pagamentos e ao objeto da compra realizada, é necessário que a família esteja dentro dos critérios financeiros estabelecidos pela política e/ou esteja devidamente vinculada ao Asignaciones Familiares – Plan de Equidad – AFAM-PE, que é semelhante ao programa brasileiro Bolsa Família. Em resumo,

É uma prestação econômica concedida aos trabalhadores do setor privado com filhos ou menores a cargo. É concedida a partir do momento em que a gravidez é comprovada, é liquidada de forma bimestral e o seu montante varia de acordo com os rendimentos do la⁷⁷ (tradução nossa)

Ou seja, no Uruguai, além da assistência econômica descrita anteriormente, as famílias cadastradas no AFAM-PE têm direito à redução a zero das alíquotas do IVA. Além disso, o programa ainda permite que sejam realizados depósitos de até 2.000 pesos uruguaios de renda própria e pessoal das famílias cadastradas no programa.

Um ponto importante a ser destacado é que, da mesma forma que ocorre na Bolívia, a legislação uruguaia favorece e incentiva a formalidade dos processos realizados. Isso é estabelecido pela obrigação de que a redução do IVA não se aplique a notas fiscais e/ou lançamentos manuais, conforme estipulado pelo artigo 1 do Decreto 288/2012: “O benefício estabelecido não será aplicável quando a contraprestação realizada com os instrumentos de pagamento mencionados no presente artigo for processada total ou parcialmente manualmente”⁷⁸ (tradução nossa)

⁷⁷ URUGUAI. MONTEVIDEO. BANCO DE PROVISION SOCIAL – **Nuevo Sistema Previsional Común**. (S.D.) Disponível em: <<https://www.bps.gub.uy/11367/asignacion-familiar.html>> Acesso em: 28.12.2023. Original: *Es una prestación económica que se sirve a los trabajadores de la actividad privada con hijos o menores a cargo. Se otorga desde el momento de comprobado el embarazo, se liquida en forma bimestral y su monto varía según los ingresos del hogar.*

⁷⁸ Original: *El beneficio establecido no será de aplicación cuando la contraprestación efectuada con los instrumentos de pago referidos en el presente artículo se procese total o parcialmente en forma manual.*”

4.2.3. A experiência do Equador

A política adotada no Equador até 2022 se assemelhava à da Bolívia, pois efetuava a devolução do IVA mensalmente para idosos maiores de 65 anos e para pessoas com deficiência. Isso está previsto no artigo 74 da Ley de Régimen Tributario Interno – LRTI do Equador⁷⁹:

O IVA pago por pessoas com deficiência - As pessoas com deficiência têm direito a que o imposto sobre o valor agregado que paguem na aquisição de bens e serviços de primeira necessidade para uso ou consumo pessoal lhes seja reembolsado por meio da emissão de cheque, transferência bancária ou outro meio de pagamento, sem juros, num prazo máximo de noventa (90) dias após a apresentação do seu pedido, de acordo com o regulamento respectivo.

(...)

IVA pago por pessoas idosas - As pessoas idosas terão direito ao reembolso do IVA pago na aquisição de bens e serviços de primeira necessidade para uso ou consumo pessoal⁸⁰ (tradução nossa)

O Programa tem como base máxima para cálculo o valor de 2 (dois) salários-mínimos vigentes em 1º de janeiro do respectivo ano da devolução, que para 2023 foi de USD 108,00. Além disso, há a possibilidade de aplicação de multa de 100% caso, durante o controle posterior das informações declaradas, sejam identificados bens e serviços adquiridos e declarados que não condizem com o uso pessoal ou que não sejam de primeira necessidade do beneficiário da política social.

É importante mencionar que, no Equador, é possível solicitar a devolução em até 5 (cinco) anos a partir da data da emissão do documento.

⁷⁹ REPUBLICA DEL ECUADOR. **LEY DE REGIMEN TRIBUTARIO INTERNO – LRTI**. 17.11.0224 (última modificação em 21.08.2028). Disponível em: <<https://www.ces.gob.ec/lotaip/2018/Agosto/Anexos-literal-a2/LEY%20DE%20REGIMEN%20TRIBUTARIO%20INTERNO,%20LRTI.pdf>> Acesso em: 13.12.2023

⁸⁰ Original: *El IVA pagado por personas con discapacidad.- Las personas con discapacidad tienen derecho a que el impuesto al valor agregado que paguen en la adquisición de bienes y servicios de primera necesidad de uso o consumo personal, les sea reintegrado a través de la emisión de cheque, transferencia bancaria u otro medio de pago, sin intereses, en un tiempo no mayor a noventa (90) días de presentada su solicitud de conformidad con el reglamento respectivo.*

(...) IVA pagado por personas adultas mayores.- Las personas adultas mayores tendrán derecho a la devolución del IVA pagado en la adquisición de bienes y servicios de primera necesidad de uso o consumo personal.

Quando podem solicitar o reembolso? As pessoas com direito a este reembolso podem solicitá-lo a partir do momento em que tenham efetuado o pagamento do IVA pelas suas compras de bens e serviços de primeira necessidade. **Lembre-se de que você pode solicitar o reembolso até 5 anos após a data de emissão do comprovante de venda** (original sem grifo / tradução nossa)⁸¹

Diferentemente dos dois países avaliados anteriormente, no Equador é possível solicitar a devolução do IVA também para faturas emitidas fisicamente, desde que o pedido seja feito presencialmente nas agências do Servicio de Rentas Internas – SRI, espalhadas pelo território nacional.

Atualizando a sistemática apenas da forma de devolução do crédito,

A autoridade tributária estabelecerá um sistema de reembolso automático para que as pessoas com deficiência não precisem ir aos escritórios do SRI para realizar o processo. Este sistema estará operacional a partir de dezembro de 2022. O reembolso automático significa que no momento da compra de bens ou serviços, o estabelecimento não cobrará IVA da pessoa com deficiência que tenha se registrado no SRI, explicou o advogado tributário Javier Bustos.⁸² (tradução nossa)

De acordo com as notícias divulgadas no final do ano de 2022, o sistema de devolução do IVA para a população que atende aos requisitos do Programa no Equador passará a ser automático. A partir de 2023, a desoneração ocorrerá no momento da compra⁸³.

⁸¹ REPUBLICA DEL ECUADOR. SERVICIO DE RENTAS INTERNAS – SRI. (S.D.) <<https://www.sri.gob.ec/devolucion-del-iva-a-personas-adultos-mayores#%C2%BFqu%C3%A9-es>> Acesso em: 15.12/2023. Original: ¿Cuándo pueden solicitar la devolución? Las personas con derecho a esta devolución pueden solicitarla desde el momento en el cual hayan realizado el pago del IVA por sus compras de bienes y servicios de primera necesidad. **Recuerde que puede solicitar la devolución hasta 5 transcurridos años desde la fecha de emisión del comprobante de venta** (original sem grifo)

⁸² PRIMICIAS. El Periodismo Comprometido. **Devolucion de IVA será automática para personas con discapacidad.** (S.D.) Disponível em: <<https://www.primicias.ec/noticias/economia/devolucion-iva-personas-discapacidad-ecuador/>> Acesso em: 15.12.2023. Original: *La autoridad tributaria establecerá un sistema de devolución automática para que las personas con discapacidad no tengan que ir a las oficinas del SRI a hacer el trámite. Este sistema estará habilitado desde diciembre de 2022. La devolución automática significa que al momento de realizar una compra de bienes o servicios, el establecimiento no cobrará IVA a la persona con discapacidad que se haya registrado ante el SRI, explica el abogado tributario Javier Bustos.*

⁸³ Ibid.

4.2.4. A experiência do Canadá

O Canadá, assim como a maioria dos exemplos que vimos até aqui, realiza a devolução de valores a título de compensação dos tributos pagos. Conhecido como Goods and Services Tax/Harmonized Sales Tax – GST/HST, o crédito é concedido de forma trimestral às pessoas físicas, independentemente de terem obrigação de entregar a declaração do Imposto de Renda, desde que tenham realizado transações tributáveis.

Muito embora no site do governo canadense⁸⁴, a descrição sumária do programa seja: “O crédito do imposto sobre bens e serviços/imposto sobre vendas harmonizado (GST/HST) é um pagamento trimestral isento de impostos que ajuda indivíduos e famílias com renda baixa e modesta a compensar o GST ou HST que pagam”⁸⁵ (tradução nossa). De fato, qualquer pessoa que apresente a declaração do imposto de renda, independentemente de ser de baixa renda ou necessitar de auxílio governamental, receberá a devolução (Cashback) do tributo. No mesmo site, lemos: “Você é automaticamente considerado para o crédito do GST/HST quando apresenta sua declaração de imposto de renda”⁸⁶.

No programa canadense, em regra, para ser elegível para o recebimento da devolução dos tributos sobre o consumo, é necessário, além de obter de seguro social (*insurance number*):

- (i) ter no mínimo 19 (dezenove) anos, tendo exceção à idade desde que cumpridos determinados requisitos⁸⁷;
- (ii) ser residente fiscal canadense para fins de imposto de renda um mês antes e no mês em que o Canada Revenue Agency – CRA efetuar o pagamento, sendo os pagamentos, geralmente, realizados nos meses de janeiro, abril, julho e outubro.

⁸⁴ GOVERNMENT OF CANADA. **GST/HST Credit – Overview**. (última modificação: 01.01.2024) Disponível em: <<https://www.canada.ca/en/revenue-agency/services/child-family-benefits/goods-services-tax-harmonized-sales-tax-gst-hst-credit.html>> Acesso em: 05.01.2024

⁸⁵ Original: *The goods and services tax/harmonized sales tax (GST/HST) credit is a tax-free quarterly payment that helps individuals and families with low and modest incomes offset the GST or HST that they pay*

⁸⁶ Original: *You are automatically considered for the GST/HST credit when you file your taxes*

⁸⁷ É possível ainda requerer a devolução para os filhos, desde que cumpridos determinados requisitos e avaliado eventuais outros programas de acessibilidade mantidos pelo governo canadense.

Apesar de existirem diferenças nos valores dos pagamentos entre as faixas das pessoas físicas beneficiadas com a devolução do tributo, como por exemplo, valores para solteiros com filhos e sem filhos, ou valores para casados/união estável com filhos ou sem filhos, a base da devolução no ano calendário de 2022 é⁸⁸:

- (i) \$496 se você é solteiro.
- (ii) \$650 se você é casado ou tem um parceiro de união estável
- (iii) \$171 para cada filho com menos de 19 anos (tradução nossa)

Um ponto positivo, assim como avaliado na maioria dos paradigmas mencionados, é o incentivo à formalização, formalidade e a positivação em norma específica de critérios de fiscalização do programa:

Se uma nova apuração mostrar que você recebeu um valor maior do crédito de GST/HST, a CRA enviará um aviso informando o valor devido. Para mais informações sobre como efetuar o pagamento, visite [canada.ca/payments](https://www.canada.ca/payments). A CRA reterá todos os pagamentos futuros do crédito de GST/HST ou reembolsos de imposto até que o saldo seja quitado. A CRA também aplicará seu crédito de GST/HST a valores devidos em saldos de impostos ou valores devidos a outros programas governamentais federais, provinciais e territoriais.⁸⁹(tradução nossa)

Além da declaração do imposto de renda ser um requisito para se tornar beneficiário do programa, o que contribui para a formalidade das transações, as diretrizes do programa deixam claro que haverá fiscalização por parte dos órgãos governamentais, trazendo consequências no caso de não conformidade. Isso delinea melhor o caráter social da política e permite um controle mais eficaz,

⁸⁸ GOVERNMENT OF CANADA. **GST/HST Credit – How much you can expect to receive.** Disponível em: <https://www.canada.ca/en/revenue-agency/services/child-family-benefits/gsthstc-amount.html>> Acesso em 01.01.2024. Original: *\$496 if you are single; \$650 if you are married or have a common-law partner; \$171 for each child under the age of 19*

⁸⁹ GOVERNMENT OF CANADA. **GST/HST Credit – Overview.** (última modificação: 01.01.2024) Disponível em: <https://www.canada.ca/en/revenue-agency/services/forms-publications/publications/rc4210/gst-hst-credit.html>> Acesso em: 05.01.2024. Original: *If you were overpaid If a recalculation shows you have been overpaid for the GST/HST credit, the CRA will send you a notice to inform you of the amount due. For more information on how to make a payment, go to canada.ca/payments. The CRA will keep all future GST/HST credit payments or tax refunds until the balance is repaid. The CRA will also apply your GST/HST credit to amounts owing for tax balances or amounts owing to other federal, provincial, or territorial government programs.*

tanto na devolução do tributo aos contribuintes quanto na gestão da receita arrecadatória do governo.

Apesar de pontos importantes, a devolução de tributos, embora auxilie as famílias de baixa renda residentes no Canadá, não é uma política social e pública focada na mobilização social dessa parcela da população. Não estamos sugerindo que a justiça social deva beneficiar apenas alguns em detrimento de outros. O que estamos discutindo é que, conforme contextualizado por Silvio de Almeida em relação ao Brasil, para criar políticas públicas focadas na população negra e parda e promover mobilidade social, a abordagem indistinta da devolução de tributos, como no Canadá, pode não ser a melhor estratégia para combater as disparidades raciais no país.

Similarmente à devolução indistinta no Canadá, podemos comparar a desoneração de itens da cesta básica, que é aproveitada por qualquer indivíduo que adquira esses itens, independentemente de sua condição social. Essa questão será abordada mais adiante.

4.2.5. A experiência do Rio Grande do Sul

Uma prática operacionalizada dentro do território nacional inclui o Rio Grande do Sul, que instituiu o programa "Devolve ICMS" pela Lei nº 15.576 de 2020. Este programa visa combater a regressividade tributária no Brasil, oferecendo cashback do Imposto sobre Operações relativas à Circulação de Mercadorias e sobre Prestações de Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação – ICMS pago pela população de baixa renda.

Na Instrução Normativa DRP nº 045/98, em seu Capítulo XVI, temos os requisitos obrigatórios para a concessão do benefício, sendo eles⁹⁰:

- a) renda familiar mensal "*per capita*" declarada de até meio salário-mínimo nacional ou renda familiar mensal declarada de até 3 (três) salários-mínimos nacionais

⁹⁰ RIO GRANDE DO SUL. Instrução Normativa DRP nº 045/98. Capítulo XVI. 1.1 a) a d). Disponível em: <http://www.legislacao.sefaz.rs.gov.br/Site/Document.aspx?inpKey=109367&inpCodDispositive=&inpDsKeywords=> Acesso em 02.01.2024.

- b) domicílio no Estado do Rio Grande do Sul, identificado por código de município iniciado pelo número 43, conforme a Tabela de Códigos de Municípios do IBGE
- c) responsável pela unidade familiar com CPF ativo
- d) unidade familiar que se enquadre em pelo menos uma das seguintes hipóteses:
 - i. ser beneficiária do Programa Auxílio Brasil, previsto na Lei Federal nº 14.284, de 29 de dezembro de 2021
 - ii. ter componente matriculado no ensino médio regular em escola da rede pública estadual deste Estado, conforme registros da Secretaria da Educação - SEDUC

Além de outras especificidades e pormenores,

Para fins de apuração dos requisitos de que tratam as alíneas do item 1.1 e definição das famílias beneficiárias do Programa, a base de dados do Programa será atualizada nos meses de pagamento do benefício, conforme item 2.2, com a utilização dos registros mais recentes das bases de dados do CadÚnico, Secretaria da Educação - SEDUC e de sistema estadual de controle de óbitos.⁹¹

De forma esquemática, como funciona a operacionalização do Programa:

Figura 2 - “Ciclo” do Programa Devolvo ICMS

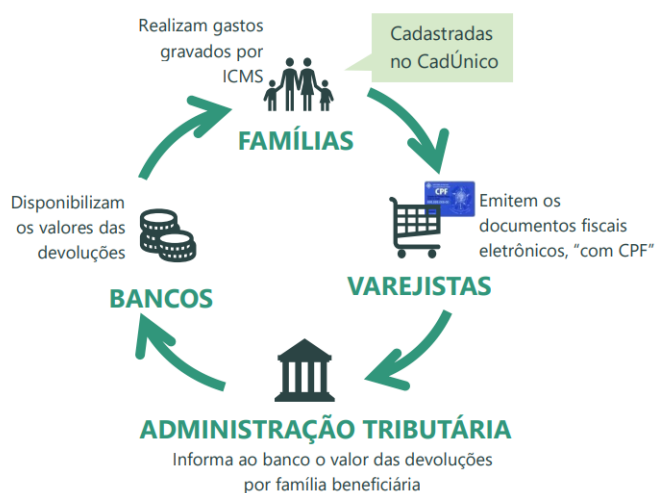


Tabela retirada do site Devolve ICMS (Governo do Rio Grande do Sul)⁹²

⁹¹ Ibid. Capítulo XVI. 1.1.2

⁹² SECRETARIA DA FAZENDA DO RIO GRANDE DO SUL – BR. Devolve ICMS_Nota técnica: **Metodologia de Cálculo das Devoluções Personalizadas do Programa Devolve ICMS.** Página 4. Disponível em: <https://www.devolveicms.rs.gov.br/estudos-e-notas-tecnicas>. Acesso em: 20.12.2023

De acordo com o site do Devolve ICMS⁹³, Os possíveis beneficiados do programa receberão o valor de R\$ 100,00 a cada trimestre (R\$ 33,33 ao mês, conforme 2,1 da IN DRP nº 045/98), na segunda quinzena do mês, totalizando R\$ 400,00 anuais. A partir de 2022, esse valor pode ser acrescido de um "valor extra de acordo com o consumo real registrado nos documentos fiscais", limitado a um valor máximo estipulado pela IN DRP nº 045/98. É importante destacar que o benefício não pode ser sacado, apenas utilizado como crédito.

Demonstrando o compromisso com a formalidade, assim como observado em outros exemplos, para que seja devolvido o valor fixo e o variável, é necessário que as compras e aquisições sejam associadas ao Cadastro de Pessoa Física – CPF do beneficiário na nota fiscal – NF, sendo a mesma pessoa física constante do cartão do benefício.

No caso prático do Rio Grande do Sul, a devolução dos valores de ICMS é realizada através de um cartão do Banco do Estado do Rio Grande do Sul S/A – Banrisul, chamado BanriCard. Não é necessário aderir, adquirir o cartão ou abrir uma conta para aqueles que já estão cadastrados no CadÚnico, pois serão automaticamente inscritos no programa.

É importante ressaltar que o cartão com o crédito dos valores devolvidos de ICMS (cashback tributário) pode ser utilizado nos estabelecimentos que possuem a máquina Vero Banrisul, que, segundo informações do próprio site do programa, equivale a mais de 140 mil estabelecimentos, incluindo supermercados, farmácias, postos de gasolina, padarias, etc.

Até janeiro de 2024, de acordo com o Portal da Transparência do Programa Devolve ICMS, 612.972 famílias haviam sido beneficiadas com a devolução da parcela fixa do programa e 196.297 famílias com a devolução da parcela variável, resultando em um montante total de devolução entre fixo e variável de aproximadamente R\$ 69 milhões.⁹⁴

Assim como deve ser, o Programa Devolve ICMS é uma política pública que consta das despesas orçamentárias da Lei de Diretrizes Orçamentárias –

⁹³ SECRETARIA DA FAZENDA DO RIO GRANDE DO SUL – BR. **Perguntas e Respostas Devolve ICMS.** (S.D.) Disponível em: <<https://www.devolveicms.rs.gov.br/o-programa-619817a47cb51>> Acesso em: 18.12.2023

⁹⁴ SECRETARIA DA FAZENDA DO RIO GRANDE DO SUL – BR. **Painéis e Dados. Devolve ICMS.** (S.D.) Disponível em: <https://www.devolveicms.rs.gov.br/paineis-e-dados> Acesso em: 19.12.2023

LDO do Estado do Rio Grande do Sul para o exercício de 2024, devidamente aprovada, conforme noticiado pelo próprio site do governo estadual, bem como do Plano Plurianual – PPA do mesmo Estado para os anos de 2024 a 2027.

É crucial esclarecer que os orçamentos estaduais e municipais devem ser elaborados considerando a perspectiva de dotação para essa despesa. Esse pode ser um dos pontos cruciais para o desenvolvimento e implementação do cashback decorrente da Reforma Tributária recentemente aprovada.

No caso do Rio Grande do Sul, a despesa está classificada no "Eixo Estado Próspero", e o PPA destinou R\$ 960 milhões para os próximos 4 (quatro) anos, conforme o plano. Na LDO, o Programa é classificado como "Outras Despesas Correntes".⁹⁵.

Vejamos⁹⁶:

Figura 3 - Demonstrativo LDO e LOA

ESPECIFICAÇÃO (FONTE RECURSO/ IDENTIFICADOR USO/ MODALIDADE)	Classific. Funcional	CATEGORIAS ECONÔMICAS E GRUPOS DE DESPESAS						TOTAL	
		3 - DESPESAS CORRENTES			4 - DESPESAS DE CAPITAL				
		1 - Pessoal e Enc. Sociais	2 - Juros e Enc. de Dívida	3 - Outras Desp. Correntes	4 - Investim.	5 - Inversões Financeiras	6 - Amortização da Dívida		
2107 - DEVOLVE ICMS	04.0129			240.000.000				240.000.000	
500 Recursos não vinculados de Impostos				240.000.000				240.000.000	
90 APLICACOES DIRETAS				240.000.000				240.000.000	
Der continuidade ao Programa DEVOLVE-ICMS, instituído com fundamento no art. 12-A da Lei nº 14020/2012 e regulamentado no Decreto 56145/2021, com a finalidade de promover ações de devolução às famílias de baixa renda do Estado do Rio Grande do Sul de valor correspondente a parte do ICMS por elas suportadas									
GOVERNO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL									RSP0892
PROGRAMAS DE GOVERNO - 2024									
Programa/Órgão/Instrumento	Programação - Finalístico	Produto	Qtd	Unidade	Medida				
2183 GESTÃO DO PROGRAMA DE CIDADANIA FISCAL/NFG						12.000.000,00			
	Repasse - realizado		12,00	unidade					
3373 RECEITA CERTA						60.000.000,00			
	Repasse - realizado		4,00	unidade					
5735 PROFISCO II / SEFAZ						78.488.161,00			
14 SECRETARIA DA FAZENDA						390.545.661,00			
2107 DEVOLVE ICMS						240.000.000,00			
	Programa - implantado		1,00	unidade					

Os cinco paradigmas específicos relacionados ao IVA Personalizado trazem consigo pontos de convergência e divergência, bem como aspectos positivos e outros eventualmente negativos que devem ser considerados para

⁹⁵ GOVERNO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL – PLANO PLURIANUAL – PPA 2024 a 2027. (S.D) Disponível em: https://issuu.com/gauchazh/docs/mensagem_ppa_2024_2027> Acesso em: 21.12.2023

⁹⁶ GOVERNO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL – LEI DE DIRETRIZES ORÇAMENTÁRIAS. 2024. Volume I (página 27) e Volume II (página 466). Disponível em: <https://planejamento.rs.gov.br/orcamento-estado>> Acesso em: 21.12.2023

que a Lei Complementar, no âmbito da regulação do cashback tributário e devolução de tributos no Brasil, seja eficaz e combata, de maneira consistente, a regressividade da tributação sobre o consumo.

4.3. Programas assistenciais e a desigualdade social

4.3.1. O Índice de Gini

De acordo com o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – IPEA⁹⁷, “O Índice de Gini, criado pelo matemático italiano Conrado Gini, é um instrumento para medir o grau de concentração de renda em determinado grupo. Ele aponta a diferença entre os rendimentos dos mais pobres e dos mais ricos.” Os valores deste coeficiente são representados entre 0 e 1, sendo maior a desigualdade social quando o coeficiente se encontra mais próximo de 1 e menor a desigualdade quando se encontra perto de 0.

4.3.1.1. O Índice de Gini no Brasil e a desigualdade social

O Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE, por meio da Síntese de Indicadores Sociais, apresentou o Índice de Gini no Brasil para os anos de 2012 a 2022. Até 2015, observou-se uma diminuição da desigualdade social no Brasil, seguida por um aumento nos anos de 2016 a 2020 e, novamente, uma diminuição nos períodos de 2021 e 2022. O gráfico abaixo não considera os benefícios de programas sociais.

⁹⁷ INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA – IPEA. **O que é Índice de Gini**. Edição 4. 1.11.2004. Disponível em: <https://www.ipea.gov.br/desafios/index.php?option=com_content&id=2048:catid=28> Acesso em: 07.10.2023

Gráfico 3 - Índice de Gini no Brasil: 2012 a 2022

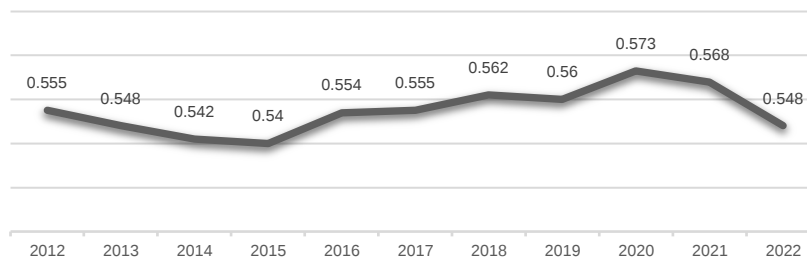


Tabela retirada do IBGE e confeccionada para essa dissertação⁹⁸

Na abertura do exercício de 2022, entre as regiões brasileiras e também não considerando eventuais benefícios e programas sociais, observa-se que o Nordeste e o Norte são aquelas em que a desigualdade social está mais agravada. A população marginalizada nessas regiões sente de maneira mais intensa as disparidades sociais, impactando especialmente a população de cor e raça preta e parda, que representa a maior parte da população vulnerável nessas áreas.

Os índices de Gini do Nordeste e Norte se mostraram acima da média de desigualdade para o país. Por outro lado, nas regiões Centro-Oeste, Sudeste e Sul, a desigualdade social é menor e se encontra abaixo da média nacional.

Veja:

⁹⁸ INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA – IBGE. **Síntese de indicadores sociais: uma análise das condições de vida da população brasileira**. 2023. Página 64. Gráfico 06. Disponível em: <<https://biblioteca.ibge.gov.br/index.php/biblioteca-catalogo?view=detalhes&id=2102052>> Acesso em: 11.06.2023. PDF

Gráfico 4 - Índice de Gini entre as regiões do Brasil e média nacional

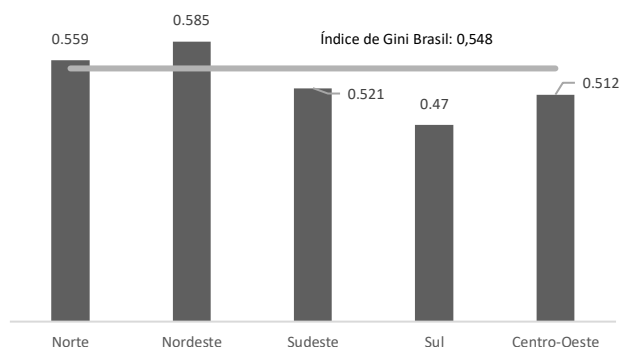


Tabela retirada do IBGE e confeccionada para essa dissertação⁹⁹

Não é novidade, mas é importante destacar que os programas assistenciais e sociais no Brasil têm um grande impacto no dia a dia da população à margem da sociedade, especialmente para a população de cor e raça preta e parda, que constitui a maioria dos que se encontram em situação de vulnerabilidade.

O Índice de Gini do Brasil, de 2012 a 2022, assim como a abertura por região do ano de 2022, foram significativamente impactados pela redistribuição das riquezas e pelas políticas sociais dos programas assistenciais, incluindo, mas não limitados a: Auxílio Emergencial, Bolsa Família (agora Auxílio Brasil) e Benefício de Prestação Continuada – BPC.

Em resumo, o Auxílio Emergencial foi introduzido pelo Decreto n. 10.316, de 07.04.2020, com base na Lei n. 13.982, de 02.04.2020, fornecendo um valor base de R\$ 600 (seiscentos reais), limitado a até duas pessoas por família, podendo chegar a R\$ 1.200 no caso de mulheres que fossem provedoras de família monoparental. O público-alvo eram adultos desempregados, microempreendedores ou trabalhadores informais, com renda familiar *per capita* de até 1/2 salário-mínimo ou renda total de até três salários-mínimos.

O Bolsa Família, posteriormente substituído pelo Auxílio Brasil, foi introduzido pela Lei nº 10.836, de 9 de janeiro de 2004, com alterações até a Lei nº 14.284, de 29 de dezembro de 2021, que regulamentou e instituiu o Auxílio Brasil. O programa atende famílias extremamente pobres (com renda mensal *per*

⁹⁹ Ibid.

capita de até R\$ 105,00) e famílias pobres (com renda mensal *per capita* de R\$ 105,01 a R\$ 210,00); não há limite de tempo para permanência no programa.

Por fim, o Benefício de Prestação Continuada – BPC, previsto na Lei Orgânica da Assistência Social – LOAS, garante um salário-mínimo por mês para idosos com idade igual ou superior a 65 anos ou pessoas com deficiência de qualquer idade. Para ter direito ao BPC, a renda por pessoa do grupo familiar deve ser igual ou menor que 1/4 do salário-mínimo, e uma avaliação médica é necessária.

Esses três benefícios desempenham um papel fundamental no auxílio às famílias, inclusive durante a pandemia. Para fins de comparação, perceba que de 2012 a 2022, quando avaliamos a desigualdade social com o impacto desses auxílios e programas assistenciais, o Índice de Gini é consistentemente mais alto do que os níveis de desigualdade social sem os benefícios:

Gráfico 5 - Índice de Gini com e sem programas assistências

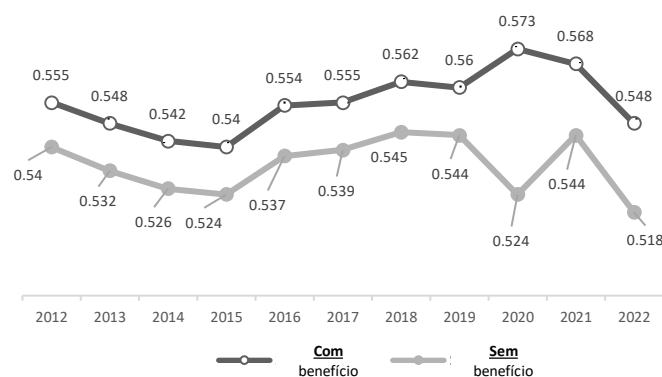


Tabela retirada do IBGE e confeccionada para essa dissertação¹⁰⁰

Em se tratando da percepção do impacto dos programas na realidade do Brasil em 2022, segregado por região,

Em termos regionais, em 2022, a Região Nordeste possuía o índice de Gini que leva em conta os benefícios de programas sociais mais elevado (0,517), seguida das Regiões Norte (0,509), Sudeste (0,505) e Centro-Oeste (0,493). A Região Sul possuía o menor Gini (0,458), em um patamar bem inferior às demais Regiões. Na comparação entre 2021 e 2022, o índice reduziu em 4,8% no Brasil, com as quedas mais expressivas nas Regiões Nordeste, 7,0% (de 0,556 para 0,517) e

¹⁰⁰ Ibid.

Sudeste, 5,3% (de 0,533 para 0,505). Nas demais Regiões, também houve redução, mas em menor intensidade.¹⁰¹

Note-se que, em todas as regiões do Brasil no ano de 2022, a presença de benefícios e programas assistenciais contribuiu significativamente para atenuar a desigualdade social. Observa-se também que as regiões onde se concentram mais pessoas de cor e raça preta e parda, o Nordeste e o Norte, embora ainda apresentem maior desigualdade social, foram as que mais sentiram os efeitos da redistribuição de renda e dos programas advindos de políticas públicas.

Gráfico 6 - Índice de Gini com e sem programas assistências – um outro olhar

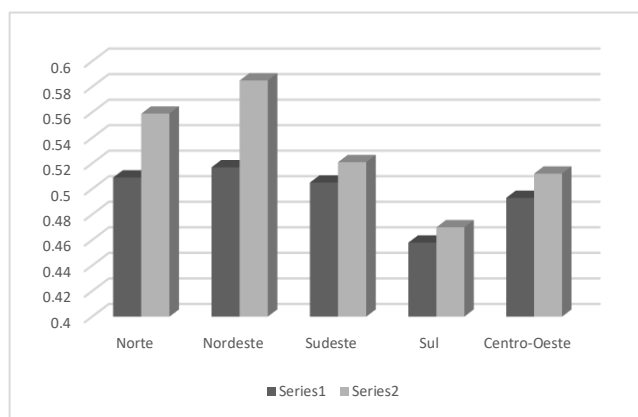


Tabela retirada do IBGE e confeccionada para essa dissertação¹⁰²

É de extrema relevância constatarmos que a desigualdade social no Brasil é alarmante, e parte desse histórico pernicioso remonta a centenas de anos em que a escravidão foi a principal força econômica do país. Milhares de pessoas foram arrancadas de suas culturas, famílias e lares para serem escravizadas em outro continente, impulsionando a roda colonial e imperial de um Brasil ainda em formação.

Essas pessoas, durante e após a escravidão, formaram famílias e continuaram lutando por si mesmas, relegadas à marginalização na sociedade. São os antepassados de grande parte da população que hoje enfrenta a

¹⁰¹ Ibid. Página 65

¹⁰² Ibid.

desigualdade social e depende dos programas sociais e assistenciais no Brasil para garantir o básico para sua sobrevivência.

Descendentes de uma segregação racial que persiste de forma velada, muitas vezes enfrentam privações básicas, como falta de alimentos, vestimenta, acesso a serviços básicos como luz e água potável, vivendo abaixo do mínimo necessário para sobreviver. São essas pessoas que se beneficiam da redistribuição de renda, devolução de impostos e políticas assistenciais afirmativas direcionadas a certos segmentos populacionais.

Como observado anteriormente, as regiões Norte e Nordeste são as mais prejudicadas pela desigualdade social, e os programas assistenciais existentes no Brasil têm ajudado a diminuir a vulnerabilidade dessas populações. Embora não representem a solução ideal, esses programas têm contribuído para aumentar a cidadania dessas pessoas marginalizadas, especialmente as de cor e raça preta e parda no Brasil.

Apesar dos resultados positivos dos programas assistenciais na redução da desigualdade social, este estudo sugere o Cashback como outra opção para diminuir as disparidades raciais no Brasil.

4.3.2. O Cashback no Rio Grande do Sul – RS

Avaliamos rapidamente alguns países, inclusive internamente (Rio Grande do Sul), que possuem uma sistemática semelhante à devolução que aparentemente se pretende implementar no Brasil. Especificamente sobre o Cashback no programa Devolve ICMS, uma iniciativa disruptiva promovida pelo Governo do RS, uma recente publicação na Revista Economies, um periódico internacional suíço que aborda conteúdo sobre economia do desenvolvimento e macroeconomia, trouxe à tona impactos extremamente importantes que devem ser considerados quando se trata de desigualdade social e programas afirmativos e intencionais para a população marginalizada, especialmente a população de cor e raça preta e parda.

O estudo, intitulado Reembolso do Imposto sobre Consumo para Pessoas de Baixa Renda: Avaliação de Impacto Utilizando a Diferença em Diferenças¹⁰³, foi aceito em maio de 2023 e publicado no mesmo mês¹⁰⁴.

O estudo buscou avaliar se o Programa Desenvolve ICMS conseguiu alcançar os resultados propostos por suas políticas, especialmente no que diz respeito à redução dos efeitos regressivos do imposto sobre o consumo nas famílias de baixa renda e ao estímulo à formalidade das obrigações fiscais tanto da população quanto do comércio local. É importante ressaltar que, dado o curto período desde a implementação do programa, pouco mais de 1 (um) ano antes da pesquisa, os dados apresentados são preliminares e requerem revisão e atualização, conforme destacado pelo próprio estudo. Em resumo:

Este estudo tem como objetivo avaliar os impactos do Programa Devolve-ICMS no valor do consumo dos beneficiários e sua participação no programa de emissão de impostos. Além disso, é feita uma estimativa da mudança na pressão fiscal por faixa de renda após a implementação do Programa.¹⁰⁵(tradução nossa)

As primeiras avaliações que trazemos são referentes a 3 pontos específicos sobre os beneficiários: faixa etária, gênero e destinação dos recursos devolvidos.

Vejamos:

Os reembolsos de impostos, bem como as despesas operacionais e de custos, são pagos por meio das alocações orçamentárias do estado, atualmente em torno de BRL 200 milhões por ano. Quanto ao perfil dos beneficiários, os dados mostram que a maioria está na faixa etária de 31 a 40 anos (173.400 pessoas), seguida pela faixa etária de 21 a 30 anos (155.000 pessoas). Em termos de gênero, a grande maioria são mulheres, representando 82,8% de todos os beneficiários. Quanto ao perfil de gastos, os dados indicam que 83% dos recursos foram usados na compra de necessidades em supermercados, atacados, açougues, restaurantes e padarias. Outros 5,9% foram

¹⁰³ Original: "Refund of Consumption Tax to Low-Income People: Impact Assessment Using Difference-in-Differences"

¹⁰⁴ ECONOMIES. MDPI. **Refund of Consumption Tax to Low-Income People: Impact Assessment Using Difference-in-Differences**. 2023. Disponível em: <<https://www.mdpi.com/2227-7099/11/6/153>> Acesso em: 15.12.2023

¹⁰⁵ Ibid. Página 2. Original: *This study aims to evaluate the impacts of the Devolve-ICMS Program on the consumption value of the beneficiaries and their participation in the tax issuance program. In addition, an estimate is made of the change in tax pressure by income bracket after the implementation of the Program*

destinados a produtos e serviços de saúde. Em relação à importância dos valores devolvidos, os dados na Tabela 2 mostram que, para pessoas com renda de até um salário-mínimo (95% do total), os reembolsos representaram mais de 16% de sua renda¹⁰⁶ (tradução nossa)

O primeiro ponto significativo, tanto mencionado acima quanto evidenciado no sítio de transparência do Rio Grande do Sul, é que a faixa etária mais impactada pelo programa é de 31 a 40 anos, compreendendo a idade produtiva. Isso sugere que essas pessoas podem estar desempregadas ou sem trabalho, o que as torna o principal grupo-alvo do programa. Geralmente, nessa faixa etária, encontramos os provedores da família, tanto homens quanto mulheres, responsáveis pelo sustento do lar.

Outro ponto relevante a destacar é que cerca de 82,8% do total dos beneficiários são mulheres, o que sugere que essas mulheres possam estar acompanhadas por um parceiro, mas são elas que estão cadastradas no Cadastro Único (CadÚnico), ou então são mães solteiras que precisam do auxílio para sustentar a si mesmas e seus filhos.

Por último, o estudo revelou que 83% dos recursos foram utilizados para a compra de itens de primeira necessidade, como alimentos em supermercados, atacados, restaurantes e padarias, enquanto os outros quase 6% foram destinados a serviços de saúde.

O cerne do programa, que é introduzir progressividade em um sistema tributário que é predominantemente regressivo, demonstra-se plenamente eficaz quando consideramos os impactos observados pela pesquisa realizada pela Fazenda Estadual do Rio Grande do Sul, conforme evidenciado na publicação na Revista Economies (“Economia”). No gráfico abaixo, a linha azul representa o efeito da pressão tributária regressiva sobre a população, enquanto a linha laranja evidencia, após a devolução pelo Programa Devolve ICMS, a menor

¹⁰⁶ Ibid. Página 9. Original: *Tax refunds, as well as operational and costing expenses, are paid through the state's budget allocations, currently around BRL 200 million per year. As for the beneficiaries' profile, the data show that most of them are in the 31–40 age range (173,400 people), followed by the 21–30 age range (155,000 people). In terms of gender, the vast majority are women, accounting for 82.8% of all beneficiaries. As for the expenditure profile, the data indicate that 83% of the resources were used in the purchase of necessities in supermarkets, wholesales, butcheries, restaurants, and bakeries. Another 5.9% went to health products and services. Regarding the importance of the amounts returned, the data in Table 2 show that, for people with an income of up to one minimum wage (95% of the total), refunds represented more than 16% of their income*

pressão tributária sobre a população analisada, confirmando o efeito progressivo trazido pela devolução dos impostos:

Figura 4 - Pressão tributária do consumo sobre a população – com e sem o Programa Devolve ICMS

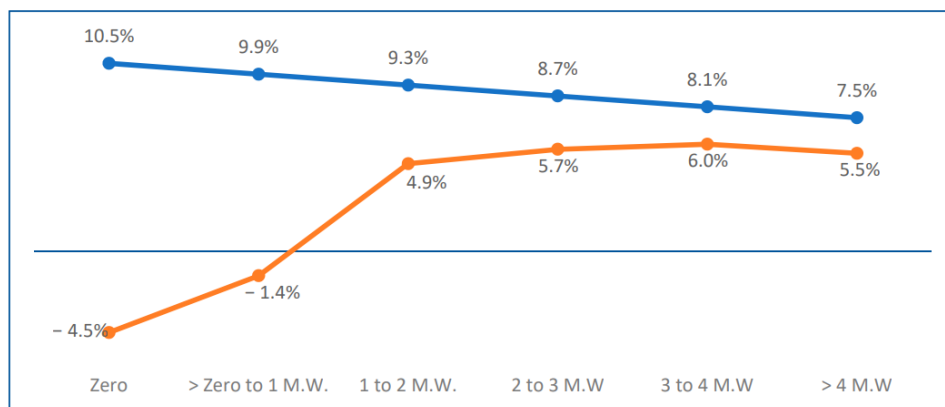


Tabela retirada do estudo acima referenciado

Cumpre destacar trecho específico da publicação:

A Figura 2 mostra que os efeitos observados estão totalmente alinhados com as expectativas e objetivos do Programa; ou seja, ele estabeleceu progressividade fiscal em um sistema originalmente regressivo. Pode-se notar que a incidência, anteriormente regressiva (linha azul), passa a se comportar de forma marcadamente progressiva (linha laranja), especialmente na faixa de até dois salários-mínimos, e ligeiramente progressiva (próxima à neutralidade) a partir dessa faixa em diante ¹⁰⁷(tradução nossa) (...)

A Figura 3 fornece evidências de que o Programa teve impactos positivos no grupo de tratamento, em termos do valor mensal e do número mensal de documentos fiscais. O modelo DID permite a verificação estatística e quantificação desses impactos. Em relação aos impactos estimados usando esse método, a Tabela 3(1) mostra os resultados para o valor mensal das faturas. O modelo estimou que o grupo de tratamento teve um consumo mensal de mais de R\$ 32,47. Isso significa que os recursos do Programa Devolve-ICMS melhoraram suas condições de vida, uma vez que os recursos não foram usados para pagar dívidas ou a terceiros, mas resultaram em

¹⁰⁷ Ibid. Página 9. Original: *Figure 2 shows that the observed effects are fully in line with the expectations and objectives of the Program; that is, it has established fiscal progressivity in an originally regressive system. It can be noticed that the incidence, previously regressive (blue line), starts to behave in a markedly progressive way (orange line), especially in the range of up to two minimum wages, and slightly progressive (close to neutrality) from this range onwards*²

um aumento de seu consumo. Este era o resultado esperado e está alinhado com o alto foco do Programa¹⁰⁸ (tradução nossa)

Certamente, a exigência de CPF nas notas fiscais aumentou a formalidade nas transações comerciais, o que teve um impacto positivo no comércio e na economia local. A informalidade não só prejudica os próprios comerciantes, mas também obscurece as necessidades que o poder público deve avaliar, muitas vezes sem sucesso devido à falta de rastreabilidade.

Além disso, o programa Devolve ICMS proporcionou uma oportunidade de mobilidade social para as famílias de baixa renda beneficiárias, com um aumento de R\$ 32,00 no poder de compra mensal, representando um acréscimo de 10% para essa população, conforme estatísticas da SEFAZ/RS e estimativas do estudo publicado.

É importante destacar que o objetivo principal do programa, que também deve ser considerado para o modelo de cashback da Reforma Tributária do Consumo, é que o valor devolvido seja creditado em um cartão específico ou conta bancária do beneficiário, permitindo que ele o utilize em determinados estabelecimentos ou para a compra de produtos específicos. O propósito dessa abordagem é garantir que os recursos devolvidos sejam destinados principalmente a despesas essenciais, como alimentação, higiene e saúde, e não para o pagamento de dívidas ou outros compromissos pessoais.

Embora haja espaço para debate sobre a liberdade de escolha dos beneficiários em relação ao uso desses recursos, é inegável que o programa atingiu seus objetivos, trazendo benefícios econômicos para a população, progressividade em um sistema tributário originalmente regressivo e oportunidades de mobilidade para os menos favorecidos no Rio Grande do Sul.

¹⁰⁸ Ibid. Páginas 10 e 11. Original: *Figure 3 provides evidence that the Program had positive impacts on the treatment group, in terms of the monthly amount and the monthly number of tax documents. The DID model enables statistical verification and quantification of these impacts. Regarding the impacts estimated using this method, Table 3(1) shows the results for the monthly value of invoices. The model estimated that the treatment group had a monthly consumption of over BRL 32.47. This means that the Devolve-ICMS Program's resources have increased their living conditions, since the resources were not used to pay debts or to any third parties, but resulted in an increase in their consumption. This was the expected result and matches the high focus of the Program.*

Por último, de acordo com o noticiado no site do Programa¹⁰⁹, a parceria firmada entre a Receita Estadual do Rio Grande do Sul e o Banrisul, possibilitadores do Programa Devolve ICMS, foi reconhecida nas páginas do livro publicado pela Associação Tríplice Hélice, em parceria com a Universidade La Salle de Barcelona.

Lançado em novembro, o e-book classifica o programa gaúcho de devolução do imposto estadual como referência mundial para o atingimento da meta de redução das desigualdades – o objetivo de número 10 das metas de desenvolvimento sustentável da Organização das Nações Unidas (ONU).¹¹⁰

O livro apresenta, particularmente,

As 17 Sessões Especiais realizadas durante a Conferência Triple Helix 2023 sobre "Universidades Empreendedoras e Engajadas para o Desenvolvimento Sustentável: Vinculando educação, pesquisa e inovação para alcançar os ODS e os Princípios ESG." Esta conferência forneceu uma plataforma única para acadêmicos, formuladores de políticas, profissionais da indústria e estudantes apaixonados se reunirem e explorarem o papel fundamental das universidades no impulsionamento do desenvolvimento sustentável, promovendo mentalidades empreendedoras, engajamento comunitário e a integração dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) das Nações Unidas e dos princípios Ambientais, Sociais e de Governança (ESG) em suas atividades principais¹¹¹ (tradução nossa)

Um dos dezessete projetos foi precisamente o Devolve ICMS, identificado como um mecanismo redutor de desigualdade, com um impacto significativo na

¹⁰⁹ GOVERNO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL – **Publicação internacional classifica o Devolve ICMS como referência na redução da desigualdade social.** Site. 24.11.2024. Disponível em: <https://www.devolveicms.rs.gov.br/publicacao-internacional-classifica-o-devolve-icms-como-referencia-na-reducao-da-desigualdade-social> Acesso em: 17.01.2024

¹¹⁰ Ibid.

¹¹¹ Book Off Special Sessions. Triple Helix. Jun 26-29. XXI Conference. Página 36. **Livro da Triple Helix.** Disponível: <<https://triplehelixconference.org/book-special-sessions/>> Acesso em: 13.12.2023. Original: *the 17 Special Sessions held during the Triple Helix Conference 2023 on "Entrepreneurial and Engaged Universities for Sustainable Development: Linking education, research, and innovation to achieve the SDGs & ESGs."* This conference provided a unique platform for scholars, policymakers, industry professionals, and passionate students to convene and explore the pivotal role of universities in driving sustainable development by fostering entrepreneurial mindsets, community engagement, and the integration of the United Nations Sustainable Development Goals (SDGs) and Environmental, Social, and Governance (ESG) principles into their core activities

vida da população contemplada pelo programa, de acordo com os critérios estabelecidos. Além de promover mobilidade social e econômica, o programa também aborda aspectos fundamentais de educação financeira:

Abordar a literatura financeira através da educação no ensino médio é um passo proativo em direção ao empoderamento da próxima geração com conhecimentos financeiros essenciais. Esta iniciativa educacional apoia os jovens enquanto embarcam em sua jornada rumo à independência financeira e ao empreendedorismo¹¹² (tradução nossa)

Ambas as publicações internacionais de prestígio reconheceram o Programa Devolve ICMS como uma iniciativa disruptiva e pioneira no Brasil no combate à regressividade tributária e à desigualdade social. A parceria estabelecida no estado do Rio Grande do Sul, aliada a uma política intencional e afirmativa focalizada em uma população específica, pode ser uma saída eficaz para a formulação de políticas públicas no Brasil.

É crucial ressaltar mais uma vez que, conforme os ensinamentos de Silvio Almeida, para enfrentar o racismo institucional e estrutural exacerbado pela regressividade tributária sobre o consumo, devemos reconhecer e assumir a responsabilidade por uma sociedade que ainda carrega resquícios de uma história marcada pela escravidão e pelo preconceito racial. Somente após essa conscientização é possível causar um impacto positivo e propositivo para a população marginalizada no Brasil, composta majoritariamente pelos descendentes dos escravizados, caracterizados como a população de cor e raça preta e parda.

4.3.2.1. Devolve ICMS e a população de cor e raça preta e parda

Apesar de os estudos e o Governo do Estado do Rio Grande do Sul não fornecerem dados específicos sobre a distribuição da população beneficiada por

¹¹² Ibid. Original: *Addressing financial literacy through high school education is a proactive step toward empowering the next generation with essential financial knowledge. This educational initiative supports young people as they embark on their journey toward financial independence and entrepreneurship*

cor e raça através do Programa Devolve ICMS, decidimos realizar essa avaliação para os propósitos desta dissertação.

Para isso, consideramos os dados do Cadastro no CadÚnico de dezembro de 2022¹¹³, tanto do Brasil, quando especificamente do Rio Grande do Sul, de modo a evidenciar qual a porcentagem da população de cor e raça preta e parda, residentes no RS, foram beneficiadas com o Programa Devolve ICMS.

Através da publicação do Censo Demográfico de 2022 do IBGE, também em dezembro de 2022, tínhamos que a cor e raça da população do Brasil era dividida da seguinte forma:

Tabela 13 - CadÚnico do Rio Grande do Sul por Raça

	Brasil ¹¹⁴		Rio Grande do Sul ¹¹⁵	
Cor/Raça	Quantidade	%	Quantidade	%
Brancas	88.252.121	43,46%	8.534.229	76,80%
Pretas	20.656.458	10,17%	709.837	6,52%
Amarelas	850.130	0,42%	8.158	0,07%
Pardas	92.083.286	45,34	1.596.357	14,67%
Indígenas	1.694.836	0,83%	36.102	0,33%
Não declarado	-	-	-	-
Total				
Preta/Parda	112.739.744	-	2.306.194	21,19%

Tabela de dados conforme referência e confeccionado para esse trabalho

Em uma análise direta da quantidade de negros que residem no Rio Grande do Sul, observamos que apenas 21,19% da população, até dezembro de 2022, se autodeclara negra para fins do IBGE (pretos e pardos), enquanto os brancos, por exemplo, compõem aproximadamente 76,80% da população.

¹¹³ Foi considerado o exercício de 2022 para possibilitar a comparação total da população de cor e raça preta e parda no Rio Grande do Sul e o total que se encontra abarcada pelo Programa Devolve ICMS através do cadastro do CadÚnico – referenciamos na sequência.

¹¹⁴ INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA – IBGE. **Censo Demográfico de 2022. Identificação étnico-racial da população, por sexo e idade.** Rio de Janeiro, 2023. Página 41. Disponível em: <<https://biblioteca.ibge.gov.br/index.php/biblioteca-catalogo?view=detalhes&id=73105>> Acesso em: 12.12.2023. (Ressaltamos que existe diferença entre a soma do total das quantidades por cor e raça e o total evidenciado pelo somatório da publicação).

¹¹⁵ Ibid.

A representatividade da população de cor e raça preta e parda do RS no inscitos no CadÚnico para dezembro de 2022, contrário senso é menor do que a média nacional do Brasil. Se por um lado, do total de negros no Brasil, temos cerca de 57,35% cadastrados no CadÚnico, no Rio Grande do Sul temos cerca de 31,75%. Demonstramos, abaixo, o coeficiente do Brasil e do Estado em questão:

Tabela 14 - CadÚnico do Brasil por Raça x Rio Grande do Sul

	Brasil ¹¹⁶		Rio Grande do Sul ¹¹⁷	
Cor/Raça	Quantidade	%	Quantidade	%
Brancas	27.655.024	31,34%	2.532.888	29,68%
Pretas	6.598.718	31,95%	287.817	40,55%
Amarelas	541.420	63,69%	6.545	80,23%
Pardas	58.052.717	63,04%	444.484	27,84%
Indígenas	749.318	44,21%	25.327	70,15%
Não declarado	-	-	-	-
Total				
Preta/Parda	64.651.435	57,35%	732.301	31,75%

Tabela de dados conforme referência e confeccionado para esse trabalho

De fato, 31,75% da população de cor e raça preta e parda residente do Rio Grande do Sul está inscrita no Cadastro Único (CadÚnico) e, por conseguinte, muito provavelmente, tem direito ao recebimento do Devolve ICMS.

¹¹⁶ SECRETARIA DE AVALIAÇÃO, GESTÃO DA INFORMAÇÃO E CADASTRO ÚNICO-SAGICAD. (S.D.) **Pessoas inscritas no Cadastro Único – por raça/cor.** Disponível em: <[¹¹⁷ Ibid.](https://aplicacoes.cidadania.gov.br/vis/data3/v.php?q[]=oNOclsLerpibuKep3bWEf7Ne09Gv17lIjax%2FYWYAYmqqdH9%2BaWCEKWeXbWTZ6aykobuomdurrryairbEIM54mb7nwJl3rpam7J6liZ2Ow9SYpXim0uhwopu4mq3smL3AnKG4wJbLoW7D3LmnoYObm%2BWssolyk7jNps94btDwu legp6Wf7Kysr6SOycfy5yWvt%2BImp20qJ%2B0n666qpKSnJnLqabCtoinsbVYqNipssGqjMfCp c6eksDcsW%2BiqagT3nSsr6OgvJxu0J6f0OCib6%2B9ol3nmL2zqqC2yqHOPprC6a6Tn6mZdd %2BaucGcaL3Cn92ibpjhrqCvrXB17K66caWMx8am3Zylv6uk6%2BtoqzerL2tmo67nJnLqabCtr OVqLuadbSfrrgqkpKcpt%2Bqr67wrqKwsZmb3Z5tspXNx8am3ayU0Juvpp22mJvsWba8qpDJyqf LsFPL6m13nayWre2rvG76x8XKltlghNLcu6ilrJae3lmxs1edvNSm2Z6mfeu%2FmbCpgFrip8CqxZ bLwqaKq6J9vq6YnbuprOhZEoillrQVruylMvvtpidrJpa3Z5tvpqygtCU3V2Uyty%2FmaipqFrip8Cx qZbLwqaKq6J9vq6YnbuprOhZEoillrQVruylMvvtpidrJpa3Z5tvpqygtCU3V2jvu2xla9onqjsnL%2B 3q47KgaHZXXa%2B366nsLqkWjzTu7eanHqyqMurp8bfrpihaJmfmamywaqcuNRT06uXICi0ma qFrip8CqxZbLwqaKq6J9vq6YnbuprOhZEoillrQVruylMvvtpidrJpa3Z5tvpqygtCU3V2mwuhtna qupKzmmhD1%2BtDGgabZn6XCm7%2BV%2F%2B%2BWadyov26gm8rEpdOxINCbu6Nci5ae2 qzBwKZNGvuh06Ci2eul&ultdisp=1&ultdisp=0&dt1=2012-08-01&dt2=2022-12-01&ag=e&sag=43&codigo=99> Acesso em: 13.12.2023</p>
</div>
<div data-bbox=)

Assim, esses indivíduos podem contribuir para as estatísticas de melhoria da desigualdade social e aumento do poder de compra, além de terem a oportunidade de experimentar uma tributação sobre o consumo mais progressiva e menos regressiva.

5. O TIRO NO PÉ DA REFORMA TRIBUTÁRIA

5.1. Desoneração da Cesta Básica x Cashback

Após a contextualização e informações sobre as localidades onde políticas públicas e tributárias convergem com o cashback tributário a ser regulado no Brasil, é necessário trazer luz sobre um ponto que destoa da intenção de se fazer progressividade em meio à regressividade. Precisamos conversar sobre a Desoneração da Cesta Básica.

O artigo 114 do Projeto de Lei Complementar nº 68 de 2024 diz o seguinte:

Art. 114. Ficam reduzidas a zero as alíquotas do IBS e da CBS incidentes sobre as vendas de produtos destinados à alimentação humana relacionados no Anexo I, com a especificação das respectivas classificações da NCM/SH, nos termos do art. 8º da Emenda Constitucional nº 132, de 20 de dezembro de 2023, que cria a Cesta Básica Nacional de Alimentos. Parágrafo único. Aplica-se o disposto nos §§ 1º a 4º do art. 115 às reduções de alíquotas de que trata o caput.

Tabela 15 - Produtos com alíquota zero de IBS e CSB – PLP 8/2024

Item	Descrição do Produto
1	Arroz das subposições 1006.2 e 1006.3 da NCM/SH
2	Leite fluido pasteurizado ou industrializado, na forma de ultrapasteurizado, leite em pó, integral, semidesnatado ou desnatado; e fórmulas infantis definidas por previsão legal específica;
3	Manteiga do código 0405.10.00 da NCM/SH;
4	Margarina do código 1517.10.00 da NCM/SH;
5	Feijões dos códigos 0713.33.19, 0713.33.29, 0713.33.99 e 0713.35.90 da NCM/SH;
6	Raízes e tubérculos da posição 07.14 da NCM/SH;
7	Cocos da subposição 0801.1 da NCM/SH;
8	Café da posição 09.01 e da subposição 2101.1, ambos da NCM/SH;
9	Óleo de soja da posição 15.07 da NCM/SH;
10	Farinha de mandioca classificada no código 1106.20.00 da NCM/SH;
11	Farinha, grumos e sêmolos, de milho, dos códigos 1102.20.00 e 1103.13.00 da NCM; e grãos esmagados ou em flocos, de milho, classificados no código 1104.19.00 da NCM/SH;
12	Farinha de trigo do código 1101.00.10 da NCM/SH;

13	Açúcar classificado nos códigos 1701.14.00 e 1701.99.00 da NCM/SH;
14	Massas alimentícias da subposição 1902.1 da NCM/SH;
15	Pão do tipo comum (contendo apenas farinha de cereais, fermento biológico, água e sal) classificado no código 1905.90.90 da NCM/SH.

Tabela retirada do Anexo I do PLP 68/2024

É evidente que existe uma diferenciação significativa prática, além de teórica e técnica quanto ao procedimento, quando consideramos a desoneração da cesta básica em comparação com a devolução de valores pagos de tributos. Em linhas gerais, a desoneração implica na redução de tributos sobre o bem ou serviço como um todo, e não de maneira personalizada e afirmativa.

Cabe ainda mencionar que, muito embora a lista no PLP 68/2024 esteja para aprovação, têm-se notícias¹¹⁸ de que existem inúmeros setores da sociedade, em especial supermercados e empresas do ramo do agronegócio, que estão exercendo sua influência parlamentar a fim de que outros mais produtos sejam incluídos na lista da cesta básica para que a cadeia de produção que atuam seja beneficiada com a redução a zero das alíquotas de IBS e CBS.

Parece-nos que, ao implementar a desoneração, não estamos adotando uma política pública intencional para a parcela mais marginalizada da população, que é a de cor e raça preta e parda. Isso porque toda a população que consome determinados itens pode se beneficiar da desoneração concedida para esses bens ou serviços, como é o caso da desoneração da cesta básica.

A discussão sobre a desoneração da cesta básica e seu efetivo reequilíbrio monetário *per capita* na classe menos favorecida do Brasil é um ponto de convergência entre doutrinadores e estudiosos do assunto. Algumas questões principais frequentemente levantadas incluem o repasse parcial da

¹¹⁸ Como exemplos, temos:

- 1) G1. Economia. Matéria de 02/04/2024: **Reforma tributária: associação de supermercados propõe que sejam desonerados na cesta básica foie gras, bacalhau e trufa.** Disponível em: <https://g1.globo.com/economia/noticia/2024/04/02/reforma-tributaria-associacao-de-supermercados-propoe-que-sejam-desonerados-na-cesta-basica-foies-gras-bacalhau-e-trufas.ghtml>. Acesso em 26/05/2024
- 2) Poder 360. Matéria de 02/04/2024: **Setor de supermercados leva proposta de cesta básica a Pacheco.** Disponível em: <https://www.poder360.com.br/economia/setor-de-supermercados-leva-proposta-de-cesta-basica-a-pacheco/>. Acesso em 26/05/2024
- 3) O TEMPO. Economia. Matéria de 27/04/2024: **Setor de supermercados propõe taxar 'bets' para ampliar isenção na cesta básica.** <https://www.otempo.com.br/economia/setor-de-supermercados-propoe-taxar-bets-para-ampliar-isencao-na-cesta-basica-1.3478232>. Acesso em 26/05/2024

desoneração dos produtos para o consumidor final, permitindo que o comércio, por exemplo, obtenha lucro residual, e a possibilidade de contribuintes mais ricos se beneficiarem da desoneração, já que os produtos constantes das cestas básicas são essenciais em todas as dietas e podem ser consumidos em maior quantidade.

É amplamente reconhecido que, para que os benefícios da desoneração sejam sentidos de forma significativa, é necessário que a diminuição ou até mesmo a eliminação da tributação sobre a cesta básica seja repassada aos consumidores. Conforme o estudo empírico “Quem realmente se beneficia com os cortes nos impostos sobre o consumo? Evidências de uma grande reforma do VAT (Imposto sobre o Valor Agregado) na França” (tradução nossa)¹¹⁹, os efeitos do IVA na Europa com a desoneração nem sempre atingem o objetivo desejado, uma vez que:

Nosso artigo também levanta importantes implicações políticas sobre o uso de cortes temporários no VAT (Imposto sobre o Valor Agregado) para estimular a demanda. Tais políticas têm sido implementadas em vários países com o objetivo de reduzir os preços para aumentar a demanda. Dado o custo elevado dessas políticas, entender quem realmente se beneficia delas é importante. **Nossos resultados mostram que essas políticas não têm os efeitos pretendidos, pois os cortes no VAT são pouco repassados para os preços. Em vez disso, os cortes no VAT tendem a beneficiar os proprietários de empresas com pouco "efeito cascata" para os consumidores ou funcionários**¹²⁰ (grifo nosso / tradução nossa)

Outro estudo empírico que também corrobora os resultados mencionados anteriormente é “O Impacto das Percepções Públicas sobre os Impostos sobre

¹¹⁹ Original: Who really benefits from consumption tax cuts? Evidence from a large VAT reform in France"

¹²⁰ AMERICAN ECONOMIC ASSOCIATION. **Who Really Benefits from Consumption Tax Cuts? Evidence from a Large VAT Reform in France.** BENZART, Youssef. CARLONI, Dorian. Página 62. Disponível em: <<https://www.aeaweb.org/articles?id=10.1257/pol.20170504#:~:text=Using%20a%20difference%2Din%2Ddifferences,the%20employment%20effects%20were%20limited>> Acesso em: 01.01.2024. PDF. Original: Our paper also raises important policy implications regarding the use of temporary VAT cuts to stimulate demand. Such policies have been implemented in several countries with the goal of reducing prices in order to increase demand. Given how expensive these policies are, understanding who really benefits from them is important. **Our results show that these policies do not have the intended effects as VAT cuts are barely passed through to prices. Instead, VAT cuts tend to benefit firm owners with limited “trickle down” to consumers or employees** (grifo nosso)

o Consumo”¹²¹, um artigo publicado no periódico da University of Leeds. Esse estudo propõe a verificação de pressupostos específicos sobre a não transferência para o preço final aos consumidores da desoneração ou diminuição dos tributos sobre determinados alimentos básicos. Fato é que:

Embora ainda haja muito desconhecimento, há agora evidências sólidas e consistentes mostrando que, por uma variedade de razões - que estão apenas começando a ser compreendidas - as reduções de impostos muitas vezes não são totalmente refletidas nos preços: mesmo quando as reduções são repassadas para os consumidores, são os lares mais ricos que mais se beneficiam dessas reduções; essas reduções também constituem um gasto tributário significativo; e além das implicações de receita, elas têm custos significativos adicionais, principalmente em termos de eficiência e equidade. **Os benefícios da aplicação de alíquotas reduzidas de VAT são, portanto, no melhor dos casos, duvidosos, e os custos são extremamente significativos**¹²². (grifo nosso / tradução nossa)

Além das evidências robustas e históricas de que a desoneração da cesta básica não é repassada integralmente para o consumidor final, ficando retida na cadeia anterior e impactando a eficácia das políticas sociais, estudos e simulações indicam que essa sistemática não é a melhor opção para diminuir a desigualdade social no Brasil. Comparada à redistribuição efetiva de renda, como é o caso do Bolsa Família, por exemplo, a desoneração mostra-se menos eficaz no combate à desigualdade.

¹²¹ Original: "The Impact of Public Perceptions on General Consumption Taxes"

¹²² De La Feria, R and Walpole, M. UNIVERSITY OF LEEDS. **The Impact of Public Perceptions on General Consumption Taxes**. Página 44. Disponível em: <https://eprints.whiterose.ac.uk/167225/1/RdelaFeria_MWalpole-VATPoliticalEconomy> Acesso em: 01.01.2024 PDF. Original: *Whilst there is still much that is unknown, there is now solid, and consistent, evidence showing that for a variety of reasons – that are just beginning to be understood – tax reductions are often not fully reflected in prices: even when reductions are passed through to consumers, it is the richest households that benefit most from those reductions; those reductions also constitute a significant tax expenditure; and beyond the revenue implications, they have significant spill over costs, not least in terms of efficiency and equity. The benefits of applying reduced VAT rates are therefore, at best, dubious, and the costs are extremely significant.* (Original sem grifo)

5.2. A Reforma Tributária e sua operacionalização

5.2.1. Evidências da não eficácia da desoneração da cesta básica x redistribuição de renda

O Instituto de Estudos Fiscais¹²³, sediado em Londres, Reino Unido, destacou em seu livro de 2017 intitulado *Redistribuição, eficiência e o design do IVA: uma revisão da teoria e literatura*¹²⁴ (tradução nossa):

As isenções são problemáticas do ponto de vista da eficiência econômica porque distorcem as decisões de produção das empresas. Além disso, elas podem não proporcionar os efeitos distributivos desejados porque aumentam o preço de outros bens e serviços (tributáveis) que usam o produto isento como insumo na produção. Isso pode ser particularmente relevante dado que muitos países de baixa e média renda, como Gana, aplicam isenções a alimentos não processados que são usados na produção de alimentos processados, além de serem consumidos diretamente pelos lares¹²⁵ (tradução nossa)

Evidência dessa posição é encontrada no artigo intitulado "Desoneração da Cesta Básica ou Expansão do Programa Bolsa Família? Uma simulação por equilíbrio geral computável", publicado em 2019, que apresentou dados que substanciam efetivamente que há ganho significativo para a população de baixa renda quando a política social e/ou tributária de redistribuição é intencional, afirmativa e focalizada. Nesse caso específico, a pesquisa abordou o Programa Bolsa Família e a comparação dele com a desoneração da cesta.

No estudo, publicado na Revista de Economia Contemporânea, a amostra foi dividida em dois tipos. O tipo 1 foi composto por famílias que tinham direito

¹²³ Original: Institute for Fiscal Studies - IFS

¹²⁴ Original: *Redistribution, efficiency and the design of VAT: a review of the theory and literature*

¹²⁵ ABRAMOVSKY. Laura, PHILLIPS. David, WARWICK. Ross. **Redistribution, efficiency and the design of VAT: a review of the theory and literature**. Página 21. Institute for Fiscal Studies. Julho 20217 Disponível em: <https://ifs.org.uk/sites/default/files/output_url_files/BN212.pdf> Acesso em: 02.02.2024. **Original:** *Exemptions are problematic from the perspective of economic efficiency because they distort firms' production decisions. Furthermore, they may not deliver the desired distributional effects because they increase the price of other (taxable) goods and services that use the exempted product as an input to production. This may be particularly pertinent given that many low- and middle-income countries, such as Ghana, apply exemptions to unprocessed foods that are used in the production of processed foods as well as consumed directly by households*

ao Bolsa Família, enquanto o tipo 2 incluía famílias que não tinham direito ao benefício.

Através de métricas específicas¹²⁶, constatou-se que a desoneração da cesta proporcionou um aumento geral do consumo, tanto para famílias do tipo 1 quanto para famílias do tipo 2, sendo maior naquelas do tipo 1, que, na amostra, são as que possuem o Bolsa Família.

O consumo cresce impulsionado pela redução da tributação dos produtos desonerados. O total consumido pelas famílias do tipo 1 sobe 0,37%, e o consumido por aquelas do tipo 2 se eleva em 0,27%. O motivo de o crescimento ser bem maior na classe pobre é que esta destina uma fatia de 20,7% de sua renda para a cesta básica, enquanto as famílias do tipo 2 destinam para esse tipo de bem apenas 12,1% de seus rendimentos, de forma que a redução nos preços afeta bem mais as famílias tipo 1.¹²⁷

Ou seja, embora o aumento no consumo ocorra tanto para as famílias tipo 1 quanto para as famílias do tipo 2, há um crescimento maior para as famílias do tipo 1 (beneficiárias do Bolsa Família) devido ao fato de que estas direcionam uma proporção maior de sua renda *per capita* para o consumo da cesta básica. Por outro lado, embora as famílias do tipo 2 também tenham apresentado aumento no consumo, a proporção das famílias que não são elegíveis para o Bolsa Família versus o consumo/destinação de suas rendas é menor. Embora haja a possibilidade de todas as famílias se beneficiarem da desoneração, o impacto é maior, percentualmente, para aquelas do Bolsa Família.

Em seguida, o estudo também avaliou a destinação do mesmo valor da renúncia fiscal, que não seria arrecadado devido a não tributação (desoneração) da cesta básica, focalizando esses valores na redistribuição para famílias de baixa renda por meio do aumento do Programa Bolsa Família.

É importante destacar que o resultado dessa segunda análise demonstrou que o consumo das famílias da amostra do tipo 1 (com benefício) aumenta dez vezes mais quando comparado à hipótese de desoneração da cesta.

¹²⁶ ARAÚJO. Ewerton Melo PAES Nelson Leitão. **Desoneração da cesta básica ou expansão do programa bolsa família? Uma simulação por equilíbrio geral computável.** Revista Econômica Contemporânea. 2019. Disponível em: <<https://www.scielo.br/j/rec/a/6shctWYHYvCmy8hpQJvnBDv/>> Acesso em: 07.01.2024

¹²⁷ Ibid. Sem página

O consumo da família do tipo 1 sobe em 5,6%, mais do que dez vezes o aumento proporcionado pela desoneração. Isso se deve ao fato de que, apesar de destinar uma fatia menor de sua renda para a cesta básica, as famílias do tipo 2, graças a seu maior número e à maior quantidade consumida em termos absolutos, apodera-se da maior parte dos benefícios da desoneração.¹²⁸

Foi aferido que para que as famílias de baixa renda sintam maior impacto em seu bem-estar, o Bolsa Família é consideravelmente mais indicado quando comparado à desoneração da cesta, sendo importante mencionar que as famílias do tipo 2 (sem benefício) tiveram consumo praticamente estável, “com uma pequena redução de 0,09%”¹²⁹.

A razão para isso é que as transferências diretas têm um público-alvo mais bem definido, possibilitando que a maior parte dos recursos seja destinada a este (apesar dos problemas de focalização). No caso da desoneração, mesmo se tratando de um conjunto de bens de consumo popular, tais bens também são consumidos pelas famílias de renda mais alta que também se apropriam de uma grande fatia dos recursos destinados à política.¹³⁰

O Banco Mundial, em outubro de 2023, publicou a nota¹³¹ "Impactos distributivos da reforma tributária no Brasil: cenários relativos à isenção da Cesta Básica", na qual comparou três cenários distintos: (i) alíquota uniforme do IVA para todos os bens e serviços; (ii) Alíquota do IVA reduzida para setores específicos e isenção da cesta básica nacional e (iii) redução dos itens da cesta básica nacional ("cesta básica reduzida") em função daqueles mais ou menos consumidos pela população pobre e rica do Brasil, com destinação através de devolução para os mais pobres. Neste cenário, "os bens da lista cesta cujos gastos pelos 10% mais ricos são mais da metade da soma das despesas dos 40% mais pobres são tributados a uma taxa reduzida, enquanto o restante da cesta fica totalmente isento".¹³² com a instituição do cashback tributário.

¹²⁸ Ibid. Sem página.

¹²⁹ Ibid. Sem página.

¹³⁰ Ibid. Sem página.

¹³¹ VALE. Ricardo, IBARRA. Gabriel Lara, FLEURY. Eduardo, TZRCINSKI. Kajetan. **Impactos distributivos da reforma tributária no Brasil: cenários relativos à isenção da Cesta Básica.** World Bank Group. 2023. Página 2. Disponível em: <https://www.worldbank.org/pt/country/brazil/publication/brasil-impactos-distributivos-reforma-tributaria-isencao-cesta-basica?cid=SHR_SiteEmailShare_PT_EXT> Acesso em: 06.01.2024

¹³² Ibid.

O estudo ainda conclui¹³³ que

Apesar dos benefícios distributivos que cada um dos cenários acima traz em relação ao *status quo*, reduções e isenções não são as melhores ferramentas para aliviar a carga tributária das famílias mais vulneráveis. Quando a alíquota de imposto sobre bens e serviços específicos é reduzida, todos os consumidores desses itens se beneficiam, independentemente de suas condições materiais. Mesmo ao selecionar o Cesta Básica reduzida, destinada a identificar itens concentrados entre os consumidores mais vulneráveis, a carga tributária dos mais ricos é reduzida¹³⁴

Em setembro de 2019, foi publicado o Boletim Mensal sobre os Subsídios da União – Desoneração da Cesta, no qual foram apresentadas quatro simulações acerca da desoneração ou reoneração da cesta, com realocação dos recursos por meio da devolução de valores à população de baixa renda. As simulações foram as seguintes:

- ✓ Simulação 1 – Reoneração da cesta básica, sem a realocação dos recursos
- ✓ Simulação 2 – Reoneração da cesta básica, com realocação integral e igualitária dos recursos
- ✓ Simulação 3 – Reoneração da cesta básica, com realocação integral dos recursos para o público potencial do PBF
- ✓ Simulação 4 – Reoneração da cesta básica, com realocação parcial e focalizada dos recursos

Na Simulação 1, os resultados encontrados mostram que, caso houvesse a reoneração da cesta sem a redistribuição de recursos para qualquer população, a desigualdade aumentaria e o índice de Gini, por consequência, aumentaria em 0,32%.¹³⁵

¹³³ Importa destacar que o estudo traz alternativa considerando a devolução (“Cashback”) com redução de alíquotas (e não isenção total) para itens da “cesta básica reduzida”.

¹³⁴ VALE. Ricardo, IBARRA. Gabriel Lara, FLEURY. Eduardo, TZRCINSKI. Kajetan. **Impactos distributivos da reforma tributária no Brasil: cenários relativos à isenção da Cesta Básica.** World Bank Group. 2023. Página 7. Disponível em: <https://www.worldbank.org/pt/country/brazil/publication/brasil-impactos-distributivos-reforma-tributaria-isencao-cesta-basica?cid=SHR_SiteEmailShare_PT_EXT> Acesso em: 06.01.2024

¹³⁵ GOVERNO FEDERAL. **Boletim mensal sobre os subsídios da União – Desoneração da Cesta.** Edição 11. 2019. Página 15. Disponível em: <<https://www.gov.br/economia/pt->

Já na Simulação 2, que consiste na reoneração da cesta com a devolução igualitária para toda a população, haveria uma diminuição da desigualdade social, porém em percentuais significativamente menores do que na Simulação 3. Nesse cenário,

observa-se uma leve redução na desigualdade de renda (queda de - 0,16% no Índice de Gini) e uma queda nos indicadores de pobreza (246 mil pessoas saíam dessa condição). Esse cenário evidencia os problemas de regressividade da política de desoneração da cesta básica, ao apontar que mesmo uma política igualitária de transferência de renda, sem qualquer focalização, seria mais eficiente e eficaz no alcance de objetivos associados a melhoria das condições de bem-estar dos mais pobres.¹³⁶

Na Simulação 3, a proposta seria reonerar a cesta, porém focalizar o valor integral como uma devolução de dinheiro propriamente dita (o que difere da Simulação 4) para uma parcela específica da população. Entendemos que a focalização de recursos para parcelas específicas da população deve, invariavelmente, passar pela avaliação analítica da fração que será impactada, a qual, neste estudo, é a população de cor e raça preta e parda.

Esse entendimento, inclusive, é ratificado por Silvio Almeida, uma vez que existe uma clara e evidente proposição de que, para se fazer política pública e social capaz de trazer benefícios duradouros e que realizem diferença na vida da população, há a necessidade de enfrentamento do racismo estrutural e institucional e a precisão de se assumir um caráter afirmativo e intencional na realização de programas redistributivos. De longe, a Simulação 3 foi a que mais demonstrou eficácia quando o assunto é reoneração da cesta e desigualdade social.

Também foi observada uma queda maior na desigualdade de renda, com a redução do Índice de Gini em -0,77%. Esses resultados corroboram as evidências da literatura de que programas de transferência de renda focalizada seriam consideravelmente mais efetivos para o alcance dos objetivos de inclusão social da política de desoneração da cesta básica, especialmente no que tange às possibilidades de melhoria das condições de segurança alimentar e nutricional da população¹³⁷

br/assuntos/avaliacao-de-politicas-publicas/boletins-e-estudos/boletins-de-subsidios/11-190927-boletim-desoneracao-cesta-basica.pdf> Acesso em: 10.12.2023

¹³⁶ Ibid. Página 15.

¹³⁷ Ibid. Página 16.

A citação acima, embora não faça menção específica aos estudos da literatura aos quais se refere, pode ser corroborada pelo relatório publicado pelo IPEA. Nesse documento, o Instituto expõe que "o novo IBS, combinado com o mecanismo de devolução de imposto aos mais pobres, pode contribuir para tornar nosso modelo de tributação do consumo um pouco menos regressivo e talvez até aproximadamente neutro." Adicionalmente, esclareceu que "Um mecanismo bem desenhado de transferência de renda que devolvesse parte do IBS pago pelos mais pobres pode neutralizar parcialmente sua regressividade".¹³⁸

Na Simulação 4, ao contrário da Simulação 3, não há devolução direta de quantia para a população de baixa renda. Em vez disso, é oferecido um crédito tributário do valor pago dos impostos incidentes sobre a cesta. Nessa hipótese, a desigualdade social tenderia a aumentar levemente, com um acréscimo no índice de Gini. Isso ocorre porque o fim da desoneração para famílias em posições intermediárias na distribuição de renda, que não se enquadram no perfil de renda estipulado para a devolução dos benefícios, resultaria nesse aumento na desigualdade.¹³⁹

De todo modo, pode-se verificar que a política de desoneração da cesta básica, apesar de regressiva, contribui para a redução da pobreza e da desigualdade de renda, como apontado na Simulação 1. No entanto, a utilização dessa política como instrumento para o alcance desses fins não se justifica, quando comparada com programas de transferência direta de renda.¹⁴⁰

É crucial denunciarmos que o que foi aprovado pelo Congresso Nacional e pela Câmara dos Deputados não reflete o que as pesquisas indicam como sendo mais adequado para combater a desigualdade social. Apesar de algum diálogo, não houve um efeito forte o suficiente para excluir a desoneração desse

¹³⁸ Ibid. Página 37.

¹³⁹ GOVERNO FEDERAL. **Boletim mensal sobre os subsídios da União – Desoneração da Cesta**. Edição 11. 2019. Página 17. Disponível em: <<https://www.gov.br/economia/pt-br/assuntos/avaliacao-de-politicas-publicas/boletins-e-estudos/boletins-de-subsidios/11-190927-boletim-desoneracao-cesta-basica.pdf>> Acesso em: 10.12.2023

¹⁴⁰ Ibid. Página 18

plano e substituí-la por um mecanismo mais eficaz do ponto de vista da redução da desigualdade social.

É evidente que os ricos ou super-ricos terão acesso à desoneração da mesma forma que os pobres e marginalizados. É falacioso pensar que, ao ter alíquotas menores para todos, estamos diante de um sistema mais justo. Talvez seja o oposto.

Concordamos com os estudos e criticamos os efeitos ineficazes que a desoneração aprovada na Reforma Tributária trará em comparação com os que seriam possíveis pela redistribuição efetiva de renda.

Outro ponto digno de destaque, embora não aprofundado nesta análise, é que entendemos que a concessão de benefícios, como alíquotas incentivadas, a determinados setores e indústrias do Brasil dificulta o combate à desigualdade social. Quando isso ocorre, uma das soluções é aumentar as alíquotas para os outros setores, geralmente aqueles tributados pela "alíquota geral".

Além disso, o compromisso do governo e dos políticos com a manutenção da arrecadação e dos orçamentos públicos dos estados, municípios e da União impede que haja uma redução significativa nas receitas orçamentárias. Isso significa que, além dos benefícios para determinados setores e indústrias, aqueles contribuintes ou setores não incentivados serão sobrecarregados para garantir que esse objetivo específico seja alcançado.

Na legislação brasileira, não temos uma desoneração plena da cesta básica; em vez disso, o que existe é uma busca consciente pela tributação mínima de produtos que constam na lista de itens da cesta básica, como é o caso do Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI), do Programa de Integração Social (PIS) e da Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social (Cofins).¹⁴¹

É importante observar que, apesar de estudos ano após ano apontarem para a ineficácia de políticas tributárias não focalizadas em determinadas populações, a Emenda Constitucional – EC nº 132/2023 ("Reforma Tributária do Consumo") reintroduziu a figura da desoneração da cesta focada no produto, em vez de nas pessoas.

¹⁴¹ Veja artigo 1º da Lei nº 10.925/2004

Quanto aos efeitos redistributivos de um possível mecanismo de devolução, o movimento "Pra Ser Justo" conduziu estudos e projeções intitulados "Simulações da PEC 45 com devolução personalizada do imposto sobre bens e serviços."¹⁴²

Nessa pesquisa, foram avaliados 2 (dois) cenários de simulações específicos do chamado IVA Personalizado, que consiste na focalização de políticas públicas e tributárias para promover a justiça social por meio da arrecadação de tributos.

No Cenário 1, foi considerada uma alíquota única de IBS, com base ampla e sem exceções, juntamente com a devolução personalizada (chamada IBS-P) para as famílias do CadÚnico, no valor máximo de R\$ 13,22 por pessoa,¹⁴³ escalonando a devolução da seguinte forma:

1. 100% do valor para aqueles que percebem renda familiar *per capita* de até R\$ 178: R\$ 13,22;
2. 75% do valor para aqueles que percebem renda familiar *per capita* de até meio salário-mínimo: R\$ 9,25; e
3. 35% do valor para aqueles que percebem renda familiar *per capita* maior do que meio salário-mínimo: R\$ 4,63.

Na época da pesquisa, foram avaliados os dados disponíveis no Cadastro Único para estratificação do recorte populacional que seria impactado. O total de pessoas cadastradas somava 72,3 milhões, o que equivalia a 34,8% da população do Brasil; quase 35% da população brasileira tinha os requisitos para cadastro no Cadastro Único, totalizando um custo de R\$ 9,8 bilhões.

A pesquisa também demonstrou que do total de pessoas cadastradas, 46 milhões estavam aptas a receber o teto da devolução, de R\$ 13,22. Em outras palavras, 46 milhões de pessoas das 72,3 milhões recebiam até R\$ 178 na data da pesquisa. Do total projetado de devolução de R\$ 9,8 bilhões, 85,3% estariam concentrados na primeira categoria mais necessitada; ou seja, R\$ 8,4 bilhões seriam destinados à população que percebe renda *per capita* de até R\$ 178.

¹⁴² PRA SER JUSTO. CARDOSO, Débora Freire. DOMINGUES, Edson Paulo. **Simulações da PEC 45 com devolução personalizada do imposto sobre bens e serviços**. 2023. Disponível em: <https://praserjusto.com.br/wp-content/uploads/2023/09/Relatorio-final_Cashback_-Versao-Academica-Formatada.pdf> Acesso em: 15.01.2024

¹⁴³ Ibid. Página 8: "Esse valor corresponde ao valor arrecadado por pessoa com itens da cesta básica segundo o padrão de consumo de famílias com renda familiar de até R\$ 1.908, de acordo os dados da POF 2017-2018."

Em relação à raça, a pesquisa mostrou, com base nos dados do Cadastro Único, que quase 65% dos potenciais beneficiários seriam pardos, 27,4% brancos, 7% pretos, 0,8% indígenas e 0,5% amarelos. Portanto, 72,6% dos beneficiários seriam pessoas negras.¹⁴⁴

Observa-se que a reforma nos moldes propostos, mesmo sem as devoluções, teria a capacidade de reduzir a desigualdade no consumo entre as classes, uma vez que seria observada uma queda de quase 2% no índice de gini em relação a um cenário sem reforma. Esse efeito decorre da composição de consumo dos mais pobres e das classes do meio da distribuição, relativamente mais beneficiada em termos de redução de custos com a reforma, conforme discutido na análise de resultados sobre o consumo. 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 (IBS).¹⁴⁵

Isso reflete que continuar como se encontrava não era uma opção, mas demonstra a necessidade de refletir sobre a melhor maneira de realizar uma reforma tributária considerada moderna e distributiva.

O que a pesquisa percebeu foi que, ao equalizar as alíquotas e redistribuir os valores conforme demonstramos anteriormente, há um efeito progressivo extremamente significativo no consumo das famílias com rendas mais baixas.

Com as devoluções para a base da distribuição (0 a 1 s.m. principalmente) e a alíquota de IBS um pouco maior (0,4 p.p.) para custear as devoluções, as famílias da faixa mais baixa obtêm impacto 18,5 p.p. maior que o efeito médio no consumo, ao passo que as faixas a partir de 2 salários mínimos apresentam desvio negativo em relação ao impacto médio.¹⁴⁶

O Cenário 2 é avaliado em função das alíquotas efetivas dos impostos sobre o consumo em cada faixa de população no Brasil, visando equalizar o efeito regressivo do sistema tributário. Enquanto a média nacional da alíquota efetiva para o imposto sobre o consumo é de 12%, as famílias mais ricas enfrentam uma alíquota de 6%, enquanto as mais pobres enfrentam uma

¹⁴⁴ Ibid. Página 10

¹⁴⁵ Ibid. Página 22

¹⁴⁶ Ibid. Página 21

alíquota total de 29%, um percentual muito acima da média, e a distância para as famílias ricas é ainda maior.

O estudo optou por realizar a equalização da alíquota à média nacional, compensando através da devolução para alcançar os 12%. Assim, enquanto o Cenário 1 teria um custo de 9,8 bilhões a serem devolvidos, o Cenário 2 representaria cerca de 45,9 bilhões de devolução, distribuídos para os 30% mais pobres da população, levando em consideração, como já mencionado, aqueles que possuem alíquota efetiva maior (efeito regressivo).

No Cenário 1, tínhamos uma população de 72,3 milhões de pessoas, das quais mais de 80% se encontravam na primeira divisão da população através da renda. Já no Cenário 2, temos 66,5 milhões de pessoas nas três primeiras classes de renda que seriam impactadas pela devolução.

Desses 66,5 milhões, "55,7% são pardos e 12,1% são pretos, totalizando 67,8% de pessoas negras; pouco mais de 30% são brancos"¹⁴⁷, restando a conclusão de que a grande maioria que receberia a devolução seria da população negra, as pessoas de cor e raça preta e parda.

De fato, no Cenário 2, o custo para manutenção da devolução através da compensação é quase 5 vezes maior do que no Cenário 1. Embora as faixas da população 2 e 3 também seriam grandemente impactadas, e não apenas a faixa 1, os mais vulneráveis, quando se avalia o Cenário 2, o valor para custeio, cerca de R\$ 36 milhões a mais do que no outro cenário, não se justifica frente aos benefícios macroeconômicos e ao desempenho no combate à desigualdade social.

A diferença entre os dois cenários, basicamente, ocorre pela distribuição dos efeitos de ganhos de consumo acima da média da classe 1 (0 a 1 s.m.) que ocorre no IBS-P para as classes 2 e 3 no IBS-Compensação. Portanto, o IBS-Compensação tem impacto menor do que o IBS-P na classe 1, mas gera ganhos de consumo proeminentes nas classes 2 e 3, que, no IBS-P, eram menos beneficiadas¹⁴⁸

¹⁴⁷ Ibid. Página 37

¹⁴⁸ Ibid. Página 42

Devido ao fato de que a devolução no Cenário 2 é significativamente maior do que no Cenário 1 e abrange mais faixas (2 e 3) além da faixa 1, o índice de Gini também é impactado positivamente.

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 (IBS). Quando se considera o IBS-Compensação, o efeito de queda no índice de Gini é maior, cerca de 5%.¹⁴⁹

Com efeito, independentemente do curso de ação a ser adotado e do cenário escolhido, muitos aspectos precisam ser minuciosamente analisados. Um deles, inquestionavelmente, é o impacto sobre o orçamento público. Embora o Índice de Gini demonstre uma melhora na desigualdade social ao considerarmos o Cenário 2 de devolução para as faixas 1, 2 e 3, mesmo com o custo adicional de 36 milhões, é crucial ponderar sobre o aumento desse montante em detrimento do orçamento público e das receitas arrecadatórias.

Enquanto no Cenário 1 observamos um Índice de Gini 1,8 p.p. maior em comparação com o Cenário 2, também nos deparamos com um custo 5 vezes menor. Tal situação repercute não apenas na elevação da alíquota geral da reforma, mas também nos planos governamentais de gastos e na arrecadação pública.

É evidente que uma reforma tributária do consumo era necessária no Brasil. Os efeitos regressivos da tributação sobre os serviços e bens são prejudiciais quando consideramos a população marginalizada no país, especialmente a população de cor e raça preta e parda brasileira.

Observa-se que a reforma com implementação do IBS, mesmo sem as devoluções, teria a capacidade de reduzir a desigualdade no consumo entre as classes, uma vez que seria observada uma queda de quase 2% no índice de gini em relação a um cenário sem reforma.¹⁵⁰

¹⁴⁹ Ibid.

¹⁵⁰ Ibid. Página 45

Na análise do estudo mencionado, ao compararmos o Cenário 1 e o Cenário 2, pode ser justificável sacrificar alguns pontos percentuais do Índice de Gini em prol da viabilidade operacional e praticidade do custo associado à implementação do programa de devolução focalizada. No entanto, é importante lembrar que a palavra-chave aqui não é apenas "viabilidade".

Mesmo que tenhamos que optar por um cenário em detrimento do outro, ambos beneficiariam uma população específica que é a mais necessitada, simplesmente porque são os que mais precisam de apoio do Estado. Os descendentes dos escravizados, independentemente do cenário avaliado, da simulação feita, do projeto ou programa a ser implementado, continuam sendo aqueles que necessitam de maior suporte. São os negros do Brasil que consistentemente ficam à margem da sociedade.

É crítico focalizar políticas públicas e tributárias e igualmente necessário confrontar os conceitos de racismo institucional enraizados nas estruturas desde os tempos coloniais do Brasil. Somente reconhecendo esse problema real e adotando políticas afirmativas, intencionais e antirracistas podemos começar a combater efetivamente a desigualdade e a injustiça social.

5.3. A Reforma Tributária e o aspecto psicológico social

A crítica que direcionamos à Reforma Tributária do consumo se concentra especificamente na desoneração da cesta básica imposta em detrimento da devolução que seria viável. Além disso, questionamos as negociações obscuras que permeiam as estruturas de poder no Brasil, como bem apontado por Daniela de Olimpio Oliveira.

Como evidenciado, existem inúmeros caminhos a serem seguidos na implementação do chamado cashback por meio da aprovação do PLP e, depois, pela operacionalização da gestão das devoluções personalizadas. No entanto, fica claro que o instituto perdeu espaço com a manutenção da desoneração da cesta. Afinal, é impossível realizar a devolução de tributos se não houver tributação em primeiro lugar.

Há uma sensação de que, embora muitos reconheçam teoricamente a necessidade de políticas que combatam efetivamente o racismo estrutural, diminuindo as disparidades entre ricos e pobres, entre negros e brancos, na prática, não é isso que acontece na sociedade, especialmente entre aqueles que foram eleitos para nos representar.

A Reforma Tributária é um exemplo disso. Apesar dos esforços de várias instituições e movimentos para garantir a inclusão da questão racial na reforma do consumo, quando se pensava que a persistência poderia eventualmente vencer, mais uma vez fomos surpreendidos pela influência de interesses escusos, uma realidade que remonta aos tempos coloniais do Brasil.

O Cashback, como um instrumento de possível redistribuição efetiva para a população pobre do Brasil, estava inicialmente justificado como uma medida para combater as desigualdades de gênero e raça. Isso foi considerado uma vitória significativa do movimento negro e de gênero no país, pois os marcadores de raça e gênero estariam ancorados na Constituição Federal por meio da Emenda Constitucional 132, determinando que a devolução dos impostos ("Cashback") visaria reduzir as distâncias em um Brasil que já é marcado pela desigualdade.

No substitutivo da Proposta de Emenda à Constituição nº 45-A, de 2019, o artigo 156-A, § 5º, que trata da Lei Complementar, no inciso VIII, continha a seguinte disposição: "hipóteses de devolução do imposto a pessoas físicas, inclusive os limites e os beneficiários, **com o objetivo de reduzir as desigualdades de renda, gênero ou raça**¹⁵¹; (grifo nosso)".

No entanto, assim como na abolição gradual que se implementou no Brasil, onde os negros escravizados continuaram a sentir o peso dos grilhões em seus corpos, mesmo que não mais fisicamente presentes, a Emenda Constitucional 132, na Emenda Constitucional aprovada, simplesmente omitiu que tal instituto combateria a desigualdade social de raça e gênero.

O mesmo artigo 156-A, § 5º, que trata da Lei Complementar, no inciso VIII, porém agora com a Reforma Tributária sobre o Consumo já sancionada e

¹⁵¹ CÂMARA LEGISLATIVA. ROSSI. Baleia et al. **Parecer de Plenário pela Comissão Especial destinada a proferir Parecer à Proposta de Emenda à Constituição nº 45-A, de 2019** – PEC 45. Página 109. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=2297250> Acesso em: 03.02.2024

aprovada, materializada na Emenda Constitucional nº 132 de 20 de dezembro de 2023, trouxe: “as hipóteses de devolução do imposto a pessoas físicas, inclusive os limites e os beneficiários, com o objetivo de reduzir as desigualdades de renda.¹⁵² (...)”.

É capital que as intenções de implementar ações afirmativas e reconhecer os marcadores de raça se transformem em ações concretas e eficazes. Romper com práticas históricas de discriminação e injustiça requer um compromisso real e uma abordagem pragmática. A transformação só será alcançada quando a igualdade se tornar uma realidade tangível para toda a sociedade.

Por conseguinte, e ao observar criticamente a história do Brasil, verifica-se que é indispensável que o Estado se proponha a ajustar as contas com os despossuídos, cujos antepassados, ironicamente, construíram as bases da nação brasileira. Ancorando-se novamente na psicologia social ao tratar da branquitude, **não se pode perder de vista o quanto o silêncio, em especial no âmbito das instituições públicas, possui o poder comissivo de excluir e reforçar as desigualdades, quando se está diante de uma situação posta de extrema assimetria entre os cidadãos**¹⁵³ (grifo nosso)

Embora não tenha ocorrido a demarcação constitucional da raça, em 06 de março de 2024, foi publicado no Diário Oficial da União – DOU, o Decreto nº 11.936, de março de 2024, que versa sobre a composição da cesta básica de alimentos no contexto da Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional e da Política Nacional de Abastecimento Alimentar.¹⁵⁴

Nele constam os produtos da cesta básica de alimentos e no artigo 4º, § 2º, temos:

A adaptação da cesta básica de alimentos de que trata este Decreto para ações, políticas e programas de natureza tributária, **inclusive a devolução de tributos às pessoas físicas**, deverá considerar seu

¹⁵² SENADO FEDERAL. **Emenda Constitucional nº 132 de 20 de dezembro de 2023**. Disponível em: <<https://legis.senado.leg.br/norma/37959796/publicacao/37963893>> Acesso em 03.02.2024

¹⁵³ UNIVERSIDADE FEDERAL DA BAHIA – UFBA. Faculdade de Direito. Programa de Pós-Graduação. Dissertação. **As relações raciais e o racismo na configuração do sistema tributário brasileiro**. 2022. Página 105. Disponível em: <<https://repositorio.ufba.br/handle/ri/36422>>. Acesso em: 01.02.2024

¹⁵⁴ AO DO PODER EXECUTIVO. DECRETO Nº 11.936, DE 5 DE MARÇO DE 2024. Disponível em: <<http://www.in.gov.br/web/dou/-/decreto-n-11.936-de-5-de-marco-de-2024-546760941>>. Acesso em: 06.03.2024

impacto fiscal e distributivo, com vistas a ampliar a progressividade das políticas públicas e a reduzir as desigualdades de renda. (grifo nosso)¹⁵⁵

Em outras palavras, o conceito abordado no artigo e parágrafo refere-se à possibilidade de restituição de tributos ("cashback") para pessoas físicas de baixa renda, com o objetivo de aumentar a progressividade em um cenário de tributação regressiva.

No entanto, mesmo que o Decreto tenha destacado a alarmante necessidade de progressividade na tributação sobre o consumo, a desoneração da cesta básica determinada pela EC 132/2023 e consolidada pelo LPL 68/2024 resultou no impedimento da maximização dos ganhos que surgiriam da reforma tributária do consumo. É louvável que o Decreto tenha enfatizado a restituição do tributo a uma população beneficiária específica; no entanto, é necessário avaliar, na prática operacional, a viabilidade da execução da restituição conforme delineada na aprovação da Emenda Constitucional 132 e consubstanciação do PLP 68/2024. Como restituir tributos sobre produtos que não são tributados?

No mesmo artigo 4º, § 1º, em conjunto com o artigo 3º do Decreto nº 11.936/24, há a prerrogativa de que a cesta básica de alimentos seja adaptada de acordo com as seguintes diretrizes:

- I - as recomendações do Guia Alimentar para a População Brasileira e do Guia Alimentar para Crianças Brasileiras Menores de Dois Anos, elaborados pelo Ministério da Saúde;
- II - o respeito à cultura e às tradições regionais;
- III - a proteção da alimentação adequada e saudável, da saúde e do meio ambiente; e
- IV - a diversificação e a diversidade, observadas as condições da região, do território, do bioma e da sazonalidade dos alimentos.¹⁵⁶

Restando claro que:

Consideradas as especificidades das ações, das políticas e dos programas relacionados à produção, ao abastecimento e ao consumo de alimentos, poderão ser realizadas adaptações na composição da cesta básica de alimentos, em conformidade com as diretrizes estabelecidas no art. 3º.¹⁵⁷

¹⁵⁵ Ibid.

¹⁵⁶ Ibid.

¹⁵⁷ Ibid.

Reelaborando a questão, é viável incluir na cesta básica de alimentos itens que representem a diversificação, a diversidade, o respeito às culturas e tradições regionais, entre outros aspectos. Nesse contexto, um argumento que podemos sustentar é a necessidade de pagamento do Imposto sobre Bens e Serviços (IBS) para itens não desonerados (que não fazem parte do rol de alimentos da cesta básica), com a contrapartida de devolução para a população de baixa renda, uma vez que tais itens são tributados.

Entretanto, apesar da devolução estar prevista no Decreto, ainda não há menção, por parte da Constituição Federal ou de suas emendas, a qualquer referência à questão racial, o que dificulta e até desestimula os descendentes de cor e raça preta e parda no Brasil.

Há dois pontos destacados que demonstram a urgente necessidade de discutir amplamente o racismo institucional. Tanto a falta de menção à raça no texto constitucional, que é uma questão teórica e subjetiva, quanto a desoneração da cesta básica, que, pesquisa após pesquisa, mostra-se ineficaz frente à redistribuição focalizada. Temos, portanto, a Reforma Tributária, embora represente um grande passo em direção ao progresso, avançando lentamente na questão racial.

Se a Reforma tivesse realmente abordado esses dois pontos, os resultados, como evidenciado ao longo do texto, que afetam significativamente a população de cor e raça preta e parda, tanto psicologicamente para aqueles que descendem da escravidão no Brasil, quanto em termos de poder de consumo e mobilidade social, estariam mais efetivamente combatidos.

A busca pela igualdade social, que é o tema subjacente em todas as páginas desta dissertação, implica enfrentar o racismo institucional de frente, sem rodeios.

No entanto, não romantizamos essa luta e reconhecemos que há muitos obstáculos a serem superados. Antes de abordarmos os principais desafios operacionais que a Lei Complementar e/ou outro dispositivo normativo para a operacionalização do Cashback enfrentarão, convido o leitor a entender de uma vez por todas a posição de quem escreve esta dissertação.

Ficou evidente, tanto do ponto de vista demonstrativo quanto econômico, que a opção mais adequada para a Reforma Tributária combater a desigualdade

social seria através do Cashback, entendido como a devolução de tributos para os mais pobres e de baixa renda. Como também ficou evidenciado, a parcela da população de baixa renda e marginalizada no Brasil é, proporcionalmente, composta em grande parte pela população de cor e raça preta e parda, exatamente os descendentes dos escravizados brasileiros.

A Reforma Tributária do Consumo, concretizada na EC nº 132/2023 e no PLP 68/2024, não foi aproveitada da melhor maneira ao prever a desoneração da cesta básica em detrimento da devolução de tributos pagos pela população marginalizada no Brasil. E isso falhou por diversos motivos, entre eles, destacamos dois:

- (i) Ao desonerar a cesta básica sem implementar uma política intencional e focalizada de devolução, deixou de reduzir a desigualdade social e, conseqüentemente, assumiu o risco de não alcançar a máxima eficiência possível na redistribuição de renda para a população de cor e raça preta e parda no Brasil. Como essa é a população que mais precisa de assistência, acabou sendo a mais prejudicada devido à falta de consideração ou implementação dos estudos brasileiros e internacionais que demonstram que a eficácia no combate à desigualdade social está ligada à devolução/cashback e não à desoneração da cesta básica.
- (ii) Ao não fazer referência explícita à população de cor e raça preta e parda, parece que o Brasil, por meio das autoridades que têm o poder de fazer a diferença para muitos que não podem, tende a se omitir. Embora não seja uma omissão da maioria, é suficiente para não fazer a diferença, perpetuando implicitamente condicionantes raciais que contribuem para uma sociedade que não apenas não implementa, mas também não teoriza sobre o combate ao racismo estrutural enraizado nas instituições brasileiras.

Claramente, a Reforma Tributária terá impacto na vida de todos os brasileiros e brasileiras que consomem bens e serviços no país. Pesquisas indicam que a desigualdade social será positivamente afetada apenas com a reforma da tributação do consumo, mesmo sem considerar qualquer redistribuição ou desoneração da cesta básica.

No entanto, embora estejamos diante de um avanço significativo no poder de consumo da população de cor e raça preta e parda no Brasil, não podemos ignorar que a implementação, seja ela uma devolução efetiva de valores ou créditos para uso em estabelecimentos comerciais específicos, enfrentará grandes desafios que devem ser avaliados junto com os benefícios trazidos pela Reforma.

6. DESAFIOS E OPORTUNIDADES DO PROGRAMA QUE VIRÁ

6.1. Visão holística do Programa

Na avaliação dos ganhos decorrentes da estrutura da Reforma Tributária, especialmente no que se refere à população de cor e raça preta e parda, é fundamental considerar os desafios que serão enfrentados e superados para implementar o programa, independentemente da forma escolhida para a sua implementação.

Como já demonstrado ao longo deste trabalho, a maneira mais eficaz de diminuir a desigualdade social é através de uma redistribuição efetiva e focalizada para a população marginalizada no Brasil, que, predominantemente, são as pessoas negras que continuam enfrentando barreiras de acesso semelhantes às que seus antepassados enfrentaram.

No entanto, reconhecemos que não devemos ter uma visão romantizada do processo operacional de implementar programas que ainda não foram adotados no Brasil, apesar de países vizinhos e até mesmo o Rio Grande do Sul estarem envolvidos em iniciativas que visam a devolução de impostos, seja por meio da efetiva devolução de valores ou créditos para uso em determinadas localidades, ou ainda por meio de desoneração focalizada para determinadas populações marginalizadas.

Certamente, enfrentaremos diversos desafios, e embora esperemos e torçamos para que esses desafios sejam enfrentados e a política seja implementada o mais rápido possível, é importante considerar alguns obstáculos e discussões que o PLP 68/2024 ou o instituto da devolução deverão enfrentar com respostas eficazes.

Muitas variáveis surgirão da operacionalização do Programa de Cashback Tributário, no momento da sua operacionalização, incluindo variações na forma de devolução, nos valores a serem restituídos, na necessidade ou não de formalização, no público-alvo das restituições, no impacto nas contas públicas, entre outras questões que devem ser cuidadosamente estudadas.

Para auxiliar na compreensão dos programas que avaliamos como paradigmas, apresentamos um quadro sinótico comparativo:

Tabela 16 - Quadro sinótico dos programas de devolução (“cashback”)

Localidade	Uruguai	Bolívia	Equador	Canadá	Rio Grande do Sul	PLP 68/2024
Devolução	Variável, de acordo com o consumo	Variável, de acordo com o consumo	Variável, de acordo com o consumo	Variável, de acordo com a renda	Fixo, com parcela Variável, de acordo com o consumo e a renda.	Variável, de acordo com o consumo
Parcela	100% do IVA	5% do valor das faturas	Valor máximo de 102 USD	Valor máximo gradativo	Fixo de 100 reais por família e variável de acordo com a renda e consumo	Percentuais mínimos de IBS e CBS para produtos serviços/produtos específicos e 20% para os demais
Nota Fiscal	NF Eletrônica	NF Eletrônica	NF Eletrônica e Manual	Declaração do IR	NF Eletrônica	NF Eletrônica, com exceções

Tabela de confecção própria

6.2. Devolução ou desoneração focalizada e possíveis impactos em pequenos e médios comerciantes

Entendemos que é importante fazer um adendo específico à sistemática que será apresentada daqui em diante: a maioria, se não todos os estudos considerados para esta dissertação, especialmente os brasileiros, abordam uma devolução com percentuais de valores ou valores fixos que não representam a totalidade dos impostos pagos pela população mais pobre.

Portanto, as anotações e observações aqui feitas serão de natureza qualitativa, não quantitativa. Podem ser avaliadas independentemente de se considerar a devolução ou desoneração de 100% do Imposto sobre Valor Agregado (IVA) para uma determinada população, percentuais dos valores pagos ou ainda percentuais de eventual desoneração para determinados grupos populacionais e produtos.

Com base nas leituras e pesquisas dos paradigmas e parâmetros avaliados, compilamos abaixo as principais possibilidades relacionadas às vertentes de premissas que poderão servir como base para a avaliação dos

créditos¹⁵⁸ devolvidos, especificamente para a população de cor e raça preta e parda no Brasil, que são a maioria dos pobres e de baixa renda (política focalizada e intencional, afirmativa). Quais sejam: (i) devolução do imposto, utilizado indistintamente; (ii) devolução do imposto, utilizado apenas em locais e produtos específicos e pré-cadastrados no Programa (essencialidade e seletividade focalizadas nas pessoas); (iii) desoneração no ato da compra de determinados produtos.

A primeira avaliação que precisaremos considerar é a comparação entre a devolução e a desoneração focalizada. Ambas as formas de operacionalizar a política pública de redistribuição exigirão uma análise cuidadosa do ponto de vista dos gastos públicos, seja em relação à desoneração focalizada, que implica em renúncia fiscal, ou à devolução, que representa uma parte da receita arrecadatória e, ao mesmo tempo, uma despesa corrente.

Do ponto de vista dos gastos públicos (renúncia fiscal ou despesa corrente), levando em consideração apenas os montantes que seriam renunciados ou devolvidos, sem considerar eventuais custos administrativos e operacionais, os valores envolvidos no programa a ser desenvolvido não devem diferir significativamente ao implementar uma forma de devolução ou outra. Por exemplo, se considerarmos a devolução apenas do gás e energia elétrica, que já constavam da PEC e foram confirmados no Projeto, a desoneração no momento da compra desses mesmos produtos (o que está efetivamente delineado) levaria ao mesmo resultado.

É fato que o controle na desoneração necessitará de mais rigor, uma vez que tanto a população beneficiária quanto os estabelecimentos serão impactados. Ao desonerar de maneira focalizada (seja na população, no produto ou em ambos), é necessário que o estabelecimento tenha um tipo de controle capaz de calcular ou operacionalizar o pagamento daquele produto para aquela pessoa sem os devidos impostos.

Por outro lado, quando se trata de devolução, apesar das discussões sobre o acesso de pequenos estabelecimentos ao programa e eventuais dificuldades operacionais, em geral, o pagamento ao estabelecimento não sofrerá alterações, ocorrerá com o valor total. Isso significa que o consumidor

¹⁵⁸ Créditos no sentido amplo da palavra, podendo ser quaisquer alternativas levantadas e aventadas como possibilidade para o Programa.

beneficiário pagará os impostos sobre o consumo para depois receber a devolução, não afetando o dia a dia daquele estabelecimento.

Portanto, não parece haver diferenças significativas em termos de gastos públicos entre a desoneração focalizada (de pessoas e produtos) e a devolução do valor em relação à redistribuição efetiva dos recursos.¹⁵⁹, o que consubstanciará em diferença primária e significativa é a obrigatoriedade, se for o caso, da utilização do crédito da devolução do imposto em locais específicos e previamente cadastrados no Programa. Antes de analisarmos a obrigatoriedade ou não dessas premissas, é relevante mencionar o estudo intitulado “Reforma Tributária na América Latina - Que tipo de tributação para qual tipo de desenvolvimento”¹⁶⁰ (tradução nossa referente ao livro das Nações Unidas), redigido por diversos autores, com destaque para Alberto Barreix, Martín Bès e Jerónimo Roca, que abordam o tópico “Resolvendo a trindade impossível dos impostos sobre o consumo. O IVA personalizado”¹⁶¹ (tradução nossa).

Nesta obra, os autores destacam o que consideram ser adequado para a implementação da Reforma do Consumo (IVA Personalizado), afirmando que existem três premissas básicas para sua aplicação efetiva: (i) bases de cálculo geral para a tributação, com poucas exceções; (ii) uniformização das alíquotas; (iii) implementação da devolução aos mais necessitados.

Portanto, como ponto de partida, de acordo com Barreix, Bès e Roca:

Ampliar a base tributável. As únicas isenções que seriam mantidas são aquelas que fazem sentido do ponto de vista da administração do imposto ou aquelas de alguns casos que são necessárias para manter a consistência no tratamento tributário de conceitos semelhantes.¹⁶²(tradução nossa)

¹⁵⁹ Entendemos que, eventualmente, os valores para a operacionalização dos controles, intermediações, *compliance* da opção pela desoneração sejam mais acentuados do que pela devolução.

¹⁶⁰ Original: *Reforma Fiscal en America Latina – Qué fiscalidad para qué desarrollo?*

¹⁶¹ Original: *Resolvendo la trinidad imposible de los impuestos al consumo. El IVA personalizado*

¹⁶² NAÇÕES UNIDAS. IBARRA, Alicia Barcena. SERRA, Narcís. 2012. **Reforma Fiscal en America Latina – Qué fiscalidad para qué desarrollo?** Página 64. Disponível em: <<https://www.cepal.org/es/publicaciones/1453-reforma-fiscal-america-latina-que-fiscalidad-que-desarrollo>> Acesso em: 01.03.2024. Original: *generalizar la base imponible. Las únicas exenciones que se mantendrían son aquellas que tengan sentido desde el punto de vista de la administración del impuesto o las de algunos casos que resultan necesarias para mantener la consistencia en el tratamiento tributario de conceptos similares.*

Exatamente como mencionamos ao longo do estudo, os autores destacam que um ponto fundamental seria a ampliação das bases de cálculo e de incidência do IVA, garantindo apenas regimes diferenciados ou de desoneração mínimos.

Em seguida, os autores propõem a unificação da alíquota impositiva, partindo do pressuposto da adoção de uma alíquota uniforme, eliminando a seletividade para bens da cesta básica.”¹⁶³, posição diametralmente oposta ao que a Reforma Tributária (PEC 45)¹⁶⁴ propôs e restou aprovada.

O último e terceiro ponto “é a implementação do alívio fiscal para os indivíduos que se deseja beneficiar. Isso requer dois tipos de ações: determinar o montante do alívio que deve ser concedido e identificar os indivíduos que se beneficiarão dele” ¹⁶⁵ (tradução nossa)

Esta proposta tem várias vantagens. Em primeiro lugar, a ampliação da base tributável do IVA aumenta a arrecadação, parte da qual é transferida para os grupos que se deseja beneficiar. Em segundo lugar, a ampliação do IVA facilita a administração do imposto e, ao mesmo tempo, estimula a formalização por meio do uso de meios de pagamento eletrônico¹⁶⁶ (tradução nossa)

Entendemos que é necessário fazer uma consideração pontual à opinião expressa no estudo mencionado anteriormente. Embora teoricamente a ideia de uniformizar as alíquotas do IVA (ou pelo menos diminuir alíquotas diferenciadas) possa contribuir para um projeto de descentralização e redistribuição no Brasil, fazendo com que os impostos sobre o consumo, que são essencialmente regressivos, adquiram um caráter ligeiramente progressivo, é perigoso não

¹⁶³ CENTRO DE CIDADANIA FISCAL – CCiF. **Nota Técnica: Isenção Personalizada no âmbito do IBS.** Página 4. Rodapé. Disponível em: https://ccif.com.br/wp-content/uploads/2021/05/NT-IBS-P_pof_2017_para_publicacao.pdf Acesso em: 10.12.2023

¹⁶⁴ A Reforma Tributária do Consumo (“PEC 45”: PEC 132/2023 e PLP 68/24) positivou sistemas diferenciados com redução de alíquota, regimes favorecidos e ainda desoneração da cesta.

¹⁶⁵ NAÇÕES UNIDAS. IBARRA, Alicia Barcena. SERRA, Narcís. 2012. **Reforma Fiscal en America Latina – Qué fiscalidad para qué desarrollo?** Página 64. Disponível em: <https://www.cepal.org/es/publicaciones/1453-reforma-fiscal-america-latina-que-fiscalidad-que-desarrollo> Acesso em: 01.03.2024. Original: *es la implementación del alívio del impuesto a aquellos individuos que se desea beneficiar. Esto requiere dos tipos de acciones: determinar el monto del alívio que ha de ser otorgado e identificar a los individuos que se beneficiarán de él*

¹⁶⁶ Ibid. Página 67. Original: *Esta propuesta tiene varias ventajas. En primer lugar, la generalización de la base imponible del IVA aumenta la recaudación, una parte de la cual se transfiere a los grupos que se desea beneficiar. En segundo lugar, la generalización del IVA facilita la administración del tributo y al mismo tiempo estimula la formalidad mediante el empleo de medios de pago electrónico*

considerar que essa medida deve, quase que obrigatoriamente, ser implementada concomitantemente com um cashback expressivo. Caso contrário, corremos o risco de acentuar ainda mais os efeitos regressivos no país.

Nesse mesmo sentido, Marciano Seabra de Godoi, ao tratar acerca do estudo da OCDE, seletividade, tributação do consumo e efeitos redistributivos, pontua que

O próprio estudo da OCDE reconhece que o regime de alíquotas reduzidas, para itens básicos de consumo generalizado da população, evita que a tributação indireta gere fortes efeitos concentradores de renda. Quanto mais intensa e avultada for a tributação indireta, maiores serão os efeitos de concentração de renda de um sistema que adota alíquotas uniformes¹⁶⁷

Como contraponto a eventual equalização de alíquotas, Godoi evidencia que seria necessário a realização de um cashback eficaz, contraponto este que essa dissertação concorda.

Vejamos:

Apesar de nossa seletividade atual, canhestra e falha, uma eventual migração, para o sistema de alíquotas uniformes, traria imensos efeitos perversos sobre a concentração de renda no país, assim, seria necessário criar um potente e generoso mecanismo de transferência de parte da arrecadação dos impostos indiretos para as famílias de baixa renda, o que não parece realizável nem verossímil, mormente no quadro atual de grave crise nas finanças estaduais¹⁶⁸

Além disso, em consonância com o pensamento acima exposto, que defende a necessidade de um mecanismo de distribuição de renda suficientemente significativo para reduzir a concentração de renda em um sistema regressivo, a proposta da reforma tributária, já aprovada, inclui um mecanismo de devolução para famílias de baixa renda. No entanto, essa medida poderia ter sido melhor elaborada se não tivesse havido a desoneração da cesta

¹⁶⁷ GODOI, Marciano Seabra. **Tributação do consumo e efeitos redistributivos: alíquotas reduzidas conforme a essencialidade dos produtos/serviços (seletividade) versus alíquotas uniformes com transferências financeiras (refundable tax credits) para famílias de baixa renda.** Cadernos de Finanças Públicas. Escola de Administração Fazendária – ESAF. 2016. Número 16. Página 327. Disponível em: <https://repositorio.enap.gov.br/handle/1/3818?locale=pt_BR> Acesso em: 23.02.2023

¹⁶⁸ Ibidem. 329

básica. Com a desoneração de itens da cesta, a possibilidade de devolução para os pobres é prejudicada, uma vez que os efeitos poderiam ser maiores com a redistribuição dos valores da renúncia fiscal daqueles que não são pobres e consomem itens desonerados.

Acreditamos que a sistemática da desoneração da cesta básica pode não ser a melhor saída, conforme evidenciado pelos dados coletados ao longo deste estudo. A desoneração disponível é justamente focalizada em pessoas específicas que formam a população alvo do programa. Ademais, a desoneração pode ser realizada em duas frentes específicas: focalizada na população (pessoas) e focalizada em determinados produtos.

É importante ressaltar que, embora a desoneração de produtos específicos possa ser implementada, é possível que isso simplesmente exclua alguns produtos que não são essenciais, deixando de fora todos os outros, caso essa seja a política adotada.

Essas movimentações serão consideradas como renúncia fiscal para o ente arrecadador, que deverá realizar estimativas confiáveis do total a ser desonerado. Porém, é importante considerar que a Emenda Constitucional 132 (Reforma Tributária do Consumo) já prevê a desoneração da cesta básica indiscriminadamente para qualquer consumidor que queira adquirir esses itens, independentemente se considerarmos a desoneração do produto específico que constará na cesta básica ou da própria "cesta básica" como um todo.

Se essa exigência for compulsória, como em outros países, incluindo o Programa Devolve ICMS no Rio Grande do Sul, alguns comerciantes, especialmente aqueles em pequenas cidades sem acesso à tecnologia mínima, não poderão participar ativamente do programa de restituição que será instituído. Isso porque muitos municípios do Brasil não possuem estrutura adequada para que os estabelecimentos comerciais realizem o cadastramento em sistemas necessários.

Essa medida, além de limitar as opções da população beneficiária do programa, desacelerará a economia dos pequenos lojistas em detrimento das grandes redes de supermercado, por exemplo, já que os consumidores com créditos e impostos devolvidos provavelmente procurarão ou só poderão utilizar os créditos em locais cadastrados no programa.

O objetivo deve ser o oposto disso. Além de aumentar o poder de compra da população de cor e raça preta e parda beneficiada pelo programa, como demonstrado nas pesquisas citadas, a economia circular de onde essa população se origina também deve ser objeto de crescimento e mobilidade social.

Portanto, acreditamos que, se for desenvolvido um Programa de Cashback que só pode ser utilizado em determinados locais, o motivo pelo qual esses locais não participam do convênio para que os beneficiários possam utilizar os créditos devolvidos (seja por desoneração ou devolução) não pode ser devido à falta de tecnologia ou acesso por parte desses estabelecimentos. Por outro lado, se não for necessário depender de tecnologia indisponível para pequenos comércios, ou se forem oferecidos auxílios específicos para que esses comércios se adaptem às necessidades do programa, então estamos de acordo.

Uma possível solução para esse problema pode ser a criação de um sistema misto, onde nas grandes cidades e capitais brasileiras, seja possível ou até mesmo obrigatório gravar o CPF nas notas fiscais para a devolução efetiva, enquanto nas cidades do interior ou locais de difícil acesso, não haveria devolução, mas sim desoneração direta no caixa, sem necessidade de ação adicional por parte do estabelecimento comercial.

6.3 Autonomia dos entes federativos e a manutenção da Guerra Fiscal

Conforme já evidenciado no decorrer do texto, o Projeto de Lei Complementar nº 68 de 2024 trouxe parâmetros mínimos específicos para os percentuais do imposto pago (CBS/IBS) que será utilizado sobre o consumo das famílias a fim de se obter o valor da devolução de imposto.

Muito embora tenha havido esforço para que os entes federados, através de lei específica, aumentem seus percentuais aplicáveis aos impostos pagos e devolvam mais impostos à população, fato é que, ao se estabelecer um piso percentual (mínimo obrigatório), gerou discussão e possível manutenção da guerra fiscal que já conhecemos para depois da implementação da reforma tributária do consumo.

Para além da discricionariedade dada aos entes federativos que possibilita percentuais superiores de parâmetro de devolução dos impostos, o PLP, ao fixar o mínimo de 20% para IBS, tanto nos fatos geradores que já temos conhecimento (botijão, energia elétrica, água, esgoto, gás natural) como nos “demais casos”, acabou por ferir a autonomia, principalmente financeira dos entes federativos, na organização político-administrativa em cada esfera.

Se por um lado a autonomia dos Estados é ponto importante para o equilíbrio federativo e contrapeso à guerra fiscal, por outro, corre-se o risco, se não houver percentual mínimo obrigatório a se respeitar, de que a devolução do IBS se torne letra morta ou quase morta nos Estados.

Fato é que poderá surgir, a partir da Reforma Tributária, novo motivo para desequilíbrio fiscal, em função da obrigatoriedade de percentuais mínimos ou ainda devido ao estabelecimento de percentuais específicos para o IBS, restando, inclusive, para alguns Estados, um efetivo desserviço para seus orçamentos.

6.4. Da formalidade, dos aspectos regulatórios e do compliance

Do ponto de vista da formalidade, conforme observado em todos os paradigmas, com exceção do Equador, os programas tendem a enfatizar a necessidade de conformidade com as obrigações fiscais acessórias relacionadas às transações de consumo entre o beneficiário e o local de consumo.

Com base nas pesquisas realizadas no Programa Devolve ICMS, no Rio Grande do Sul, observou-se um aumento significativo na emissão de notas fiscais, uma vez que esse programa exige a emissão de nota fiscal com o CPF do consumidor, permitindo assim auditorias, quando necessário. De maneira semelhante, com exceção do Equador, que permite notas fiscais eletrônicas e manuais (em papel), os países citados como paradigmas fazem parte de um movimento que promove a *compliance* fiscal.

Outras consequências deste Programa foram um aumento na formalização das transações econômicas e uma melhoria na

educação fiscal. Este maior engajamento na solicitação de faturas aumenta a receita do governo, o que pode resultar na expansão e melhoria na prestação de serviços públicos.¹⁶⁹(tradução nossa)

Adicionalmente,

Quanto ao número de documentos emitidos com um CPF, verificado no banco de dados de faturas, o modelo estimou que o grupo de tratamento teve uma emissão mensal de 0,43 documentos (Tabela 3(2)). Isso significa que o Programa incentivou a expansão da participação dos beneficiários na inclusão de seu CPF na fatura, indicando uma melhoria na educação fiscal e, conseqüentemente, uma maior cidadania fiscal. Um dos pilares da educação fiscal é o engajamento dos contribuintes na solicitação às empresas para emitir faturas. A emissão de faturas garante o registro dos impostos cobrados do consumidor, e o governo pode controlar o pagamento de impostos pelas empresas. Sem esse engajamento, o governo arrecada menos, o que pode levar a restrições na oferta de uma série de serviços públicos, como educação, saúde e segurança. Com uma educação fiscal deficiente, todos são penalizados ¹⁷⁰(tradução nossa)

É inegável que o estímulo à formalidade por parte do Programa de Cashback tributário que venha a ser instituído é um ponto crucial, que aparentemente foi pensado e será colocado em prática¹⁷¹. Isso pode se manifestar, por exemplo, por meio dos seguintes requisitos:

- (i) Obrigatoriedade de CPF nas notas fiscais dos bens adquiridos e / ou serviços consumidos;
- (ii) Transmissão da Declaração do Imposto de Renda da Pessoa Física – DIRPF ou Declaração de Ajuste Anual – DAA, mesmo para pessoas

¹⁶⁹ ECONOMIES. MDPI. **Refund of Consumption Tax to Low-Income People: Impact Assessment Using Difference-in-Differences**. 2023. Página 11. Disponível em: <<https://www.mdpi.com/2227-7099/11/6/153>> Acesso em: 15.12.2023. Original: *Other consequences of this Program were an increase in the formalization of economic transactions and an improvement in fiscal education. This greater engagement in requesting invoices increases government revenue, which may result in expansion and improvement in the provision of public services.*

¹⁷⁰ Ibid. Original: *Regarding the number of documents issued with a CPF, verified in the invoice database, the model estimated that the treatment group had a monthly issuance of 0.43 documents (Table 3(2)). This means that the Program encouraged the expansion of the beneficiaries' participation in the inclusion of their CPF in the invoice, indicating an improvement in fiscal education and, consequently, greater fiscal citizenship. One of the pillars of tax education is the taxpayers' engagement in requesting companies to issue invoices. Invoice issuance ensures the registration of taxes collected from the consumer, and the government can control the payment of taxes by companies. Without this engagement, the government collects less, which may lead to restrictions on the supply of a series of public services, such as education, health, and security. With a low-tax education, everyone is penalized*

¹⁷¹ Vide artigo 105, inciso III do PLO 68/2024

físicas que estejam desobrigadas a declararem em função do total de rendimentos recebidos;

(iii) Incentivo, com eventuais opções, de realização por parte dos estabelecimentos comerciais de nota fiscal eletrônica.

a. É importante destacar que nesse aspecto enfrentam-se dificuldades, especialmente em relação às localidades remotas, distantes dos grandes centros urbanos e sem acesso efetivo à internet ou a outros meios que permitam a adesão à era digital por parte dos pequenos comerciantes em cidades e até mesmo em Estados emergentes e carentes nesse aspecto.

Para esses, a legislação que está para aprovação trouxe a possibilidade de realizar, por outro mecanismo de avaliação, o valor a ser devolvido para os contribuintes destinatários.¹⁷²

Tanto em função dos beneficiários precisarem cumprir o requisito de informar o CPF e solicitar a emissão da nota fiscal para que a devolução ou desoneração seja efetivada, quanto pela maior formalidade da população em geral, os entes federativos responsáveis pela fiscalização e arrecadação também se beneficiam. Afinal, isso possibilita um maior controle fiscal e melhores avaliações em diversas áreas.

Além disso, o aspecto da cidadania fiscal, central no Programa Devolve ICMS, pode ser considerado também para o programa nacional que será instituído. No entanto, é crucial que o esforço para promover a cidadania fiscal não resulte em prejuízos para os comerciantes e pequenos lojistas que não têm condições de participar desse projeto de cidadania.

6.4.1. Seletividade dos produtos na desoneração focalizada ou devolução

Alguns programas optam por impor a obrigatoriedade de que a desoneração focalizada ou as devoluções sejam consideradas apenas em locais

¹⁷² Vide artigo 108 do PLP 68/2024

de consumo específicos e restritas a produtos ou serviços de primeira necessidade. Em relação ao prévio cadastro, já discorremos sobre os perigos inerentes a essa questão. No entanto, queremos destacar um ponto específico em relação à obrigatoriedade presente na hipótese de utilização do cashback apenas para consumo taxativo de itens essenciais.

Embora reconheçamos a boa intenção da instituição ao direcionar o gasto para as necessidades básicas das famílias brasileiras, questionamos até que ponto tal direcionamento limita a eventual discricionariedade e o "poder de escolha" que essas famílias poderiam ter.

Por um lado, reconhecemos a necessidade de itens como higiene, alimentação básica e medicamentos, que constituem o consumo básico da população e, portanto, deveriam ser priorizados por elas. No entanto, também existem outros compromissos financeiros, como empréstimos, compra de roupas ou itens para casa, que, embora não sejam de primeira necessidade, contribuem para o bem-estar daquela família.

Mesmo que a devolução resulte em um acréscimo patrimonial "em dinheiro" na conta bancária, como no caso do Bolsa Família, por exemplo, o Programa pode instituir a obrigatoriedade de utilizar tais valores apenas para determinados produtos, já que estará vinculado a um cartão específico e pode ser facilmente monitorado.

O livro "Reforma Fiscal en America Latina – Qué fiscalidad para qué desarrollo" sugere que essa ação de fixação do consumo é uma intromissão injustificada na vida da população beneficiada com o Programa. Em detalhe:

A proposta descarta realizar um acompanhamento detalhado do consumo dos indivíduos para aplicar o imposto sobre certos bens e serviços. Esse tipo de monitoramento do consumo constituiria uma intromissão injustificada na privacidade das pessoas em geral e, em particular, nos segmentos mais pobres da sociedade¹⁷³ (tradução nossa)

¹⁷³ NAÇÕES UNIDAS. IBARRA, Alicia Barcena. SERRA, Narcís. 2012. **Reforma Fiscal en America Latina – Qué fiscalidad para qué desarrollo?** Página 65. Disponível em: <<https://www.cepal.org/es/publicaciones/1453-reforma-fiscal-america-latina-que-fiscalidad-que-desarrollo>> Acesso em: 01.03.2024. Original: *La propuesta descarta efectuar un seguimiento pormenorizado del consumo de los individuos a efectos de aplicar el impuesto a determinados bienes y servicios. Este tipo de seguimiento del consumo constituiría una intromisión injustificada en la intimidad de las personas, en general, y de los segmentos más pobres de la sociedad, en particular.*

Por outro lado, mecanismos que impedem a utilização indiscriminada de determinados créditos, como é o caso do Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (FGTS), por exemplo, mostram que, no Brasil, já existem figuras semelhantes ao que poderá advir do Programa de Devolução.

Estamos diante de uma avaliação crucial da legislação que será promulgada e do Programa que será instituído. Deve-se ponderar sobre a possível intromissão na vida particular do consumidor beneficiário em detrimento do risco de utilizar uma parte significativa ou todo o crédito para itens, ou consumos que não garantam o mínimo de sobrevivência para essa população.

6.5. População beneficiada: Métricas e Possibilidades

O ponto que merece destaque não se limita apenas à população que será beneficiada com o Programa. O benefício aqui não está relacionado apenas ao sentido de quais pessoas serão focalizadas pela devolução, mas também diz respeito à forma como será pretendida e operacionalizada.

É inegável que o Brasil possui longos anos de aprimoramento na prática do Cadastro Único (CadÚnico) e programas assistenciais que o utilizam como forma de repasse para beneficiários elegíveis, sendo certo que

a longa experiência brasileira com o CadÚnico é uma grande vantagem em relação aos países que desejam fazer uma isenção personalizada focalizada sem a estrutura prévia para definir os beneficiários, cadastra-los e repassar os benefícios¹⁷⁴

A experiência do Brasil também foi citada em livro das Nações Unidas, destacando o seguinte:

A valiosa experiência acumulada nos últimos 15 anos de programas de transferências condicionadas de renda na América Latina registra exemplos bem-sucedidos de focalização, como os do Brasil, Chile, México e Uruguai. A aplicação desse conhecimento na implementação de outros programas sociais é algo mais ou menos generalizado

¹⁷⁴ CENTRO DE CIDADANIA FISCAL – CCiF. **Nota Técnica: Isenção Personalizada no âmbito do IBS.** Página 15. Rodapé. Disponível em: https://ccif.com.br/wp-content/uploads/2021/05/NT-IBS-P_pof_2017_para_publicacao.pdf Acesso em: 10.12.2023

nesses países. No entanto, esse conhecimento não foi levado em consideração para o desenho da política tributária e consideramos que constitui um dos elementos que viabiliza a proposta do IVA personalizado ¹⁷⁵(tradução nossa)

No entanto, embora tenhamos uma longa experiência com o Cadastro Único e o Rio Grande do Sul tenha utilizado esse instrumento para coordenar o Programa Devolve ICMS, é um fato que, ao considerarmos apenas a população cadastrada, podemos enfrentar uma impossibilidade de alcançar uma justiça social completa para aqueles que se encontram logo acima da camada de renda dos beneficiários do Cadastro Único. Essa é uma das principais e mais duras críticas ao programa.

Como o Centro de Cidadania Fiscal – CCiF destaca¹⁷⁶, o foco do benefício para a população cadastrada no Cadastro Único, embora seja uma opção mais prática, prejudica as pessoas de cor e raça preta e parda, assim como as pessoas brancas que têm rendimentos ligeiramente acima dos limites para ingresso no Cadastro Único. Isso não significa, de forma alguma, que essa população não necessite de um aumento em seu consumo e bem-estar. "A opção pela focalização do benefício também gera distorções alocativas, uma vez que pessoas com renda no limite superior da margem de enquadramento receberão o benefício, enquanto pessoas com rendimentos marginalmente superiores não receberão".

As Nações Unidas, por meio do livro "Reforma Fiscal en America Latina – Qué fiscalidad para qué desarrollo?", destacam que, eventualmente, podem ocorrer equívocos decorrentes da inclusão de pessoas que não deveriam ser beneficiárias, ao mesmo tempo em que outras que deveriam receber o benefício são excluídas. "Esta é uma atividade complexa onde podem ocorrer erros de

¹⁷⁵ NAÇÕES UNIDAS. IBARRA, Alicia Barcena. SERRA, Narcís. 2012. **Reforma Fiscal en America Latina – Qué fiscalidad para qué desarrollo?** Páginas 65 e 66. Disponível em: <<https://www.cepal.org/es/publicaciones/1453-reforma-fiscal-america-latina-que-fiscalidad-que-desarrollo>> Acesso em: 01.03.2024. Original: *La valiosa experiencia acumulada en los últimos 15 años de programas de transferencias condicionadas de ingresos en América Latina registra ejemplos exitosos de focalización, como los del Brasil, Chile, México y el Uruguay. La aplicación de este conocimiento en la ejecución de otros programas sociales es algo más o menos extendido en estos países*¹⁹. Sin embargo, este conocimiento no ha sido tomado en cuenta para el diseño de la política tributaria y consideramos que constituye uno de los elementos que viabiliza la propuesta del IVA personalizado

¹⁷⁶ Ibid.

Tabela 18 - CadÚnico por cor e raça preta e parda comparada à branca em 2023

Tabela extraída do Gov.com e confeccionada pelo mestrando. Referência acima

Embora reconheçamos a necessidade de considerar a população ligeiramente acima daqueles inscritos no CadÚnico, é importante notar que praticamente metade dos brasileiros já seriam elegíveis para receber a devolução ou serem desonerados no ato do consumo, mesmo sem considerar aqueles com renda acima do limite para inscrição no Cadastro Único.

Um exemplo disso seria a utilização da desoneração focalizada no ato do consumo para essas pessoas. É possível, através do IBGE e da PNAD Contínua, cruzar dados com o CPF para controlar essas pessoas que, embora não sejam

beneficiárias e inscritas no CadÚnico, ainda podem ser elegíveis para desoneração, dependendo da política instituída.

Para evitar despesas excessivas e não previstas, será necessário redimensionar o orçamento destinado à redistribuição para incluir a população que será adicionada ao programa. Por exemplo, além dos 98 milhões de pessoas mencionadas no exemplo para 31/12/2023, a população com renda ligeiramente acima da permitida para o cadastro também estará apta a receber a devolução ou a desoneração no ato da compra, sendo esta última possivelmente a opção mais eficaz em termos de operacionalização.

Um ponto crucial é que, se a opção for pela manutenção dos gastos já aprovados ou se não houver disponibilidade para aumento de despesas correntes, a redistribuição entre toda a população que receberia a devolução ou desoneração (neste caso, inscritos no CadÚnico somados às pessoas com renda ligeiramente acima da permitida para o cadastro) poderia ser medida com base na alíquota efetiva (“pressão tributária”¹⁸⁰) que os impostos sobre o consumo (IVA) afetariam a população beneficiária da devolução após a Reforma Tributária do Consumo.

No Brasil, onde os impostos sobre o consumo tendem a ser altamente regressivos, é mais apropriado avaliar a alíquota efetiva (“pressão tributária”) com base no percentual pago de IVA em função da renda *per capita* das famílias e não sobre seus gastos ou consumo.¹⁸¹

Um possível cálculo levaria em consideração o recorte específico da população destinatária em função da renda¹⁸² e, posteriormente, através da

¹⁸⁰ Podemos entender como “pressão tributária” do IVA o valor total do IVA pago pelas famílias beneficiárias sobre o total de renda dessas famílias.

¹⁸¹ Marciano Seabra de Godoi, inclusive, em seu artigo publicado no Caderno de Finanças Públicas da Escola de Administração Fazendária – Esaf, em 2016, fez referência exclusivamente a esse fato, onde menciona, em relação da estudo da OCDE que defende a ideia de comparação do imposto pago com os gastos das famílias que “Ocorre que, no caso brasileiro, têm muito menos força essas ponderações no sentido de que seria mais adequado medir o peso da tributação indireta em percentual do gasto e não em percentual da renda. As ponderações metodológicas do estudo da OCDE fazem sentido para países com baixa desigualdade social, com a grande maioria da população recebendo rendas familiares muito similares e tendendo a poupar fortemente em certos períodos e a recorrer fortemente à poupança passada em outros períodos. (...) Aliás, o próprio estudo da OCDE reconhece que, quando o consumo, no futuro, é, fracamente, influenciado por movimentos de poupança no presente, é mais adequado medir o impacto da tributação do consumo em percentual sobre a renda.” Páginas 326 e 327. Disponível em: <https://repositorio.enap.gov.br/handle/1/3818?locale=pt_BR> Acesso em: 11.02.2023

¹⁸² No exemplo, seriam os inscritos no CadÚnico somados às pessoas com renda ligeiramente acima da permitida para o cadastro.

pressão tributária do IVA na vida dessas pessoas, é que seria avaliado os percentuais de devolução que cada família faria jus.

Em outras palavras: quanto maior o percentual do valor pago de IVA sobre a renda da população (pressão tributária) maior a concentração dos valores de devolução e / ou desoneração. No mesmo sentido, para a população com menor pressão tributária, mas que também se encontra como beneficiária, seria devolvido valores menores ou desoneração percentual inferior do que o primeiro grupo desse exemplo.

7. CONCLUSÕES

É decisivo enfrentar a desigualdade social e o racismo estrutural. O Brasil que conhecemos hoje é resultado de uma estrutura enraizada em conceitos e preconceitos que remontam desde a época da Colônia e do Império, persistindo até os dias atuais.

Este estudo se dedicou a evidenciar a interseção entre a desigualdade social, especialmente no que diz respeito à população negra, desde seus antepassados escravizados até os descendentes que continuam à margem da sociedade, sem acesso à mobilidade social e com limitado poder de compra e consumo no Brasil.

Ao reconhecer a necessidade de enfrentar o problema do racismo e da desigualdade, concluímos que somente por meio de políticas públicas focalizadas, intencionais e afirmativas poderemos efetivamente empreender esforços para reduzir a distância entre as raças no Brasil.

Além disso, observamos que a Reforma Tributária do Consumo (Emenda Constitucional 132/23 / Projeto de Lei Complementar nº 68/2024) pode contribuir para diminuir a desigualdade social, porém poderia ter sido significativamente mais eficaz. A continuidade da desoneração da cesta básica, comprovadamente menos eficiente do que a redistribuição direta para a população (como no caso do Bolsa Família), representa uma oportunidade perdida para reduzir o Índice de Gini.

Com base nos estudos apresentados, podemos concluir que, assim como acontece com o Bolsa Família (redistribuição efetiva e focalizada), o Cashback (devolução de tributos), seja na forma de desoneração focalizada em população e produtos, seja na forma de devolução direta, poderia ser muito mais eficaz em comparação com a desoneração da cesta básica.

Apresentamos países que já adotam programas de devolução semelhantes ao que o Brasil pretende implementar, como Equador, Bolívia, Uruguai e Canadá, além de destacarmos o Programa Devolve ICMS, em vigor no Rio Grande do Sul, Brasil. Através desses exemplos, pudemos analisar como tais iniciativas estão desenvolvidas e operacionalizadas globalmente, inclusive

no próprio Brasil, onde o Estado do Rio Grande do Sul realiza devoluções de tributos em forma de crédito para a população cadastrada no CadÚnico.

Apesar das diversas críticas possíveis e válidas que podem surgir com a implementação do programa, um ponto central de convergência é a preocupação com a população ligeiramente acima da renda permitida para o cadastramento no CadÚnico, caso esse seja o mecanismo adotado para operacionalização do programa nacional de devolução.

É inegável que o Brasil possui a *expertise* necessária para operacionalizar o programa através do Cadastro Único, visto que há mais de 15 anos utiliza esse mecanismo para implementar seus programas assistenciais. Essa *expertise* é reconhecida inclusive por órgãos internacionais, que elogiam a capacidade do Brasil na operacionalização de programas por meio do CadÚnico.

No entanto, é importante destacar que, mesmo com essa capacidade, há o risco de que populações ainda em situação de pobreza não recebam nenhum benefício de devolução ou cashback simplesmente por não se enquadrarem na renda mínima para o cadastramento. Nesse sentido, uma possível solução seria uma combinação entre cashback e desoneração na hora da compra, focalizada em pessoas e possivelmente em produtos, ou apenas desoneração na hora da compra ou apenas cashback para toda a população.

Por meio das informações disponíveis no IBGE e na PNAD Contínua, utilizando CPFs da população e dados sobre renda per capita, seria possível avaliar e segmentar a população ligeiramente acima da faixa de renda para o CadÚnico, garantindo assim a inclusão de pessoas marginalizadas e pobres que não se enquadram nos requisitos de renda para os benefícios do CadÚnico, mas que poderiam se beneficiar da devolução proposta pela Reforma do Consumo.

Embora seja possível que mais beneficiários estejam aptos ao programa proposto, é certo que haverá um aumento nos gastos do Estado, o que poderia ser minimizado se houvesse uma redistribuição e proporcionalização do valor destinado apenas à população do CadÚnico.

A formulação desse modelo poderia se basear na utilização da alíquota efetiva do IBS sobre a renda per capita da população beneficiada, que englobaria tanto os cadastrados no CadÚnico quanto aqueles que se encontram ligeiramente acima dessa faixa de renda. A premissa seria que quanto maior a alíquota efetiva do IBS na renda per capita da população, maior seria o cashback

(devolução) ou o percentual de desoneração focalizada, garantindo que não resultasse em uma despesa corrente eventualmente maior do que o pretendido.

Além disso, abordamos diversas implicações que o programa poderá enfrentar, como a operacionalização da devolução para pequenos comerciantes e estabelecimentos do interior, que têm acesso limitado à tecnologia, e a exigência de que as verbas destinadas à população beneficiária sejam utilizadas apenas em locais previamente cadastrados e em produtos de primeira necessidade.

Por fim, é importante ressaltar que, para efetivar a redistribuição de renda de forma mais igualitária e justa, será necessário não apenas o aspecto técnico e legal, mas também o engajamento de todos nós. Devemos nos comprometer com políticas públicas específicas, focalizadas, intencionais, afirmativas e eficientes, capazes de promover a mobilidade social e o aumento do poder de consumo da população negra no Brasil, que é um direito que lhes é devido.

As políticas públicas, especialmente o programa de cashback (devolução) discutido neste estudo, são essenciais para promover a mudança do cenário enfrentado pelos descendentes da escravidão, garantindo que a população negra no Brasil tenha a oportunidade de alcançar sua plena potencialidade social e econômica. Expresso meu desejo por uma sociedade comprometida com o bem-estar dos marginalizados e que reconheça a necessidade de esforços para garantir que todos tenham acesso ao necessário e além do mínimo necessário para uma vida digna.

8. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ABRAMOVSKY. Laura, PHILLIPS. David, WARWICK. Ross. **Redistribution, efficiency and the design of VAT: a review of the theory and literature.** Página 21

ALEXANDER, Michelle. **A Nova Segregação – Racismo e Encarceramento em Massa.** Boi Tempo (S.D.) Páginas 355 e 356.

ALMEIDA, Silvio Luiz de. **O que é racismo estrutural?** Belo Horizonte (MG): Letramento, 2018, p. 26

ARAÚJO. Ewerton Melo PAES Nelson Leitão. **Desoneração da cesta básica ou expansão do programa bolsa família? Uma simulação por equilíbrio geral computável.** Revista Econômica Contemporânea. 2019.

BARCELONA. Book Off Special Sessions. **(Livro da Triple Helix)** Triple Helix. Jun 26-29. XXI Conference.

BENZART, Youssef. CARLONI, Dorian. AMERICAN ECONOMIC ASSOCIATION. **Who Really Benefits from Consumption Tax Cuts? Evidence from a Large VAT Reform in France.**

BOLIVIA. ESTADO PLURINACIONAL DE – MINISTERIO DE ECONOMIA Y FINANZAS PÚBLICAS. (S.D) **Regime De Reintegro del IVA – Re – IVA**

BRASIL. ATO DO PODER EXECUTIVO. **Decreto nº 11.936**, de março de 2024

BRASIL. CÂMARA LEGISLATIVA. ROSSI. Baleia et al. **Parecer de Plenário pela Comissão Especial destinada a proferir Parecer à Proposta de Emenda à Constituição nº 45-A, de 2019 – PEC 45.**

BRASIL. CONSTITUIÇÃO (1934) **Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil de 16 de julho de 1934.**

BRASIL. GOVERNO FEDERAL. **Boletim mensal sobre os subsídios da União – Desoneração da Cesta.** Edição 11. 2019. Página 15.

BRASIL. SENADO FEDERAL. **Emenda Constitucional nº 132 de 20 de dezembro de 2023.**

BRASIL. TESOURO NACIONAL TRANSPARENTE. 30.03.2023. **Carga Tributária do Governo Geral – Nota Técnica.**

BRASIL. PORTAL DA CÂMARA DOS DEPUTADOS. 2024. Abril/2024. **Projeto de Lei Complementar N 68 de 25 de abril de 2024.**

BRASIL, RECEITA FEDERAL – RFB. 2018. Março/2020. **Carga tributária no Brasil 2018. Análise por Tributos e Bases de Incidência.**

CANADA, GOVERNMENT OF. **GST/HST Credit – Overview.** (última modificação: 01.01.2024)

CARDOSO, Débora Freire. DOMINGUES, Edson Paulo. **PRA SER JUSTO. Simulações da PEC 45 com devolução personalizada do imposto sobre bens e serviços.** 2023.

CARVALHO, José Murilo de. **Cidadania no Brasil: O longo caminho.** 3 ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002. Página 19.

CCiF – CENTRO DE CIDADANIA FISCAL. **Nota Técnica: Isenção Personalizada no âmbito do IBS.** [S.D.]

De La Feria, R and Walpole, M. UNIVERSITY OF LEEDS. **The Impact of Public Perceptions on General Consumption Taxes.**

DERZI. Misabel de Abreu Machado. **Guerra Fiscal, Bolsa Família e Silêncio.** Revista Jurídica da Presidência – Brasília. V. 16 n. 108. Fev.2014/Maio.2014

ECUADOR, REPUBLICA DEL. **LEY DE REGIMEN TRIBUTARIO INTERNO – LRTI.** 17.11.0224 (última modificação em 21.08.2028).

ECUADOR, REPUBLICA DEL. SERVIÇO DE RENTAS INTERNAS – SRI. (S.D.)

FABRICIO. Matheus Di Felippo. **(Des)contribuição do Direito Tributário para a Justiça Social: Uma Breve Análise do Impacto de Políticas e Reformas Públicas na Perpetuação do Racismo Estrutural.** Revista de Direito Tributário Atual. Volume 52. Ano 2022.

FERNANDES. Florestan. **A integração do negro nas sociedades de classe. Ensaio de interpretação sociológica.** Volume I. 5ª edição. Editora Globo. 2008

FERNANDES. Florestan. **A revolução burguesa no Brasil. Ensaio de interpretação sociológica.** 5ª edição. 2ª Reimpressão. Editora Globo. 2008

GILENO, C. **Perdigão Malheiro e as crises do Sistema Escravocrata e do Império.** 2003. 149 f. Tese (Doutorado em Filosofia e Ciência Humanas), Instituto de Filosofia e Ciência Sociais, Unicamp, Campinas, 2003.

GODOI, Marciano Seabra. **Tributação do consumo e efeitos redistributivos: alíquotas reduzidas conforme a essencialidade dos produtos/serviços (seletividade) versus alíquotas uniformes com transferências financeiras (refundable tax credits) para famílias de baixa renda.** Cadernos de Finanças Públicas. Escola de Administração Fazendária – ESAF.

GROUP. WORLD BANK. **Relatório de Pobreza e Equidade no Brasil – Mirando o futuro após duas crises.** 2022.

GROUP. WORLD BANK. **Brazil Poverty and Equity Assessment Looking ahead of two crises.** 2022.

IBGE – INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Padrão de vida e distribuição de rendimentos. Tabela 2.12 Total e proporção de pessoas por classes de rendimento domiciliar *per capita*, segundo características selecionadas de domicílios e pessoas - Brasil – 2022**, Brasília, DF: IBGE, 2022.

____ INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Estrutura Econômica e Mercado de Trabalho**. Indicadores de rendimento do trabalho das pessoas de 14 anos ou mais de idade, segundo sexo e cor ou raça - Brasil – 2022. Brasília, DF: IBGE, 2022.

____ INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Síntese de indicadores sociais: uma análise das condições de vida da população brasileira: 2023 / IBGE, Coordenação de População e Indicadores Sociais**. Brasília, DF: IBGE, 2023.

____ INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Rendimento domiciliar *per capita* médio e mediano, por sexo e cor ou raça, segundo o nível de instrução - Brasil - 2022. Tabela 2.7 Rendimento domiciliar *per capita* médio e mediano, por sexo e cor ou raça, segundo o nível de instrução - Brasil – 2022**. Brasília, DF: IBGE, 2022.

____ INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Estrutura Econômica e Mercado de Trabalho. Tabela 1.27 - Rendimento médio real do trabalho principal habitualmente recebido por mês pelas pessoas de 14 anos ou mais de idade, ocupadas na semana de referência, por tipo de vínculo, sexo e cor ou raça, segundo grupo de atividade econômica e nível de instrução - Brasil – 2022**. Brasília, DF: IBGE, 2022.

____ INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Censo Demográfico de 2022. Identificação étnico-racial da população, por sexo e idade**. Rio de Janeiro, 2023

____ INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA *Brasil: 500 anos de povoamento*. Rio de Janeiro, 2000. IBGE, 2000

IPEA – INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. N. 22. **Receita pública: Quem paga e como se gasta no Brasil**. 2009.

____ INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. **O que é Índice de Gini**. Edição 4. 1.11.2004.

KOERNER, Andrei. **Judiciário e cidadania na Constituição da República Brasileira**. São Paulo: HUCITEC, 1998.

MALHEIRO, Perdigão. **A Escravidão no Brasil: Ensaio Histórico, Jurídico, Social, III Parte e Apêndice**. Volume II. Petrópolis, RJ: Vozes Ltda, 1976. Página 39.

MARQUESE, Rafael de Bivar. **A Administração do Trabalho Escravo nos Manuais de Fazendeiros do Brasil Império, 1830-1847***. São Paulo: FFLCH/USP, 1997.

NAÇÕES UNIDAS. IBARRA, Alicia Barcena. SERRA, **Reforma Fiscal en America Latina – Qué fiscalidad para qué desarrollo?** Narcís. 2012.

OLIVEIRA, Daniela Olimpio de. **As paredes da estrutura: atravessamentos tributários**. Casa do Direito. Rio de Janeiro. 2023.

OLIVEIRA, Maria Inês Côrtes de. **O Liberto: o seu mundo e os outros**. São Paulo: Corrupio, 1988. Página 11.

ORAIR. Rodrigo Octávio, GOBETTI. Sérgio Wulff. **Reforma Tributária e Federalismo Fiscal: Uma análise das propostas de criação de um novo imposto sobre o valor adicionado no Brasil**. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – IPEA.

PRIMICIAIS. El Periodismo Comprometido. **Devolucion de IVA será automática para personas con discapacidad**.

RIBEIRO, Darcy. **O Povo Brasileiro: A formação e o Sentido do Brasil**. 2 ed. São Paulo: Companhia das Letras, 1995. Página 119.

SANTOS, Maria Angélica. **Tributação e Raça: Fabulações Tributárias. Uma imersão na teoria racial crítica do direito tributário**. Casa do Direito. 2023.

SECRETARIA DE AVALIAÇÃO, GESTÃO DA INFORMAÇÃO E CADASTRO ÚNICO – SAGICAD. (S.D.) **Pessoas inscritas no Cadastro Único – por raça/cor**

TONETTO, Jorge Luiz. FOCHEZATTO, Adelar. SILVA, Giovanni Padinlha da. ECONOMIES. MDPI. **Refund of Consumption Tax to Low-Income People: Impact Assessment Using Difference-in-Differences**. 2023.

UNIVERSIDADE FEDERAL DA BAHIA – UFBA. Faculdade de Direito. Programa de Pós-Graduação. Dissertação. **As relações raciais e o racismo na configuração do sistema tributário brasileiro**.

URUGUAI. MONTEVIDEO. CENTRO DE INFORMACION OFICIAL – Normativa y Avisos Legales del Uruguay. **Decreto 288/2012** (e modificaciones). (S.D.)

URUGUAI. MONTEVIDEO. BANCO DE PROVISION SOCIAL – **Nuevo Sistema Previsional Común**. (S.D.)

SUL, RIO GRANDE DO. **INSTRUÇÃO NORMATIVA DRP nº 045/98**. Expede instruções relativas às receitas públicas estaduais

SUL, RIO GRANDE DO. SECRETARIA DA FAZENDA. Brasil. **Devolve ICMS**
Nota técnica: Metodologia de Cálculo das Devoluções Personalizadas do
Programa Devolve ICMS.

SUL, RIO GRANDE DO. SECRETARIA DA FAZENDA. Brasil. **Perguntas e**
Respostas Devolve ICMS. (S.D.)

SUL, RIO GRANDE DO. SECRETARIA DA FAZENDA. Brasil – **PLANO**
PLURIANUAL – PPA 2024 a 2027. (S.D)

SUL, RIO GRANDE DO. SECRETARIA DA FAZENDA. Brasil SUL – **LEI DE**
DIRETRIZES ORÇAMENTÁRIAS. 2024. Volume I (página 27) e Volume II
(página 466).

SUL, RIO GRANDE DO. SECRETARIA DA FAZENDA. Brasil – **Publicação**
internacional classifica o Devolve ICMS como referência na redução da
desigualdade social. Site. 24.11.2024.

VALE. Ricardo, IBARRA. Gabriel Lara, FLEURY. Eduardo, TZRCINSKI. Kajetan.
Impactos distributivos da reforma tributária no Brasil: cenários relativos à
isenção da Cesta Básica. World Bank Group.

WOLKMER, Antonio Carlos. **História do Direito no Brasil.** 1ed. Rio de Janeiro:
Forense, 1998. Página 49