XXVIII ENCONTRO NACIONAL DO CONPEDI GOIÂNIA – GO

DIREITO TRIBUTÁRIO E FINANCEIRO I

MARIA DE FATIMA RIBEIRO

LEONARDO BUISSA FREITAS

Copyright © 2019 Conselho Nacional de Pesquisa e Pós-Graduação em Direito

Todos os direitos reservados e protegidos. Nenhuma parte destes anais poderá ser reproduzida ou transmitida sejam quais forem os meios empregados sem prévia autorização dos editores.

Diretoria – CONPEDI
Presidente - Prof. Dr. Orides Mezzaroba - UFSC – Santa Catarina
Vice-presidente Centro-Oeste - Prof. Dr. José Querino Tavares Neto - UFG – Goiás
Vice-presidente Sudeste - Prof. Dr. César Augusto de Castro Fiuza - UFMG/PUCMG – Minas Gerais
Vice-presidente Nordeste - Prof. Dr. Lucas Gonçalves da Silva - UFS – Sergipe
Vice-presidente Norte - Prof. Dr. Jean Carlos Dias - Cesupa – Pará
Vice-presidente Sul - Prof. Dr. Leonel Severo Rocha - Unisinos – Rio Grande do Sul
Secretário Executivo - Profa. Dra. Samyra Haydêe Dal Farra Naspolini - Unimar/Uninove – São Paulo

Representante Discente – FEPODI
Yuri Nathan da Costa Lannes - Mackenzie – São Paulo

Conselho Fiscal:
Prof. Dr. João Marcelo de Lima Assafim - UCAM – Rio de Janeiro Prof. Dr.
Aires José Rover - UFSC – Santa Catarina
Prof. Dr. Edinilson Donisete Machado - UNIVEM/UENP – São Paulo
Prof. Dr. Marcus Firmino Santiago da Silva - UDF – Distrito Federal (suplente)
Prof. Dr. Ilton Garcia da Costa - UENP – São Paulo (suplente)

Secretarias:
Relações Institucionais
Prof. Dr. Horácio Wanderlei Rodrigues - IMED – Santa Catarina
Prof. Dr. Valter Moura do Carmo - UNIMAR – Ceará
Prof. Dr. José Barroso Filho - UPIS/ENAJUM– Distrito Federal
Relações Internacionais para o Continente Americano
Prof. Dr. Fernando Antônio de Carvalho Dantas - UFG – Goías
Prof. Dr. Heron José de Santana Gordilho - UFBA – Bahia
Prof. Dr. Paulo Roberto Barbosa Ramos - UFMA – Maranhão
Relações Internacionais para os demais Continentes
Profa. Dra. Viviane Coêlho de Séllos Knoerr - Unicuritiba – Paraná
Prof. Dr. Rubens Beçak - USP – São Paulo
Profa. Dra. Maria Aurea Baroni Cecato - Unipê/UFPB – Paraíba

Eventos:
Prof. Dr. Jerônimo Siqueira Tybusch (UFSM – Rio Grande do Sul) Prof. Dr.
José Filomeno de Moraes Filho (Unifor – Ceará)
Prof. Dr. Antônio Carlos Diniz Murta (Fumec – Minas Gerais)

Comunicação:
Prof. Dr. Matheus Felipe de Castro (UNOESC – Santa Catarina
Prof. Dr. Liton Lanes Pilau Sobrinho (UPF/Univali – Rio Grande do Sul Prof. Dr. Caio
Augusto Souza Lara (ESDHC – Minas Gerais

Membro Nato – Presidência anterior Prof. Dr. Raymundo Juliano Feitosa - UNICAP – Pernambuco

D597

Direito tributário e financeiro I [Recurso eletrônico on-line] organização CONPEDI/ UFG / PPGDP

Coordenadores: Maria De Fatima Ribeiro

Leonardo Buissa Freitas – Florianópolis: CONPEDI, 2019.

Inclui bibliografia
ISBN: 978-85-5505-795-3
Modo de acesso: www.conpedi.org.br em publicações
Tema: Constitucionalismo Crítico, Políticas Públicas e Desenvolvimento Inclusivo

1. Direito – Estudo e ensino (Pós-graduação) – Encontros Nacionais. 2. Assistência. 3. Isonomia. XXVIII Encontro Nacional do CONPEDI (28 : 2019 : Goiânia, Brasil).

CDU: 34



Conselho Nacional de Pesquisa
Univeridade Ferderal de Goiás e Programa
e Pós-Graduação em Direito Florianópolis

Santa Catarina – Brasil
www.conpedi.org.br



de Pós Graduação em Direito e Políticas Públicas
Goiânia - Goiás
https://www.ufg.br/

XXVIII ENCONTRO NACIONAL DO CONPEDI GOIÂNIA – GO

DIREITO TRIBUTÁRIO E FINANCEIRO I

Apresentação

Durante o período de 19 a 21 de junho de 2019, foi realizado o XXVIII ENCONTRO NACIONAL DO CONPEDI – Conselho Nacional de Pesquisa e Pós-Graduação em Direito, realizado em Goiânia - GO em parceria com o Programa de Pós Graduação em Direito e Políticas Públicas da UFG, com a participação de docentes e discentes dos Programas de Pós-Graduação em Direito de todo país, incluindo acadêmicos de graduação.

Os artigos apresentados no Grupo de Trabalho - Direito Tributário e Financeiro I, e ora publicados, propiciaram importante debate em torno de questões teóricas e práticas, considerando o momento econômico e político brasileiro, envolvendo a temática central sobre Constitucionalismo Crítico, Políticas Públicas e Desenvolvimento Inclusivo, possibilitando ainda reflexões críticas da comunidade jurídica científica.

Neste espaço acadêmico pode ser registrada a disseminação do conhecimento, o intercâmbio de experiências integrando pesquisadores de diversas Instituições do País, neste evento realizado pela primeira vez na hospitaleira Goiânia, inserindo cada vez mais as Universidades brasileiras no contexto nacional e internacional do ensino e da pesquisa do Direito.

Neste Livro encontram-se publicados 16 (dezesseis) artigos, rigorosamente selecionados por meio de avaliação por pares, objetivando a melhor qualidade e a imparcialidade na divulgação do conhecimento da área jurídica e áreas afins. Premiando a interdisciplinaridade, os artigos abordam assuntos que transitam pelo Direito Financeiro, Direito Tributário, Direito Constitucional e Direito Administrativo, Direito Digital destacadamente, e, também outras áreas do conhecimento como da Economia.

De forma abrangente a presente Coletânea destaca artigos sobre as temáticas:

- Direito Financeiro e Federalismo fiscal;

- Direito Constitucional Tributário;

- Tributação e atividades econômicas

negociais;

- Tributação e relações de consumo e

- Processo administrativo e judicial tributário.

A importância dos temas, ora publicados, está demonstrada na preocupação do Estado no processo de arrecadação, fiscalização e operações financeiras e o universo de possibilidades de discussão acadêmica e prática sobre as temáticas diretas e indiretamente relacionadas.

O CONPEDI, com as publicações dos Anais dos Encontros e dos Congressos, mantendo sua proposta editorial, apresenta semestralmente os volumes temáticos, com o objetivo de disseminar, de forma sistematizada, os artigos científicos que resultam dos eventos que organiza, mantendo a qualidade das publicações e reforçando o intercâmbio de ideias, com vistas ao desenvolvimento e ao crescimento econômico, considerando também a realidade econômica e financeira internacional que estamos vivenciando, com possibilidades abertas para discussões e ensaios futuros.

Espera-se, que a presente publicação possa contribuir para o avanço das discussões doutrinárias, tributárias, financeiras e econômicas sobre os temas abordados, que ora se apresenta como uma representativa contribuição para o aprofundamento e reflexão das temáticas abordadas e seus valores agregados.

Agradecemos à Universidade Federal de Goiás e aos apoiadores Institucionais, e, em especial aos autores pelas exposições, debates e publicações de suas produções.

Nossos cumprimentos ao CONPEDI pela publicação desta obra.

Prof. Dr. Leonardo Buissa Freitas - UFG

Profa. Dra. Maria de Fátima Ribeiro - UNIMAR

Nota Técnica: Os artigos que não constam nestes Anais foram selecionados para publicação na Plataforma Index Law Journals, conforme previsto no artigo 8.1 do edital do evento. Equipe Editorial Index Law Journal - publicacao@conpedi.org.br.

TRIBUTAÇÃO SOBRE CONSUMO: CIFRA NEGRA DO SUPERENDIVIDAMENTO NO BRASIL

CONSUMPTION TAXATION: OVER-INDEBTEDNESS' DARK NUMBER IN BRAZIL

Frederico Oliveira Silva [1]

Resumo

Este estudo tem por objeto a participação da tributação sobre o consumo no superendividamento da população brasileira. A hipótese investigada é de que essa contribuição ocorre de forma mascarada, como "cifra negra". O estudo foi conduzido de forma qualitativa-quantitativa, ex post facto, bibliográfica e documental. Os resultados apontam que o tratamento do superendividamento é dificultado pela redução da disponibilidade financeira ocasionada pela sistemática brasileira de tributação de bens e serviços. Conclui-se que a associação de um imposto geral e uniforme com o uso do imposto de renda como redistribuidor de riquezas é uma alternativa para a mitigação dessa relação.

Palavras-chave: Tributação sobre consumo, Superendividamento, Imposto sobre valor agregado, Imposto sobre vendas a varejo, Imposto de renda

Abstract/Resumen/Résumé

This study has as its object the consumption taxation participation in the Brazilian population over-indebtedness. The hypothesis investigated is that the contribution occurs in a masked form, as "dark number". The study was conducted in a qualitative-quantitative, ex post facto, bibliographic and documentary manner. The results indicate that the over-indebtedness treatment is hampered by the financial availability reduction caused by the Brazilian system of taxation on goods and services. It is concluded that the association of a general and uniform tax with the use of the income tax as a redistributor of wealth is an alternative to mitigate this relation.

Keywords/Palabras-claves/Mots-clés: Consumption taxation, Over-indebtedness, Value-added tax, Retail sales tax, Income tax

[1] Mestrando em Direito e Políticas Públicas pela Universidade Federal de Goiás. Bolsista da Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de Goiás. Advogado.

1 Introdução

A tributação integra a atividade financeira do Estado e tem por finalidade arrecadar recursos (receitas derivadas) para a consecução dos objetivos para os quais aquele foi criado. Ela pode ser exercida sob diversas formas, sendo as mais difundidas delas as que recaem sobre o trabalho, sobre o capital e sobre bens e serviços. Esta última também é denominada de tributação sobre o consumo.

O alcance jurídico da tributação sobre o consumo é controvertido, dados os diversos modelos de exação por meio dos quais ela pode se manifestar. Não obstante, uma adequada definição da tributação de bens e serviços deve considerar os indícios econômicos que a ensejam. Trata-se da manifestação de capacidade contributiva por meio do uso do patrimônio ou da renda (também alvos das tributações sobre o trabalho e sobre o capital) no consumo.

Essa percepção, associada à multiplicidade dos instrumentos de arrecadação, permite compreender distorções na sistemática brasileira de tributação sobre o consumo. Elas relacionam-se, em geral, a custos burocráticos, à redução de produtividade, a conflitos de competência, ao tratamento privilegiado dispensado a determinados setores econômicos, a distorções no instituto da não-cumulatividade e à redução da transparência e, consequentemente, do controle social.

Tais constatações, bastante difundidas entre a doutrina, referem-se, majoritariamente, aos fornecedores de produtos e serviços. Contudo, tendo em vista tratar-se de instituto jurídico com reflexos na economia, a tributação sobre o consumo também pode ocasionar uma distorção mercadológica cujos efeitos primários recaem sobre os consumidores, qual seja o superendividamento.

O termo é utilizado para identificar situações de endividamento excessivo, qualificado pela impossibilidade de consumidores pessoas físicas adimplirem, com suas rendas e patrimônios atuais, o conjunto de suas dívidas não profissionais, vencidas ou vincendas. O conceito é complementado pela exigência da boa-fé do consumidor em face de seus credores, seja o endividamento deliberado (superendividamento ativo) ou compelido por situações imprevisíveis (superendividamento passivo).

Em qualquer caso, o fenômeno é tido como derivado da prática da concessão de crédito para além das forças de pagamento dos consumidores, situação lucrativa para fornecedores financiadores (direta ou indiretamente) do consumo. Para além disso, a proteção constitucional de dignidade humana informa que os consumidores superendividados devem ser tutelados em prol da garantia da subsistência deles e de suas famílias (instituto do *reste à vivre*).

Assim, tributação sobre o consumo e superendividamento são institutos jurídicos que se aproximam por seus efeitos econômicos, relacionados à disponibilidade financeira de consumidores-contribuintes. Contudo, há dificuldades para a correlação do segundo com o primeiro, haja vista que a relação tributária, embora obrigacional, possui especificidades (de fontes, de constituição, de cobrança etc.) que a diferem das relações consumeristas, com destaque para a posição privilegiada do credor dos tributos, que é o próprio Estado.

Em face dessa peculiar convivência dos institutos, este estudo hipotetiza a tributação sobre o consumo como a "cifra negra" do superendividamento no Brasil, a significar, em analogia ao sentido da expressão para as ciências criminais, que os tributos incidentes sobre bens e serviços contribuem para o comprometimento excessivo da renda dos consumidores-contribuintes brasileiros, estando inseridos, de forma mascarada, em um contexto de superendividamento.

2 Metodologia

Para a contextualização e identificação de seu problema, bem como para definição de sua hipótese, o estudo adota a revisão bibliográfica e a análise documental, de forma qualitativa e *ex post facto*. Os objetivos desta etapa são primordialmente a descrição e a explicação dos fenômenos abordados.

Para a testagem da hipótese e apresentação de propostas de intervenção, a pesquisa ainda realiza estudo exploratório e qualitativo-quantitativo sobre o peso da atual sistemática brasileira de tributação sobre o consumo na renda dos consumidores e sobre a possibilidade de mitigá-lo por meio da associação do imposto sobre a renda com um imposto incidente sobre bens e serviços de forma geral e uniforme.

Como fontes, utiliza-se literatura que reflete o atual estágio das discussões sobre o tema, bem como examinam-se os seguintes documentos: a legislação brasileira pertinente; dados da Receita Federal do Brasil (sobre a carga tributária) e do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE (sobre a população e a renda mensal *per capita*) referentes ao ano de 2017; e dados da Confederação Nacional do Comércio de Bens, Serviços e Turismo – CNE (sobre o endividamento e a inadimplência) relativos ao mês de dezembro de 2018.

3 Tributação e geração de receitas para o Estado

A capacidade de tributar decorre do poder de império do Estado, que adentra o patrimônio dos particulares, de forma mandatória, para a aquisição de recursos a serem destinados à consecução de seus objetivos.

Em verdade, o tributo vincula-se à atividade financeira, que pode ser compreendida "como sendo a atuação estatal voltada para obter, gerir e aplicar os recursos necessários à consecução das finalidades do Estado que, em última análise, se resumem na realização do bem comum" (HARADA, 2008, p. 4).

No Brasil, os objetivos que fundamentam o agir do Estado e, portanto, a tributação são "construir uma sociedade livre, justa e solidária", "garantir o desenvolvimento nacional", "erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais" e "promover o bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação", conforme descrito no artigo 3º da Constituição Federal de 1988 (BRASIL, 1988; ALEXANDRE, 2017, p. 40-44).

Para a garantia do cumprimento daqueles preceitos (ou, de modo geral, do bem comum), a relação jurídico-tributária, embora de natureza pública, possui um caráter obrigacional e mandatório, em que o Estado figura como credor e o contribuinte (de fato ou de direito) e o responsável, como devedores. A origem dessa obrigação, contudo, é sempre imposta por norma (ALEXANDRE, 2017, p. 37-40 e 50).

Com efeito, no Brasil a capacidade de cobrar tributos (capacidade tributária ativa) é instituída pelo artigo 145 da Constituição Federal de 1988, que, contudo, relega à lei complementar o estabelecimento de diretrizes gerais sobre a relação tributária, consoante seu artigo 146 (BRASIL, 1988).

Nesse sentido, o dever de pagar tributos (capacidade tributária passiva) é regulamentado pelo Código Tributário Nacional, em seus artigos 121 e seguintes (BRASIL, 1966), editado como lei ordinária em 1966, mas recepcionado pela Carta Magna de 1988 como lei complementar (ALEXANDRE, 2017, p. 247-250).

Nessa toada, dispõe o artigo 3º do referido Diploma que "tributo é toda prestação pecuniária compulsória, em moeda ou cujo valor nela se possa exprimir, que não constitua sanção de ato ilícito, instituída em lei e cobrada mediante atividade administrativa plenamente vinculada" (BRASIL, 1966).

Do conceito depreende-se que o tributo é uma exação a ser paga independentemente de acordo de vontades entre o Estado (credor) e o sujeito passivo (devedor), desde que haja previsão, em norma, de uma situação tributável (hipótese de incidência) e que ela se materialize na realidade (fato gerador).

Segundo a teoria pentapartite[1], são cinco as espécies tributárias que podem ser adotadas pelo legislador brasileiro: os impostos, as taxas, as contribuições de melhoria, os empréstimos compulsórios e as contribuições sociais. Todas essas espécies são mobilizadas, tradicionalmente, sob três formas de tributação (PAZ, 2008, p. 15-30): sobre o trabalho (renda auferida com a atividade laboral), sobre o capital (patrimônio[2]) e sobre bens e serviços, também conhecida como tributação sobre o consumo.

4 Tributação sobre o consumo no Brasil

A tributação sobre o consumo refere-se à incidência de exação sobre bens e serviços. Em verdade, o que se tributa é a manifestação de riqueza exteriorizada por meio do consumo. Trata-se de uma absorção de um conceito da economia pelo direito, que passa a vislumbrar na capacidade econômica a própria capacidade de contribuir (BERNARDES; ELÓI, 2013, p. 228-234).

> Buscando na ciência econômica os *indícios de capacidade contributiva*, procurou-se delimitá-los como sendo os seguintes: *o conjunto de rendimentos; o conjunto patrimonial; o conjunto de despesas; os incrementos patrimoniais e os incrementos de valor do patrimônio*. (...) A capacidade contributiva seria, portanto, um conjunto de forças econômicas embasado em alguns indícios parciais que, enquanto tais, representam manifestação direta de uma certa disponibilidade econômica limitada e manifestação indireta da disponibilidade econômica complexa. (MEIRELLES, 1997, p. 335-336, grifos do autor.)

Nesse sentido, tem-se que a força econômica apta a ensejar aquela modalidade de tributação é exteriorizada pelo emprego da renda ou do patrimônio no consumo[3]. Dessa forma, tal categoria difere-se da tributação sobre o trabalho, pois esta recai sobre a renda adicionada ao patrimônio em virtude da consecução de atividade produtiva, e também da tributação sobre

[1] "O Código Tributário Nacional - CTN, no seu art. 5º, dispõe que os tributos são impostos, taxas e contribuições de melhoria, claramente adotando a teoria da tripartição das espécies tributárias. Alguns entendem que a Constituição Federal segue a mesma teoria, ao estabelecer, no seu art. 145 que a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios podem instituir impostos, taxas e contribuições de melhoria. (...) Ao se deparar com o tema, o Supremo Tribunal Federal tem adotado a teoria da pentapartição" (ALEXANDRE, 2017, p. 53-54).

[2] "Um tributo incide sobre o capital quando é aplicado sobre os retornos das aplicações em ativos financeiros (juros e dividendos), sobre o lucro gerado pelas empresas e sobre a apreciação do valor do patrimônio (ganhos de capital)" (PAZ, 2008, p. 17).

[3] "Os impostos sobre vendas de bens e serviços podem incidir sobre um amplo conjunto de transações, como a venda de bens de consumo, de produtos industrializados e de serviços, ou podem incidir sobre a venda de bens e serviços específicos, como combustíveis, bebidas e fumo. Os primeiros são chamados de impostos gerais e os segundos, de impostos especiais. Quanto à estrutura de alíquotas, os impostos gerais podem ser uniformes ou seletivos. Enquanto os impostos uniformes apresentam uma alíquota única, os impostos seletivos apresentam uma estrutura de alíquotas diferenciadas. Já os impostos especiais sempre possuem alíquotas seletivas" (PAZ, 2008, p. 23).

o capital, que incide sobre a titularidade ou a transmissão de patrimônio (BERNARDES; ELÓI, 2013, p. 221-225).

Interessa notar que no ordenamento brasileiro já houve um "imposto sobre o consumo", de competência da União, que poderia recair sobre quaisquer mercadorias, exceto combustíveis (Constituições de 1934, 1937 e 1946). Sua incidência, inclusive, era cumulativa, até que essa possibilidade foi afastada pela Lei Federal nº 3.520/1958. Com a emenda constitucional nº 18/1965, aquela denominação foi alterada para imposto sobre produtos industrializados - IPI, que perdura até a vigente Constituição de 1988 (BERNARDES; ELÓI, 2013, p. 220-221).

Contudo, pela perspectiva jurídico-econômica esboçada, tem-se claro que a hipótese de incidência do anterior "imposto sobre o consumo" ou a do atual IPI não exaurem o gênero "tributos sobre o consumo" no Brasil. Ao contrário, o ordenamento nacional comporta cinco daqueles tributos, distribuídos entre os diferentes entes federados.

A cargo dos estados, há o imposto sobre operações relativas à circulação de mercadorias e sobre prestações de serviços de transporte interestadual, intermunicipal e de comunicação - ICMS; dos municípios, o imposto sobre serviços de qualquer natureza - ISS; da União, o já mencionado IPI, acrescido das contribuições para o Programa de Integração Social - PIS e para o Financiamento as Seguridade Social - Cofins, cujas bases de incidência são o faturamento ou a receita bruta, reverberando nos custos de bens e serviços (LUKIC, 2018, p. 99).

Com efeito, a organização da tributação sobre o consumo reflete a organização do Estado brasileiro: a federação. Focado na descentralização de poderes entre entes autônomos e independentes, o federalismo busca cultivar uma estabilidade política, consistente na fuga do risco de autoritarismo de um órgão centralizador de todas as prerrogativas estatais. Por outro lado, é pressuposto da federação a proibição do direito de secessão, ou seja, de retirada de qualquer dos entes federados (TORRES, 2009, p. 82-91).

Esta organização tem, assim, implicações políticas e econômicas, voltadas à sustentação do modelo e, portanto, do princípio federativo[4]. Logo, há preocupação com a distribuição de funções, receitas e atribuições entre União, estados e municípios para a asseguração da autonomia dos entes e da própria descentralização geográfica do Estado para a consecução de seus objetivos (ALVES, 2018, p. 1-10).

[4] Segundo o artigo 60, § 4º, inciso I, da Constituição Federal de 1988, no Brasil o federalismo é cláusula pétrea, o que significa que "não será objeto de deliberação a proposta de emenda tendente a abolir (...) a forma federativa de Estado" (BRASIL, 1988).

No que tange à repartição de competências e receitas tributárias, como ocorre com a tributação sobre o consumo, fala-se em federalismo fiscal, estudo que "engloba a análise da maneira pela qual está organizado o Estado, qual é o tipo de federação adotado, qual é o grau de autonomia dos seus membros, as incumbências que lhe são atribuídas e, fundamentalmente, a forma pela qual serão financiadas" (CONTI, 2001, p. 24-25)

Portanto, a tributação sobre bens e serviços, no Brasil, está arraigada no federalismo fiscal, prevendo plúrimas competências para a exação de manifestações de riqueza associadas ao consumo. Essa mobilização de indícios econômicos, contudo, pode apresentar distorções quando transpostas para o ordenamento jurídico.

5 Distorções da tributação sobre o consumo no Brasil

O modelo de tributação sobre o consumo adotado pelo Brasil, que, como visto, possui múltiplos instrumentos de exação, cada qual com hipóteses de incidência, alíquotas e sistemáticas de aplicação próprias, é bastante criticado por sua ineficiência e nível de dificuldade. Os principais argumentos contrários ao modelo brasileiro são (LUKIC, 2018, p. 100-113; CENTRO DE CIDADANIA FISCAL, 2017, p. 2-4):

A) A incidência de vários tributos sobre a mesma base de cálculo[5] (no caso, bens e serviços) onera as atividades empresariais, inclusive as relacionadas à apuração e recolhimento de tributos (custos burocráticos), reduzindo a produtividade e aumentando a insegurança administrativa e jurídica;

B) Geração de problemas de competência (principalmente em relação ao ISS devido aos municípios) e estímulo à guerra fiscal[6] (por meio do ICMS, devido ao estado de origem);

C) Indefinição do tributo incidente sobre determinada base de cálculo (em especial entre ISS, ICMS e IPI);

[5] Segundo o artigo 20 do Código Tributário Nacional, "a base de cálculo do imposto é: I - quando a alíquota seja específica, a unidade de medida adotada pela lei tributária; II - quando a alíquota seja ad valorem, o preço normal que o produto, ou seu similar, alcançaria, ao tempo da importação, em uma venda em condições de livre concorrência, para entrega no porto ou lugar de entrada do produto no País; III - quando se trate de produto apreendido ou abandonado, levado a leilão, o preço da arrematação" (BRASIL, 1966).

[6] "O fenômeno da 'Guerra Fiscal' trata-se, em termos econômicos, da disputa fiscal no contexto federativo, ou seja, refere-se à intensificação de práticas concorrenciais extremas e não-cooperativas entre os entes da Federação, no que diz respeito à gestão de suas políticas industriais. Assim, manipular as alíquotas de determinados tributos torna-se o elemento fundamental das políticas relacionadas à atração de empresas" (FERNANDES; WANDERLEI, 2000, p. 6).

D) A utilização da seletividade (aplicação de alíquotas diferentes conforme a essencialidade do produto) para desonerar o ISS incidente sobre serviços pode gerar distorções de mercado, por impor tratamento privilegiado a determinado setor econômico;

E) Limitação do creditamento financeiro a determinados insumos, matérias-primas, bens de capital e bens de uso e consumo deturpa a não-cumulatividade, fazendo com que parte de tributos pagos em momentos anteriores da cadeia de produção não sejam compensados em momentos posteriores (principalmente em relação ao ICMS, PIS e Cofins);

F) Não há transparência para a identificação e fiscalização, por parte dos consumidores, dos tributos incidentes sobre os bens e serviços por eles adquiridos;

G) Os investimentos e as exportações são onerados e desestimulados.

Todas essas ponderações, que partem, principalmente, da perspectiva de fornecedores[7] de bens e serviços, configuram o subsídio fático para uma deturpação econômica que atinge primordialmente os consumidores: o superendividamento.

6 Superendividamento

O termo superendividamento, como explicitado pelo próprio vocábulo, indica o fenômeno do endividamento excessivo. Porém, para o estudo específico realizado pela doutrina consumerista (CARVALHO; SILVA, 2015), que deriva ela mesma de análises econômicas, ele tem como nota distintiva a extrapolação da capacidade de pagamento do consumidor endividado. Logo, enquanto instituto acadêmico e econômico-jurídico, é mais adequado entendê-lo como um endividamento (que engloba os débitos atuais e futuros) insuperável com o patrimônio e a renda atuais do consumidor.

Existem diversos modelos para entendimento e tratamento do superendividamento. O mais difundido no Brasil é o francês[8], segundo o qual o fenômeno apenas se aplica a dívidas não profissionais (ou seja, não adquiridas para o exercício de atividades profissionais) e desde

[7] "Art. 3º Fornecedor é toda pessoa física ou jurídica, pública ou privada, nacional ou estrangeira, bem como os entes despersonalizados, que desenvolvem atividade de produção, montagem, criação, construção, transformação, importação, exportação, distribuição ou comercialização de produtos ou prestação de serviços". (BRASIL, 1990)

[8] "Estudar o superendividamento a partir do ordenamento francês é bastante oportuno para os juristas brasileiros, porque: 1) a França é vanguardista sobre o tema, possuindo um modelo bastante evoluído e experienciado; 2) o próprio Código de Defesa do Consumidor (CDC) foi inspirado no *code de la consommation*; 3) o modelo francês apenas possibilita a falência civil ("restabelecimento pessoal") após dirimidas todas as tentativas ordinárias de tratamento do superendividamento, e, além disso, somente em casos extremos resulta em "desconsideração" das dívidas (sem liquidação judicial). Logo, não se ilide a responsabilidade do devedor para com seus credores, o que é consentâneo com as garantias conferidas pelo Brasil aos credores. Por este mesmo motivo, o projeto de lei que atualmente tramita na Câmara dos Deputados sobre o tema tem clara inspiração francesa" (CHINI; CARVALHO; SILVA, 2018, p. 18-19).

que contraídas por consumidores pessoas físicas que tenham procedido de boa-fé (caracterizada pela ausência de *animus inadimplendi*) em relação aos seus credores (COSTA, 2002, p. 106; LIMA, 2014, p. 34).

O conceito, na comunidade europeia, diferencia-se em ativo e passivo. A primeira modalidade refere-se aos casos em que o consumidor adquire produtos ou serviços em descompasso com suas disponibilidades financeiras. A segunda, por outro lado, remete-se a situações imprevisíveis que levam o consumidor ao endividamento (como doenças, desemprego, morte do arrimo de família, catástrofes naturais etc.) (LIMA, 2014, p. 34-35; SCHIMDT NETO, 2009, p. 19-20).

Em ambos os casos, verifica-se um efeito colateral[9] da concessão indiscriminada de crédito, que é estimulada por fornecedores em virtude dos ganhos dela decorrentes, tanto por viabilizar o consumo, quanto pela própria remuneração dos financiamentos, empréstimos e contratos bancários. Afinal, "no Direito brasileiro, as operações bancárias não são reguladas especificamente (...). Em verdade, não se reserva espaço ao aderente para sequer manifestar a vontade. O banco se arvora o direito de espoliar o devedor" (RIZZARDO, 2000, p. 18-21).

Logo, as soluções propostas pelo modelo francês são as mesmas para as duas modalidades:

> Bastante evoluído, o modelo francês possui três ordens de tutela do consumidor de crédito: 1) limitações à concessão de crédito (com um *délai de réflexion* alargado, com a ligação entre o contrato principal de consumo e o contrato de crédito e com a limitação das garantias pessoais); 2) prevenção do superendividamento (por meio de um fichário nacional sobre incidentes de pagamento); 3) tratamento do superendividamento. Para o tratamento em si do fenômeno, o consumidor que se enquadre na descrição legal pode pleitear a comissões de superendividamento (administrativas) um plano de recuperação, com a renegociação global das dívidas com todos os credores (em uma espécie de assembleia). Se homologado judicialmente, o plano adquire caráter executivo. Em casos extremos (endividamento irreversível), após a liquidação do patrimônio do consumidor superendividado é possível a concessão do restabelecimento pessoal (falência da pessoa física) por decisão judicial. (CARVALHO, SILVA, 2018, p. 369-370)

A adoção de qualquer medida busca preservar o *reste à vivre*, instituto que, consentâneo ao princípio da dignidade da pessoa humana (artigo 1º, inciso III, da Constituição Federal de 1988), designa a menor parcela dos rendimentos do devedor que deve ficar disponível para a satisfação das necessidades vitais suas e de sua família e, portanto, fora do

[9] "O que permite o consumo de bens é o acesso ao crédito, especialmente, nas modalidades de crédito consignado e financiamento para a aquisição de bens, concedido a todas as classes de forma ilimitada (...), que tem se alastrado no Brasil de maneira crescente nos último anos. Se, por um lado, o acesso ao crédito viabiliza o consumo, por outro compromete a renda de quem o toma, podendo conduzi-lo a uma situação de endividamento" (CARVALHO, 2012, p. 58).

alcance executivo dos credores (LIMA, 2014, p. 95; CHINI; CARVALHO; SILVA, 2018, p. 25-26; BRASIL, 1988).

No Brasil, a doutrina e os operadores do direito identificam os riscos da crescente manifestação do superendividamento entre os consumidores brasileiros (CARVALHO, 2012; COSTA, 2002; LIMA, 2014; SCHIMDT NETO, 2009; SILVA, 2017). Essa percepção é corroborada por dados da Confederação Nacional do Comércio de Bens, Serviços e Turismos – CNE (2018), segundo os quais, em dezembro de 2018, 59,8% das famílias brasileiras estavam endividadas, sendo que 12,4% delas deviam "muito". Ademais, 22,8% das famílias possuíam dívidas em atraso, enquanto que 9,2% delas não conseguiria pagar seus débitos. Finalmente, a parcela média da renda mensal das famílias comprometida com o pagamento de dívidas foi de 29,3%.

Os números demonstram um enquadramento da população brasileira no conceito de superendividamento. Afinal, eles expressam um endividamento acima das forças de pagamento, com grande uso da renda familiar e, em porção significativa dos casos, com impossibilidade total de adimplemento.

Contudo, ainda não há enfrentamento sistematizado do fenômeno no Brasil por ausência de previsão, em lei, das prerrogativas necessárias a uma intervenção judicial de cunho constitutivo e satisfativo. Não obstante,

> O Projeto de Lei do Senado nº 283/2012, que atualmente tramita na Câmara dos Deputados por meio do Projeto de Lei 3515/2015, pretende alterar o CDC para aprimorar a disciplina da concessão de crédito ao consumo e inserir capítulo destinado à caracterização e definição de formas de tratamento do superendividamento. Aliás, sua estratégia é a de inserção do tema como princípio da Política Nacional das Relações de Consumo (art. 4º), inclusive com previsão de instrumentos específicos de atuação (art. 5º). Assim, por integrar a regulamentação do artigo 5º, inciso XXXII, da Constituição Federal, o tratamento do superendividamento seria, em uma análise preliminar, uma atividade destinada à promoção do direito de defesa do consumidor. (SILVA, 2017, p. 163)

Para além da falta de suficiente mobilização do Estado em prol da defesa dos consumidores superendividados, tem-se que no Brasil o fenômeno, enquanto distorção das práticas de mercado, é incentivado pela tributação sobre o consumo, contrariando a diretriz constitucional (artigo 5º, inciso XXXII) de defesa do consumidor (BRASIL, 1988).

7 A cifra negra do superendividamento

A expressão "cifra negra" (*dark number* ou delinquência oculta) deriva de estudos sociológicos associados aos direitos penal e processual penal, referindo-se, em sua acepção original, à

> (...) diferença entre a quantidade de crimes cometidos em determinado momento histórico (criminalidade real) e a quantidade de casos que chegam ao conhecimento das instituições oficiais (criminalidade aparente). Quanto menos crimes reais chegam ao conhecimento dos órgãos de persecução, maior a cifra negra daquela espécie de criminalidade. (MARTINS, 2014, p. 366)

Logo, o termo é utilizado em criminologia para descrever a defasagem entre o número de crimes ocorridos e o número de crimes registrados (estatística oficial) em um contexto sócio-histórico.

Neste trabalho, a locução é analogicamente empregada para representar a discrepância entre a real incidência do fenômeno do superendividamento na sociedade brasileira e a sua percepção (ou documentação) por meio de instrumentos de avaliação do endividamento.

Especificamente, a seguir será analisada a problemática deste estudo, qual seja a influência da tributação sobre o consumo no aumento do superendividamento brasileiro, bem como será demonstrado que isso ocorre de forma mascarada.

Assim, a hipótese da pesquisa é de que a contribuição da tributação sobre consumo para o superendividamento representa a cifra negra do fenômeno no Brasil. Os motivos para tanto seriam de três ordens: a adoção de múltiplos instrumentos de exação pode estimular o endividamento com bens de primeira necessidade; a carga tributária sobre bens e serviços compromete parcela significativa da renda dos cidadãos, dificultando o tratamento do superendividamento; as dívidas tributárias, embora integrem o passivo financeiro dos cidadãos, não são consideradas quando da identificação e do tratamento do superendividamento.

7.1 Aumento da participação de bens essenciais no superendividamento

Como visto, o sistema brasileiro de tributação sobre o consumo é caracterizado pela associação de diversos instrumentos de exação. Essa perspectiva é subsidiada, sob a perspectiva econômica, pelo "problema de Ramsey", modelo teórico-matemático que busca estabelecer uma estrutura ótima de tributação com o intuito de maximizar o bem-estar econômico de um consumidor que esteja submetido a restrições impostas pelo Estado sobre seus rendimentos (como os tributos sobre bens e serviços) (PAZ, 2008, p. 24).

O estudo aplica-se à situação hipotética de que existe um único consumidor (ou consumidores com condições econômicas idênticas) e nenhum outro instrumento de exação para além dos tributos sobre o consumo. Dessa forma, ele não se preocupa com as diferentes

condições de renda ou patrimônio e, portanto, não busca solucionar problemas de equidade (PAZ, 2008, p. 24).

O modelo sugere um "índice de desencorajamento do consumo", aplicável a demandas dependentes, ou seja, aos casos em que a demanda de um bem ou serviço depende dos preços dos demais. Idealmente, para fins de neutralidade e eficiência, a grandeza deve ser constante para todos os bens e serviços.

O índice demonstra que o consumo de um bem ou serviço e a alíquota sobre ele incidente são grandezas inversamente proporcionais, de modo que a estrutura ótima da tributação sobre o consumo seria aquela em que o aumento da alíquota e a consequente redução do consumo fossem os mesmos para todos os bens ou serviços (PAZ, 2008, p. 24).

O problema de Ramsey propõe, ainda, para o caso das demandas independentes (ou não dependentes), a "regra do inverso da elasticidade", que indica que uma estrutura ótima da tributação sobre o consumo seria baseada na regressividade. Em outros termos, a regra demonstra que a tributação sobre um bem ou serviço é uma grandeza inversamente proporcional à elasticidade-preço de sua demanda, que representa as variações na procura por um bem ou serviço a depender das alterações de seus preços (quanto maior a variação da demanda, maior sua elasticidade).

Assim, pelo modelo, bens ou serviços com demanda inelástica (como os produtos essenciais) devem ser tributados com maiores alíquotas, enquanto que aqueles com demanda elástica (como os produtos de luxo) devem ser alvo das menores (PAZ, 2008, p. 24).

Dessa forma, para o problema de Ramsey, a maximização da utilidade econômica dos consumidores em face da tributação sobre o consumo ocorreria por meio da adoção de alíquotas diferenciadas, dado o potencial tributário oferecido por bens ou serviços com baixa elasticidade-preço (PAZ, 2008, p. 26).

Contudo, tendo em vista que o mercado não é formado por consumidores homogêneos, o modelo é complementado pela "regra de Diamond e Mirrlees", que realiza ponderações sobre equidade, considerada como a aversão à desigualdade associada à ampliação da promoção do bem-estar social pelo governo (PAZ, 2008, p. 25).

Logo, pressupondo a existência de indivíduos com condições econômicas distintas, a regra de Diamond e Mirrlees demonstra que os bens ou serviços consumidos por indivíduos mais pobres (como os produtos essenciais) são proporcionalmente menos impactados pela elasticidade-preço da demanda (PAZ, 2008, p. 25).

Assim, ela sugere que a estrutura ótima da tributação sobre o consumo corresponde à seletividade de alíquotas, que seriam progressivas em função da redução da essencialidade dos

bens ou, em outros termos, do aumento da utilidade social da renda dos indivíduos, relacionável à participação proporcional dos custos do consumo na renda (PAZ, 2008, p. 25).

Portanto, para a regra de Diamond e Mirrlees a adoção de alíquotas diferenciadas para a tributação ótima sobre o consumo decorreria da necessidade de se aumentar a tributação sobre o consumo de indivíduos mais ricos, para fins de equidade (PAZ, 2008, p. 26).

Complementarmente, os modelos sugerem que a adoção de alíquotas diferenciadas possibilita ao Estado controlar as externalidades negativas decorrentes do consumo de um bem ou serviço. Isso é realizado por meio da redução do consumo, estimulada pelo efeito-renda e do efeito-substituição da tributação sobre o consumo:

> O efeito-renda é caracterizado pela redução do consumo do bem em função do indivíduo ter sua renda reduzida na presença do imposto. O efeito-substituição é caracterizado pela redução do consumo do bem tributado, já que o imposto tornou esse bem mais caro relativamente a outros bens. Os dois efeitos atuam no mesmo sentido, ou seja, reduzindo o consumo do bem tributado. A intensidade do efeito- substituição depende da facilidade com que as pessoas substituem o produto tributado por outros produtos. (PAZ, 2008, p. 26)

Pelo exposto, tem-se que, em um primeiro momento, a adoção de alíquotas diferenciadas, por meio de diferentes instrumentos de exação, poderia ser instrumento de controle também da externalidade do consumo em comento: o superendividamento.

Ocorre que os modelos e regras acima expostos têm por pressuposto a situação hipotética em que apenas o consumo de bens e serviços é tributado. Eles desconsideram as já mencionadas tributações sobre o trabalho e sobre o capital, também existentes no Brasil (PAZ, 2008, p. 25).

Uma das consequências da convivência das diversas formas de tributação é a mitigação do efeito-renda em função, principalmente, da existência, no Brasil, do imposto de renda, que já possui alíquotas diferenciadas justamente com o intuito de operar uma redistribuição de riqueza por meio da progressividade[10].

> O imposto de renda da pessoa física no Brasil é bastante progressivo quando se utiliza um índice conhecido de progressividade local. (...) Em termos de medidas de progressividade global, quando são utilizados índices de desvio da proporcionalidade (Kakwani e Suits) para efetuar essa avaliação, a conclusão é a mesma. (...) [No caso] da estrutura de apuração do imposto apurado para os rendimentos do trabalho (...), a progressividade do tributo brasileiro advém integralmente da estrutura de alíquotas (...). Dessa forma, o IRPF brasileiro demonstra ser um tributo capaz de trazer recursos para o

[10] "Esclarece-se que a progressividade é um desdobramento do princípio da capacidade contributiva. Dessa maneira, as alíquotas do imposto de renda pessoa física variam conforme o total de rendimentos líquidos obtidos pelo contribuinte. Conforme aumenta a base de cálculo, aumenta-se a alíquota aplicada. A progressão pode ser simples ou graduada, na primeira cada alíquota é aplicada a toda a matéria tributável, já na segunda, cada alíquota se aplica apenas sobre uma parcela de valor delimitada por um limite inferior e outro superior, somando--se os resultados parciais para obter o valor total do imposto" (TREVIZAN; ALBARA; HOSSAKA, 2010, p. 74).

> Estado a partir dos contribuintes de renda mais elevada, contribuindo, de forma modesta, para equalizar a distribuição de renda da população. Ainda que a finalidade precípua da tributação não seja melhorar a distribuição de renda, o IRPF cumpre honrosamente o papel de tentar contrabalançar o perfil regressivo da tributação indireta no país. (CASTRO; BUGARIN, 2017, p. 289-291)

Nessa toada, no Brasil, a função redistributiva do imposto de renda operaria como um instrumento tendente a uniformizar a utilidade social das rendas dos indivíduos, com vocação para reduzir o potencial da regra de Diamond e Mirrlees de solucionar problemas de equidade.

Assim, com a distribuição de renda já pretensamente promovida por um imposto não linear, a tributação ótima de bens e serviços seria realizada por meio de uma alíquota uniforme (PAZ, 2008, p. 26-28).

Afinal, a própria questão da distribuição de renda seria relegada e pretensamente solucionada por um imposto específico, de modo que a utilização de alíquotas diferenciadas acabaria retomando a regra do inverso da elasticidade, em que o consumo de bens de primeira necessidade é desencorajado por alíquotas maiores.

Portanto, haveria uma distorção das escolhas dos consumidores (PAZ, 2008, p. 26) e um aumento do comprometimento de seus rendimentos com o pagamento de tributos sobre o consumo, em especial sobre produtos essenciais, ou de primeira necessidade. Isso corresponderia a um aumento da participação destes produtos no nível de superendividamento dos consumidores brasileiros.

7.2 Redução da disponibilidade financeira

Segundo dados da Receita Federal do Brasil (2018, p. 4-5), a carga tributária[11] no País no ano de 2017 alcançou o patamar de 32,43% do Produto Interno Bruto - PIB. A base de incidência (setor econômico) que mais contribuiu para a arrecadação foi a de "bens e serviços", da qual derivou 48,44% do total de tributos pagos no período (o que equivaleu a 15,71% do PIB).

O restante dos recolhimentos, conforme a base de incidência, adveio, em 26,12%, da "folha de salários", em 19,22%, da "renda", em 4,58%, da "propriedade", em 1,63%, de "transferências financeiras" e, em 0,01%, de outras fontes (RECEITA FEDERAL DO BRASIL, 2018, p. 5).

[11] "Na apuração da Carga Tributária, busca-se aferir o fluxo de recursos financeiros direcionado da sociedade para o Estado que apresente características econômicas de tributo, independentemente de sua denominação ou natureza jurídica. Portanto (...), o juízo econômico prevalece sobre o jurídico" (RECEITA FEDERAL DO BRASIL, 2018, "Apresentação").

Pelos dados, observa-se que os tributos sobre o consumo constituem, de longe, a maior fonte de arrecadação fiscal no Brasil. Essa circunstância repercute nos orçamentos dos consumidores brasileiros.

Afinal, em 2017, o PIB brasileiro correspondeu a 6.559,94 bilhões de reais, enquanto que a arrecadação tributária bruta alcançou o montante de 2.127,37 bilhões de reais e a tributação sobre bens e serviços, por sua vez, chegou a 1.030.411,76 milhões de reais (RECEITA FEDERAL DO BRASIL, 2018, p. 5).

Naquele ano, conforme dados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE (2019), a população brasileira foi de 206.804.741 pessoas. Dessa forma, pode-se dizer que a média da carga tributária incidente sobre bens e serviços[12] no Brasil em 2017 foi de 4.984,53 reais. Dividindo-se tal quantia por doze, tem-se que, em fração ideal, o valor de tributos sobre o consumo pago em cada mês de 2017 por cada cidadão brasileiro foi de 415,37 reais[13].

Ainda de acordo com o IBGE (2018), o rendimento domiciliar *per capita* da população brasileira[14] em 2017 foi de 1.268 reais. Logo, conclui-se que naquele ano o pagamento de tributos incidentes sobre bens e serviços comprometeu 32,75%[15] da renda mensal dos cidadãos brasileiros.

Com efeito, tem-se que tributação sobre o consumo é espécie de dívida (pois, como visto, a relação tributária é obrigacional) que, em 2017, reduziu em mais de trinta por cento a disponibilidade da população brasileira sobre seus rendimentos.

Isso demonstra que ela contribuiu para a constituição de uma eventual situação de superendividamento, dado que esta é caracterizada pela insuficiência de recursos do consumidor pessoa física para a quitação das dívidas.

Afinal, o cidadão, principalmente por meio do consumo, utiliza sua renda para prover as necessidades básicas suas e de sua família, de modo que a somatória de significativa parcela, a título de tributos, na aquisição ou contratação de bens e serviços onera demasiadamente os recursos disponíveis para sua subsistência.

7.3 Mascaramento do superendividamento

[12] 1.030.411,76 milhões de reais divididos por 206.804.741 pessoas.
[13] 4.984,53 reais divididos pelos doze meses de um ano.
[14] "O rendimento domiciliar per capita é calculado como a razão entre o total dos rendimentos domiciliares (em termos nominais) e o total dos moradores. São considerados os rendimentos de trabalho e de outras fontes de todos os moradores, inclusive os classificados como pensionistas, empregados domésticos e parentes dos empregados domésticos" (IBGE, 2018).
[15] Participação de 415,37 reais em 1.268 reais.

Finalmente, para além de contribuir para situação de superendividamento, a tributação sobre o consumo, nos moldes realizados no Brasil, dificulta o tratamento de casos de endividamento excessivo já constatados. Isso porque o fenômeno é tratado pela doutrina e por ordenamentos estrangeiros como adstrito a dívidas originadas de relações de consumo. Assim, excluem-se de seu alcance os créditos tributários do Estado em face dos consumidores-contribuintes (CHINI; CARVALHO; SILVA, 2018, p. 19-21).

Então, em um cenário de tratamento do superendividamento, que ocorre por meio do estabelecimento de uma assembleia para a negociação simultânea com todos os credores do consumidor pessoa física (a exemplo do que ocorre na falência das pessoas jurídicas)[16], a renda comprometida com o pagamento de tributos já não estaria, sob a perspectiva econômica, disponível para transações (CHINI; CARVALHO; SILVA, 2018, p. 26-29).

8 Propostas de intervenção

A mitigação da contribuição dos tributos incidentes sobre bens e serviços no superendividamento dos brasileiros seria reflexo de uma já bastante demandada reforma do modelo de tributação sobre o consumo (CENTRO DE CIDADANIA FISCAL, 2017; LUKIC, 2018).

A principal alteração possível seria a substituição dos diversos instrumentos de exação por um tributo também geral (ou seja, aplicável às diversas transações comerciais de bens e serviços), mas que fosse uniforme. Uma alternativa é a adoção de um imposto sobre o valor agregado - IVA ou um imposto sobre vendas a varejo - IVV (PAZ, 2008, p. 28).

O IVA tem por característica sua incidência em cada etapa de produção, porém exclusivamente sobre o valor adicionado em cada uma delas, de forma não cumulativa. Isso contribui para a redução dos custos tributários, que, nos moldes atuais, são repassados em cascata aos consumidores finais em caso de impostos cumulativos (que incidem sobre o valor da venda efetivada em cada etapa de produção) (PAZ, 2008, p. 27-28).

O IVV, por sua vez, recai na última etapa da produção, qual seja a comercialização do bem ou serviço ao consumidor final (no varejo). Logo, também tem por vantagem a redução

[16] Com essa assembleia, pretende-se transacionar as dívidas (por meio de medidas de parcelamento, redução de juros, dilação de prazos, novação etc.) a fim de disponibilizar uma parte dos rendimentos do consumidor para a satisfação das necessidades básicas correntes suas e de sua família (o já exposto *reste à vivre*), que, no Brasil, segundo interpretação integrativa do Projeto de Lei nº 3515/2015 da Câmara dos Deputados, seria de trinta por cento da renda mensal (CHINI; CARVALHO; SILVA, 2018, p. 30-32).

dos custos tributários incidentes sobre o consumo, dado que é, por excelência, não cumulativo, já que não alcança as demais etapas de produção (PAZ, 2008, p. 28-29).

Assim, a escolha entre a adoção do IVA ou do IVV depende de ponderações de interesses fazendários. O primeiro imposto possui maior potencial de arrecadação, uma vez que grande parte dos agentes econômicos por ele abrangidos são mais facilmente identificáveis do que os varejistas (contribuintes exclusivos do segundo imposto), que são extremamente pulverizados (PAZ, 2008, p. 28).

Essa sistemática, para além de reduzir o impacto da carga tributária sobre consumidores, responde, em partes, às já apresentadas críticas ao método brasileiro de tributação sobre bens e serviços, principalmente por representar uma diminuição de custos, favorecer a transparência e o controle social e evitar distorções mercadológicas (CENTRO DE CIDADANIA FISCAL, 2017, p. 1-4).

Porém, no que tange à redução de complexidade e à garantia de neutralidade fiscal, esta imprescindível para a eficiência produtiva, o IVA (que, assim, corresponderá a um IVV diluído), deve possuir alíquotas uniformes para todas as etapas de produção (PAZ, 2008, p. 28-29).

Desse modo, a questão da seletividade tributária, que segundo a regra de Diamond e Mirrless seria necessária para um modelo otimizado de tributação em mercados com consumidores heterogêneos, como o brasileiro, deveria ser definitivamente superada pelo uso do imposto de renda, ele sim com alíquotas diferenciadas, como instrumento de redistribuição de renda segundo a capacidade contributiva e a progressividade (TREVIZAN; ALBARA; HOSSAKA, 2010, p. 77-82).

Assim, mitigar-se-iam problemas de equidade por meio da já anunciada homogeneização da utilidade social da renda dos consumidores, de modo a permitir uma aproximação do modelo de Ramsey, em que se prevê um possível desencorajamento do consumo segundo a elasticidade-preço da demanda.

Tendo em vista que o que se propõe é a adoção de alíquotas uniformes, estaria superada a sugestão de Ramsey de taxação superior de produtos essenciais. Dessa forma, a otimização da tributação sobre o consumo dependeria da elasticidade da demanda, modulada pela capacidade econômica dos consumidores, que, por sua vez, seria regulada pela redistribuição operada pelo imposto de renda.

Nesses termos, reduzir-se ia o impacto da tributação sobre o consumo no superendividamento em função da diminuição da renda comprometida com o pagamento de tributos sobre bens e serviços. Isso aumentaria a disponibilidade financeira dos consumidores

brasileiros para fazer face às suas despesas, evitando o superendividamento (principalmente o passivo), ou para renegociar suas dívidas em assembleia de credores, permitindo um combate mais eficaz ao fenômeno.

Ademais, o controle da elasticidade da demanda pela redistribuição operada pelo imposto de renda associar-se-ia, positivamente, na redução de estímulos ao superendividamento (em especial o ativo).

9 Considerações finais

Neste estudo, demonstrou-se que significativa parcela da renda *per capita* brasileira é destinada ao pagamento da tributação sobre o consumo e que isso diminui a disponibilidade financeira para o tratamento de situações de superendividamento.

Constatou-se ainda que a coexistência, no Brasil, dos vários tributos sobre bens e serviços (ICMS, ISS, IPI, PIS e Cofins) com um imposto sobre a renda que se pretende redistributivo estimula o endividamento com bens de primeira necessidade, por mitigar a influência do instituto da seletividade na modulação da elasticidade-preço da demanda.

Finalmente, expôs-se que o tratamento do superendividamento, a teor da tradição francesa, não alcança as dívidas tributárias, independentemente da participação destas no fenômeno.

Por isso, foi dito que a tributação sobre o consumo é a "cifra negra" do superendividamento no Brasil, uma vez que estimula o comprometimento de renda e de patrimônio com o pagamento de débitos, mas não é considerada quando da identificação e, portanto, não integra o tratamento do fenômeno.

Para a superação dessa realidade, explorou-se a aptidão da adoção de impostos gerais e uniformes sobre o consumo (IVA ou IVV, por exemplo) para reduzir a carga tributária incidente sobre a renda ou patrimônio empregados em bens e serviços. Os motivos para tanto são, principalmente, o estímulo à não-cumulatividade, a diminuição dos custos burocráticos e a prevenção de distorções de mercado que podem advir do tratamento privilegiado a determinados setores econômicos.

Em complemento, propôs-se que a substituição da seletividade por alíquotas uniformes abriria espaço para um adequado uso do imposto de renda como instrumento de redistribuição de riquezas, o que contribuiria para a uniformização da utilidade social da renda e, consequentemente, para a otimização da tributação por meio da elasticidade-preço da demanda (sem necessidade de taxação superior de produtos essenciais).

Com efeito, tem-se que a tributação sobre o consumo contribui para uma situação de superendividamento, mas não pode ser considerada para fins de tratamento ou mesmo de prevenção do fenômeno. Logo, uma reforma tributária é necessária para dirimir a influência das exações incidentes sobre bens e serviços na disponibilidade financeira de consumidores-contribuintes e para auxiliar no controle de distorções mercadológicas, como o endividamento de agentes econômicos para além de suas capacidades de adimplemento.

Referências

ALEXANDRE, Ricardo. *Direito Tributário*. 11 ed. Salvador: JusPodivm, 2017.

ALVES, Raquel de Andrade Vieira. Federalismo Fiscal e Distorções do Modelo Brasileiro. *Revista de Finanças Públicas, Tributação e Desenvolvimento*, Rio de Janeiro, v. 6, n. 6, jan./jun. 2018. Disponível em: <https://bit.ly/2BIKsua>. Acesso em: 14 fev. 2019.

BERNARDES, Flávio Couto; ELÓI, Pilar de Souza e Paula Coutinho. Afinal, o que são tributos sobre o consumo? In: ENCONTRO NACIONAL DO CONPEDI / UNINOVE, XXII, 2013. São Paulo. *Anais eletrônicos*... Florianópolis: FUNJAB, 2013. p. 214-243. Disponível em: <https://bit.ly/2tBD1R6>. Acesso em: 14 fev. 2019.

BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988.* Brasília, DF, 1988. Disponível em: <https://bit.ly/1bIJ9XW>. Acesso em: 14 fev. 2019.

_____. *Lei nº 5.172, de 25 de outubro de 1966*. Brasília, DF, 1966. Disponível em: <https://bit.ly/2vZZveQ>. Acesso em: 14 fev. 2019.

_____. *Lei nº 8.078, de 11 de setembro de 1990.* Brasília, DF, 1990. Disponível em: <https://bit.ly/1n9Xd06>. Acesso em: 14 fev. 2019.

CARVALHO, Diógenes Faria de. Consumidor endividado, vítima do sistema cultural. *Revista Luso-Brasileira de Direito do Consumo*, Curitiba, v. III, n. 1:55-74, mar. 2012.

CARVALHO, Diógenes Faria de; SILVA, Frederico Oliveira. O (Super)Endividamento num Diálogo Franco-Brasileiro. In: CARVALHO, Diógenes Faria de; FERREIRA, Vitor Hugo do Amaral; SANTOS, Nivaldo dos (Org.). *Sociedade de Consumo:* Pesquisas em Direito do Consumidor. Goiânia: Espaço Acadêmico, 2015. p. 39-88.

_____. Superendividamento e Mínimo Existencial: Teoria do Reste à Vivre. *Revista de Direito do Consumidor*, São Paulo, v. 118:363-386, jul./ago. 2018.

CASTRO, Fábio Avila de; BUGARIN, Maurício Soares. A progressividade do imposto de renda da pessoa física no Brasil. *Revista Estudos Econômicos*, São Paulo, v. 47, n. 2:259-293, abr./jun. 2017. Disponível em: <http://ref.scielo.org/gcpjj5>. Acesso em: 14 fev. 2019.

CENTRO DE CIDADANIA FISCAL. *Reforma do Modelo Brasileiro de Tributação de Bens e Serviços*. São Paulo, 2017. Disponível em: <https://bit.ly/2Sj96qY>. Acesso em: 14 fev. 2019.

CHINI, Alexandre; CARVALHO, Diógenes Faria de; SILVA, Frederico Oliveira. Superendividamento: Sugestões para Atuação do Judiciário Brasileiro à Luz das Recentes Atualizações do Code de la Consommation. *Revista Direito em Movimento*, Rio de Janeiro, v. 16, n. 1:15-41, jan./jun. 2018.

CONFEDERAÇÃO NACIONAL DO COMÉRCIO DE BENS, SERVIÇOS E TURISMOS. *Pesquisa de Endividamento e Inadimplência do Consumidor (Peic) - dezembro 2018*. 2018. Disponível em: <https://bit.ly/2TiiHn8>. Acesso em: 14 fev. 2019.

CONTI, José Maurício. *Federalismo Fiscal e Fundos de Participação*. São Paulo: Juarez de Oliveira, 2001.

COSTA, Geraldo de Faria Martins da. *Superendividamento*: a proteção do consumidor de crédito em Direito Comparado Brasileiro e Francês. São Paulo: RT, 2002. (Biblioteca de direito do consumidor, v. 20).

FERNANDES, André Eduardo da Silva; WANDERLEI, Nélio Lacerda. A Questão da Guerra Fiscal: Uma Breve Resenha. *Revista de Informação Legislativa*, Brasília, n. 148:5-20, out./dez. 2000.

HARADA, Hiyoshi. *Direito Financeiro e Tributário*. 17. ed. São Paulo: Atlas, 2008.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. *IBGE Divulga o Rendimento Domiciliar Per Capita 2017*. 2018. Disponível em: <https://bit.ly/2XcWKnM>. Acesso em: 14 fev. 2019.

_____. *Projeções e estimativas da população do Brasil e das Unidades da Federação.* 2019. Disponível em: <https://bit.ly/2AiYFfJ>. Acesso em: 14 fev. 2019.

LIMA, Clarissa Costa de. *O Tratamento do Superendividamento e o Direito de Recomeçar dos Consumidores*. São Paulo: RT, 2014.

LUKIC, Melina Rocha. A Tributação sobre Bens e Serviços no Brasil: Problemas Atuais e Propostas de Reformas. In: NEGRI, João Alberto de; ARAÚJO, Bruno César; BACELETTE, Ricardo (Org.). *Desafios da Nação*: Artigos de Apoio. Brasília, Ipea, 2018. v. 2. p. 99-128. Disponível em: <https://bit.ly/2BJ6cpP>. Acesso em: 14 fev. 2019.

MARTINS, Tiago Misael de Jesus. Implementação Diferenciada da Lei: A Cifra Negra da Tutela Penal do Consumidor. In: CONGRESSO NACIONAL DO CONPEDI, XXIII, 2014. João Pessoa. *Anais eletrônicos*... Florianópolis: CONPEDI, 2014. p. 358-373. Disponível em: <https://bit.ly/2H2iBsp>. Acesso em 14 fev. 2019.

MEIRELLES, José Ricardo. O princípio da capacidade contributiva. *Revista de Informação Legislativa*, Brasília, n. 136:333-340, out./dez. 1997.

PAZ, Sue-Ellen Nonato. *Análise da Tributação do Consumo no Brasil*. 2008. Dissertação (Mestrado em Finanças e Economia Empresarial) – Escola de Pós-Graduação em Economia, Fundação Getúlio Vargas, Rio de Janeiro. Disponível em: <https://bit.ly/2ftPLjm>. Acesso em: 14 fev. 2019.

RECEITA FEDERAL DO BRASIL. Centro de Estudos Tributários e Aduaneiros. *Carga Tributária no Brasil – 2017*: Análise por Tributo e Bases de Incidência. Brasília: Ministério da Fazenda, 2018. Disponível em: <https://bit.ly/2MXqGiR>. Acesso em: 14 fev. 2019.

RIZZARDO, Arnaldo. *Contratos de Crédito Bancário*. 5. ed. São Paulo: RT, 2000.

SCHIMDT NETO, André Perin. Superendividamento do consumidor: conceito, pressupostos e classificação. *Revista de Direito do Consumidor*, São Paulo, n. 71:9-33, jul./set. 2009.

SILVA, Frederico Oliveira. Desafios para uma Política Pública sobre Superendividamento no Brasil: O que se Pode Aprender com o SUS. In: CARVALHO, Diógenes Faria de; FERREIRA, Vitor Hugo do Amaral; SANTOS, Nivaldo dos (Org.). *Sociedade de Consumo:* Pesquisas em Direito do Consumidor. Goiânia: Espaço Acadêmico, 2017. v. 3. p. 153-172.

SILVA NETO, Manoel Jorge e. *O princípio da máxima efetividade e a interpretação constitucional*. São Paulo: LTr, 1999.

TORRES, Ricardo Lobo. *Tratado de Direito Constitucional Financeiro e Tributário*: Constituição Financeira, Sistema Tributário e Estado Fiscal. Rio de Janeiro: Renovar, 2009. v. 1.

TREVIZAN, Adriano; ALBARA; André Augusto; HOSSAKA, Fabio Hiroshi Suzuki. A Progressividade no IRPF face à ampliação das faixas de alíquotas. *Ciências Sociais Aplicadas em Revista*, Marechal Cândido Rondon, v. 10, n. 18, p.71-83, jan./jun. 2010. Disponível em: <https://bit.ly/2VrVITl>. Acesso em: 14 fev. 2019.