UNIVERSIDADE ESTADUAL PAULISTA "JÚLIO DE MESQUITA FILHO",
FACULDADE DE CIÊNCIAS HUMANAS E SOCIAIS DE FRANCA
PRÓ-REITORIA DE GRADUAÇÃO
DEPARTAMENTO DE DIREITO PÚBLICO

HENRIQUE GUAZZELLI BARRELLA

A TRIBUTAÇÃO SOBRE O CONSUMO E SOBRE A RENDA NO BRASIL:

Regressividade tributária e aumento da desigualdade social

FRANCA
2025

HENRIQUE GUAZZELLI BARRELLA

A TRIBUTAÇÃO SOBRE O CONSUMO E SOBRE A RENDA NO BRASIL:

Regressividade tributária e aumento da desigualdade social

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado ao Conselho de Curso de Direito da Universidade Estadual Paulista (UNESP), na Faculdade de Ciências Humanas e Sociais de Franca como parte dos requisitos necessários à obtenção do título de Bacharel em Direito.

Área de Concentração: Direito Tributário

Orientador: Prof. Dr. Bruno Bastos de Oliveira

FRANCA

2025

B271t

Barrella, Henrique

A tributação sobre o consumo e sobre a renda no Brasil : regressividade tributária e aumento da desigualdade social / Henrique Barrella. -- Franca, 2025

83 f. : tabs.

Trabalho de conclusão de curso (Bacharelado - Direito) - Universidade Estadual Paulista (UNESP), Faculdade de Ciências Humanas e Sociais, Franca

Orientador: Bruno Bastos de Oliveira

1. Regressividade tributária. 2. Desigualdade social. 3. Tributação sobre a renda. 4. Tributação sobre o consumo. 5. Reforma tributária brasileira. I. Título.

Sistema de geração automática de fichas catalográficas da Unesp. Dados fornecidos pelo autor(a).

HENRIQUE GUAZZELLI BARRELLA

A TRIBUTAÇÃO SOBRE O CONSUMO E SOBRE A RENDA NO BRASIL:

Regressividade tributária e aumento da desigualdade social

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado ao Conselho de Curso de Direito da Universidade Estadual Paulista (UNESP), na Faculdade de Ciências Humanas e Sociais de Franca como parte dos requisitos necessários à obtenção do título de bacharel em Direito.

Área de Concentração: Direito Tributário

Data da Defesa: 26/06/2025

Banca Examinadora

_____

Prof. Dr. Bruno Bastos de Oliveira – Orientador
UNESP – Faculdade de Ciências Humanas e Sociais - Campus de Franca

_____

Prof. Flavio Augusto Rosa Zucca – Examinador
UNESP – Faculdade de Ciências Humanas e Sociais - Campus de Franca

_____

Prof. Ricardo Rodrigues Bardella – Examinador
UNESP – Faculdade de Ciências Humanas e Sociais - Campus de Franca

FRANCA

2025

AGRADECIMENTOS

Gostaria de agradecer a todos que foram essenciais para a realização do presente trabalho.

Agradeço aos meus pais Cyro Barrella Junior e Cristina Guazzelli, que sempre se sacrificaram ao máximo para me propiciar além do que deveria ser possível. Amo muito vocês!

Agradeço ao meu tio e padrinho de batismo Augusto Guazzelli e minha avó materna Wanda Daniel Guazzelli (*in memoriam*) que também me criaram como filho.

Agradeço aos meus avós paternos Marta Moralina Miranda Barrella e Cyro Barrella (*in memoriam*) por todo o amor e suporte desde sempre.

Agradeço aos meus grandes amigos e antigos colegas de apartamento: Igor Martinez Silva, Matheus Borduqui Peres e Mariana Carolina Rezende, por todo o apoio durante e com a realização do presente trabalho.

Por fim, agradeço ao meu orientador Prof. Dr. Bruno Bastos de Oliveira, bem como a própria instituição Unesp, campus de Franca, por todo o suporte de seu quadro de funcionários e seu corpo docente, que sempre me atenderam e auxiliaram de forma solícita.

RESUMO

O fenômeno da regressividade tributária consiste em uma sistemática pela qual quanto menor a capacidade econômica do contribuinte tributado, maior será o ônus tributário sofrido por ele, constituindo um fator que contribui para o agravamento da desigualdade social e que se dá pela má aplicação de políticas tributárias por parte do Estado. Este trabalho pretende analisar como esse fenômeno ocorre no Brasil tanto na tributação sobre a renda quanto na tributação sobre o consumo, e, neste último caso, comparar a realidade do atual modelo e aquele aprovado pela reforma tributária (EC nº 132/23) no que tange à regressividade tributária, além de comparar as práticas brasileiras com aquelas recomendadas e adotadas pelo países que compõem a OCDE. O estudo adota a abordagem quantitativa, utilizando-se de dados fornecidos por artigos científicos, embasamentos doutrinários e análise de normas jurídicas. Inicialmente diferencia-se a tributação sobre a renda da tributação sobre o consumo e a tendência de cada uma para a progressividade ou para a regressividade tributária. Em seguida, analisa-se como ambas são aplicadas atualmente no Brasil e quais são aspectos regressivos das respectivas aplicações, bem como a participação de cada uma na carga tributária e na arrecadação tributária brasileira. Na sequência, analisa-se as recomendações oferecidas pela OCDE e compara-se as suas práticas com as aplicadas no Brasil. Por fim, analisa-se as alterações trazidas para a tributação sobre o consumo pela reforma tributária (EC nº 132/23) no que concerne à regressividade. Conclui-se que atualmente a regressividade na tributação sobre o consumo se dá, principalmente, pela sub taxação do setor de serviços em comparação ao de produtos, penalizando em maior medida os mais pobres, que consomem muito menos serviços que os mais ricos, enquanto na tributação sobre a renda as maiores regressividade estão na tributação da pessoa física, pela isenção dos dividendos, baixa progressividade da tabela do imposto de renda e pela dedução de despesas diretamente na base de cálculo, fatores que contribuem para que os mais ricos contribuam proporcionalmente menos. Além disso, enquanto o Brasil tributa em maior medida o consumo, os países com maior grau de desenvolvimento optam pela tributação sobre a renda, por ser uma ferramenta de maior justiça social, na medida em que consegue tributar o sujeito passivo de acordo de forma individualizada e considerando sua capacidade contributiva. Por fim, a reforma tributária trouxe importantes alterações para a estrutura da tributação sobre o consumo e que prometem torna-la menos complexa, como um IVA com legislação nacionalmente unificada e alíquota padronizada, além de um mecanismo de *cashback* que visa dar um tratamento diferenciado para as famílias de baixa renda e um Imposto Seletivo (IS) que cuidará apenas da função extrafiscal da seletividade, melhorando a transparência porém operando de forma regressiva e onerando em maior medida os mais pobres. Porém, o seu original potencial de combate à regressividade tributária foi abalado pela inclusão de alguns setores, principalmente do ramo de serviços, em regimes beneficiados com redução de alíquota, fazendo com que a alíquota máxima do IVA tenha que ser expandida para conter a referida perda de arrecadação. Ao mesmo tempo a atual redação do sistema de *cashback* também promove um alcance limitado em relação àqueles que poderão se enquadrar como beneficiários.

Palavras-chave: Regressividade tributária; desigualdade social; tributação sobre a renda; tributação sobre o consumo; reforma tributária brasileira.

ABSTRACT

The phenomenon of tax regressivity refers to a system in which the lower the taxpayer's economic capacity, the higher the tax burden they bear, constituting a factor that exacerbates social inequality and results from the inadequate implementation of tax policies by the State. This study aims to analyze how this phenomenon occurs in Brazil in both income taxation and consumption taxation. Regarding the latter, it compares the current model with the one established by the recent Brazilian tax reform (Constitutional Amendment No. 132/2023) in terms of regressivity. Additionally, it compares Brazilian practices with those recommended and adopted by OECD members. The study adopts a quantitative approach, drawing on data from academic articles, doctrinal frameworks, and legal norm analysis. It begins by distinguishing income taxation from consumption taxation and discusses the tendency of each to foster either progressivity or regressivity. Next, it examines how both are currently applied in Brazil and identifies the regressive aspects of each, as well as their respective shares in the national tax burden and revenue composition. Subsequently, the study reviews OECD recommendations and contrasts them with the Brazilian practices. Finally, it analyzes the changes introduced to consumption taxation by the tax reform, particularly with regard to their impact on tax regressivity. The study concludes that the current regressivity in consumption taxation is mainly due to the under taxation of the service sector in comparison to goods, disproportionately affecting the poor, who consume far fewer services than the wealthy. In income taxation, the main regressive elements are found in personal income taxation, due to the exemption of dividends, the low progressivity of the income tax brackets, and the allowance of deductions directly from the tax base, factors that allow wealthier individuals to contribute proportionally less. Moreover, while Brazil places a heavier tax burden on consumption, more developed countries tend to prioritize income taxation, which serves as a more effective tool for social justice by taxing individuals in a personalized manner and in accordance with their ability to pay. Finally, the tax reform introduced significant changes to the structure of consumption taxation, aiming to reduce its complexity, such as the implementation of a Value-Added Tax (VAT) with unified national legislation and a standardized tax rate, a cashback mechanism to provide differentiated treatment to low-income families, and a Selective Tax (IS) designed solely to fulfill the extra-fiscal function, although operating regressively and disproportionately burden the poorest. However, the reform's original potential to address tax regressivity was undermined by the inclusion of certain sectors, particularly in the service industry, under preferential regimes with reduced tax rates, leading to the necessity of raising the standard VAT rate to offset the resulting revenue shortfall. At the same time, the current wording of the cashback system also results in a limited scope regarding those who may qualify as beneficiaries.

Keywords: Regressive taxation; social inequality; income taxation; consumption taxation; Brazilian tax reform.

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO 9

2 O ESTADO E O SISTEMA TRIBUTÁRIO 12

2.1 O TRIBUTO **13**
2.2 O PRINCÍPIO DA IGUALDADE **14**
2.3 O PRINCÍPIO DA CAPACIDADE CONTRIBUTIVA **15**
2.4 O PRINCÍPIO DA JUSTIÇA TRIBUTÁRIA **16**
2.5 A REGRESSIVIDADE TRIBUTÁRIA **17**

3 A TRIBUTAÇÃO SOBRE O CONSUMO X A TRIBUTAÇÃO SOBRE A RENDA .. 19

3.1 A TRIBUTAÇÃO INDIRETA SOBRE O CONSUMO 19
3.2 A TRIBUTAÇÃO DIRETA SOBRE A RENDA 20

4 A TRIBUTAÇÃO SOBRE O CONSUMO NO BRASIL PRÉ REFORMA TRIBUTÁRIA 23

4.1 OS IMPOSTOS INCIDENTES SOBRE O CONSUMO 23
4.1.1 O Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI) 23
4.1.1.1 O caráter extrafiscal e a seletividade do IPI 24
4.1.2 O Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS) 27
4.1.2.1 O cálculo "por dentro" do ICMS 28
4.1.2.2 A seletividade do ICMS 29
4.1.3 O Imposto Sobre Serviços (ISS) ou Imposto Sobre Serviços de Qualquer Natureza (ISSQN) 31
4.2 AS CONTRIBUIÇÕES SOCIAIS INCIDENTES SOBRE O CONSUMO: PIS/PASEP E COFINS 33
4.3 A CARGA TRIBUTÁRIA SOBRE O CONSUMO PRÉ-REFORMA TRIBUTÁRIA 34
4.3.1 A carga tributária sobre produtos pré-reforma tributária 35
4.3.1.1 A carga tributária sobre a cesta básica pré-reforma tributária 35
4.3.1.2 A carga tributária sobre produtos pré-reforma tributária 36
4.3.2 A carga tributária sobre serviços pré-reforma tributária 40

5 A TRIBUTAÇÃO SOBRE A RENDA NO BRASIL 42

5.1 O IMPOSTO SOBRE A RENDA DAS PESSOAS FÍSICAS (IRPF) 43
5.1.1 Despesas dedutíveis do IRPF 45
5.2 O IMPOSTO SOBRE A RENDA DAS PESSOAS JURÍDICAS (IRPJ) 47

6 A TRIBUTAÇÃO SOBRE RENDA E CONSUMO NO BRASIL E NOS PAÍSES DA OCDE 48
6.1 O IMPOSTO SOBRE A RENDA NOS PAÍSES DA OCDE E NO BRASIL 49
6.1.1 O imposto sobre a renda proveniente do trabalho 49
6.1.2 As deduções/créditos sobre o imposto de renda proveniente do trabalho 50
6.1.3 O imposto sobre a renda proveniente do capital 51
6.2 O IMPOSTO SOBRE O CONSUMO NOS PAÍSES DA OCDE E NO BRASIL 52
6.2.1 O Imposto sobre Valor Adicionado/Agregado (IVA) 53
6.2.2 O "Imposto Específico sobre Consumo" (*Excise Tax*) para bens prejudiciais à saúde e/ou ao meio ambiente 54

6.3 A CARGA TRIBUTÁRIA SOBRE O CONSUMO E SOBRE A RENDA NO BRASIL E NA OCDE 55

7 A REFORMA TRIBUTÁRIA BRASILEIRA 58
7.1 O NOVO IMPOSTO SOBRE VALOR AGREGADO (IVA) 59
7.1.1 Os novos IBS e CBS 60
7.1.2 A alíquota do IVA 62
7.1.2.1 Regimes diferenciados do IBS e da CBS 63
7.1.2.1.1 As alíquotas reduzidas a zero 64
7.1.2.1.2 As alíquotas reduzidas em 60% e 30% 65
7.1.3 O sistema de *cashback* para as famílias de baixa renda 67
7.2 O NOVO IMPOSTO SELETIVO (IS) 71
7.3 A CARGA TRIBUTÁRIA SOBRE O CONSUMO COM OS NOVOS IMPOSTOS (IBS, CBS E IS) 73

8 CONCLUSÃO 76
REFERÊNCIAS BIBILIOGRÁFICAS 78

1 INTRODUÇÃO

Em um país como o Brasil, que é considerado um dos mais desiguais do mundo atualmente – o que inclui não apenas aspectos relativos a poder de compra, mas também aqueles referentes à saúde, transporte, higiene, educação, informação, entretenimento, lazer, moradia e outros tantos – é difícil não se questionar sobre o papel do Estado perante este cenário, ou seja, o que este tem feito para mitigá-lo.

Para tanto, podem ser colocadas em prática desde políticas de curto prazo específicas para aqueles que necessitam urgentemente de algum suporte estatal, como auxílio financeiro para indivíduos ou famílias que se encontram em alguma situação de vulnerabilidade – como alimentar - bem como programas para financiamento de curso superior, até aquelas de longo prazo que visam o benefício da população em geral, como investimentos no campo de infraestrutura urbana, transporte público, educação universal, saúde universal, etc. Estas que, na prática, tendem a fazer maior diferença para aqueles que não têm condição de contratar tais serviços através da iniciativa privada.

Outro grande e muito importante campo no que diz respeito ao combate às desigualdades é o setor tributário, na medida em que através dele os Estados angariam recursos para tornar possíveis as políticas acima expostas e, através delas, permitir que cada vez mais indivíduos se desenvolvam e consigam ascender socioeconomicamente.

Porém, para que estas se reflitam em uma transformação concreta da realidade o meio utilizado para financiá-las não pode trabalhar no sentido contrário ao de seu objetivo principal, ou seja, o sistema tributário, por meio de seus tributos, não pode funcionar de forma a perpetuar ou até mesmo acentuar o cenário de desigualdade vigente, mas sim, de acordo com os princípios constitucionais e tributários, fazer com que quanto maior a capacidade econômica do indivíduo, proporcionalmente maior seja a sua contribuição. Este fenômeno é denominado progressividade tributária.

Ao mesmo tempo, a aplicação dos tributos também pode gerar o resultado contrário, ou seja, de acentuar o cenário de desigualdade já existente. Isto acontece quando os impostos aplicados não são capazes de operar de forma progressiva e acabam tendo caráter regressivo, produzindo o resultado contrário àquele supra descrito: quanto menor a capacidade econômica, proporcionalmente maior será o impacto sofrido pelo indivíduo ao contribuir com o respectivo tributo.

Assim, o fenômeno da regressividade tributária, que é causado pelo próprio Estado por meio de seu sistema tributário, contribui diretamente para o aumento da desigualdade social, contrariando a sua legítima e constitucional função social.

Portanto, a relevância do presente trabalho se justifica em razão desta gritante contradição pela qual o Estado brasileiro, representado por seu sistema tributário, age como um agente dilatador do já gravíssimo quadro de desigualdade social do Brasil, situação que não pode se perpetuar e ser aceita.

Nesse sentido, o presente trabalho tem como objetivo demonstrar como a regressividade tributária ocorre no Brasil tanto na tributação sobre a renda quanto sobre o consumo de bens e serviços, e, neste último, comparar a realidade de seu modelo vigente e o futuro modelo de Imposto Sobre Valor Agregado/Adicionado (IVA). Além disso, também serão abordadas as diferenças entre a tributação sobre a renda e sobre o consumo, visando demonstrar porque aquela possui uma tendência de gerar um resultado progressivo enquanto esta um resultado regressivo, bem como qual a carga tributária e a arrecadação de cada uma delas no Brasil e, como parâmetro, nos países que compõem a Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE).

O segundo capítulo dedica-se a abordar a relação entre o Estado e o sistema tributário, bem como a função social constitucional do tributo como financiador das políticas estatais e no combate à desigualdade social. Além disso, discorrerá sobre os mais importantes princípios constitucionais tributários no que tange à construção de um sistema tributário socialmente justo e inclusivo, e, por fim, conceituará o fenômeno da regressividade tributária e como este ocorre.

Ocorre que determinadas categorias de impostos, principalmente quando mal aplicados, têm uma tendência maior de gerar este cenário de regressividade. Portanto, é indispensável que se consiga identificar os pontos nos quais o sistema tributário brasileiro tem atuado de forma regressiva. Infelizmente, ao se analisar a composição da carga tributária brasileira percebe-se que a sua maior parcela, e portanto, a principal fonte de arrecadação tributária do Brasil, é referente aos tributos incidentes sobre o consumo, ou seja, sobre negócios jurídicos referentes a venda de mercadorias e a prestação de serviços, que têm natureza regressiva pelo fato de não diferenciarem os contribuintes em razão de sua capacidade contributiva e, consequentemente, oneraram proporcionalmente mais aqueles com menor poderio econômico. Isso ocorre porque o ônus tributário é repassado para o consumidor final, que é o contribuinte de fato de tais impostos, razão pela qual estes são classificados como impostos indiretos.

O terceiro capítulo discorrerá sobre as diferenças entre a tributação direta (que se dá através de tributos incidentes sobre o consumo) e a tributação indireta (aplicada por meio de

tributos sobre a renda e sobre o patrimônio), e, principalmente, sobre como cada uma delas tende a resultados opostos no que tange o combate à desigualdade, na medida em que aquela tende à progressividade, enquanto essa à regressividade.

O quarto capítulo pretende demonstrar como o atual modelo de tributação sobre o consumo no Brasil contribui para o fenômeno da regressividade tributária na medida em que onera proporcionalmente mais aqueles com menor capacidade econômica.

O quinto capítulo, por sua vez, abordará como a tributação sobre a renda, embora sendo um modelo de tributação que tende à progressividade tributária, opera de forma regressiva no Brasil em decorrência de – entre outras questões que serão detalhadas - uma relação entre bases de cálculo e alíquotas que não escalonam de forma progressiva, impedindo a concretização da regra de que quanto maior a renda auferida proporcionalmente maior seria a contribuição.

Já o sexto capítulo busca comparar a tributação sobre a renda e sobre o consumo no Brasil e nos países que integram a OCDE, bem como abordar as recomendações feitas pela entidade em relação a estes temas, por ser esta uma de suas principais funções e por possuir inegável credibilidade global no que tange às questões sociais e econômicas (inclusive tributárias), razão pela qual foi adotada como parâmetro para o presente estudo.

O sétimo capítulo se dedica a analisar as alterações trazidas na tributação sobre o consumo pela reforma tributária brasileira consistente na Emenda Constitucional nº 132 de 20 de dezembro de 2023, bem como avaliar se estas estão de acordo com as recomendações da OCDE, e, por fim, o mais importante: se serão suficientes para amenizar ou até mesmo reverter o cenário de regressividade que este setor da tributação carrega no modelo ainda em vigor.

2 O ESTADO E O SISTEMA TRIBUTÁRIO

O modelo de Estado que vigora no período contemporâneo tem, entre outras atribuições, garantir alguns direitos mínimos para os seus cidadãos, como educação, saúde, segurança, transporte coletivo etc. Porém, para executar tais serviços são necessários recursos, que podem ser obtidos pelo Estado através da prática de atividade econômica, ou através da tributação.

> Qualquer que seja a concepção de Estado que se venha a adotar, é inegável que ele desenvolve atividade financeira. Para alcançar seus objetivos precisa de recursos financeiros e desenvolve atividade para obter, gerir e aplicar tais recursos, isto não significa que não possa atuar no campo econômico. E atua, com maior ou menor intensidade, ora explorando patrimônio seu, com o fim de lucrar, ora intervindo no setor privado da economia, na defesa da coletividade. De qualquer forma, pelo menos em princípio, o Estado não prescinde de recursos financeiros que arrecada do setor privado, no exercício de sua soberania. (Machado, 2010, p. 29, 30)

Ocorre que atualmente a prática de atividade econômica por parte do Estado se dá apenas em situações muito específicas, de forma que a arrecadação tributária se tornou a sua maior fonte de obtenção de recursos.

> No Brasil vigora a regra da liberdade de iniciativa na ordem econômica. A atividade econômica é entregue â iniciativa privada. A não ser nos casos especialmente previstos na Constituição, o exercício direto da atividade econômica sõ é permitido ao Estado quando necessário aos imperativos da segurança nacional, ou em face de relevante interesse coletivo, conforme definidos em lei (Constituição Federal, art. 173). Não é próprio do Estado, portanto, o exercício da atividade econômica, que é reservada ao setor privado, de onde o Estado obtém os recursos financeiros de que necessita. Diz-se que o Estado exercita apenas atividade financeira, como tal entendido o conjunto de atos que o Estado pratica na obtenção, na gestão e na aplicação dos meios de pagamento de que necessita para atingir os seus fins.
> A tributação é, sem sombra de dúvida, o instrumento de que se tem valido a economia capitalista para sobreviver. Sem ele não poderia o Estado realizar os seus fins sociais, a não ser que monopolizasse toda a atividade econômica. O tributo é inegavelmente a grande e talvez única arma contra a estatízação da economia. (Machado, 2010, p. 30)

Assim, o Estado exerce a sua soberania e prática o seu poder de tributar, instituindo os tributos, e, com isso, criando relações jurídicas com seus governados. Porém, no contexto de um Estado Democrático de Direito, o poder de tributar do Estado tem de respeitar a Lei, que tem a função de delimitar a forma como esse poder será exercido. Quando o Estado exerce o seu poder de tributar limitado aos termos estabelecidos pela Lei, ele o faz dentro da competência que lhe foi atribuída por ela.

> No contexto da Teoria do Direito Tributário a expressão “poder de tributar” não se confunde com a expressão “competência tributária”. A palavra “poder” tem significado que transcende a idéia de Direito, que está presente na palavra “competência” “Poder” e a aptidão para realizar a vontade, seja por que meio for. Com, sem ou contra a lei. É do mundo dos fatos, e existe independentemente do

> sistema normativo. Já a palavra "competência" alberga a idéia de Direito. Tem competência quem recebe atribuição outorgada pelo Direito. É do mundo das normas, e não existe fora do sistema normativo. (Machado, 2010, p. 33)

No caso do Brasil, uma República Federativa, o poder de tributar e as competências tributárias são partilhadas entre os entes hierárquicos, que são: a União, os Estados-membros, os Municípios, e, com as suas particularidades, o Distrito Federal, sendo a Constituição Federal a Lei legitimada para atribuir as respectivas competências a cada um destes entes, não sendo possível, inclusive, que um ente delegue determinada competência sua para outro.

2.1 O TRIBUTO

O tributo, por sua vez, é um conceito que possui definição legal no Brasil, estando previsto no art. 3º do Código Tributário Nacional (CTN), como sendo "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"

Sendo o tributo, conforme acima exposto, uma prestação pecuniária e compulsória, pode-se afirmar que ele se configura como um instrumento de intervenção econômica do Estado, e que, necessariamente, retirará recursos das mãos dos contribuintes - independentemente da vontade desses – alterando a sua realidade econômica e tornando-os mais pobres, pelo menos do ponto de vista individual.

Porém, os contribuintes possuem condições socioeconômicas altamente distintas entre si, de forma que aqueles que já eram pobres antes de arcarem com seus respectivos tributos ficarão ainda mais pobres após o fazerem. Isto pois a nossa sociedade já é, por diversas questões históricas, muito desigual.

De acordo com Andréa Wolffenbüttel (2004) o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) publicou em maio de 2023 o Relatório do Desenvolvimento Humano 2021/2022, que disponibilizou os coeficientes de Gini calculados com os dados mais recentes de cada país entre 2010 e 2021 e que visam medir o grau de concentração de renda em determinado grupo. Nesse sentido:

> Segundo os dados do relatório da ONU, o Brasil figura em 14º lugar, dividindo a posição com o Congo, que também tem índice 48 9. De acordo com dados do IBGE de maio de 2022, a parcela de 1% dos brasileiros mais ricos ganha uma renda média mensal 32,5 vezes maior que o rendimento da metade mais pobre da população do País. Em 2022, segundo o IBGE, o País teve o menor resultado no coeficiente de Gini desde 2012. [...]

> A medida estatística varia de 0 a 100. Quanto mais alto o número maior é a desigualdade. Portanto, se a renda fosse distribuída com perfeita igualdade o índice seria zero. O cálculo é feito por meio de uma fórmula matemática que analisa a distribuição acumulada da renda em relação à distribuição acumulada da população que recebe essa renda. (ONU; IBGE *apud* Estadão Conteúdo, 2023)

Portanto, é relevante que se entenda qual a função do sistema tributário brasileiro perante esse cenário, e para tanto é relevante que analisemos os princípios do direito tributário brasileiro que se relacionam a essa questão.

2.2 O PRINCÍPIO DA IGUALDADE

O princípio da igualdade, também denominado princípio da isonomia, é ao mesmo tempo tanto um princípio do direito tributário quanto um princípio do direito constitucional.

Sobre isso, Leandro Paulsen (2023, p. 146) expõe: "A igualdade é valor de enorme destaque numa república, configurando princípio geral de direito e repercutindo nas diversas áreas, dentre elas a tributária. Temos a igualdade como princípio também do direito tributário, muitas vezes referido como princípio da isonomia."

A Constituição Federal da República Federativa do Brasil de 1988 prevê em seu art. 5º, *caput*: "Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade [...]". Ocorre que a igualdade prevista no respectivo *caput* se refere apenas a igualdade em seu aspecto formal, ou seja, de igualdade perante a Lei, no sentido de que todos estão igualmente submissos a ela.

> O princípio da igualdade, numa visão formalista e dirigido apenas ao aplicador da lei, pode significar apenas o caráter hipotético da norma, a dizer que, realizada a hipótese normativa, a conseqüência deve ser igual, sem qualquer distinção decorrente de quem seja a pessoa envolvida. Assim, se a norma estabelece que quem fo r proprietário de imóvel deve pagar imposto, o imposto é devido, seja qual for o proprietário do imóvel, em cada caso. (Machado, 2010, p. 43)

Mais importante ainda é o princípio da igualdade/isonomia em sua vertente material, que diz respeito a igualdade de condições no plano concreto, o que significa tratar os iguais de forma igualitária, ne medida de sua igualdade, e os desiguais de forma desigualitária, na medida de sua desigualdade.

> A Constituição Federal de 1988 adotou o princípio da igualdade de direitos, prevendo a igualdade de aptidão, uma igualdade de possibilidades virtuais, ou seja, todos os cidadãos têm o direito de tratamento idêntico pela lei, em consonância com os critérios albergados pelo ordenamento jurídico. Dessa forma, o que se veda são as diferenciações arbitrárias, as discriminações absurdas, pois, o tratamento desigual dos

> casos desiguais, na medida em que se desigualam, é exigência tradicional do próprio conceito de Justiça, pois o que realmente protege são certas finalidades, somente se tendo por lesado o princípio constitucional quando o elemento discriminador não se encontra a serviço de uma finalidade acolhida pelo direito, sem que se esqueça, porém, como ressalvado por Fábio Konder Comparato, que as chamadas liberdades materiais têm por objetivo a igualdade de condições sociais, meta a ser alcançada, não só por meio de leis, mas também pela aplicação de políticas ou programas de ação estatal (Moraes, 2003, p. 50, 51)

Ocorre que o princípio constitucional da isonomia, justamente por sua natureza constitucional, se irradia e reflete em outros campos do Direito e em seus respectivos princípios, e não seria diferente com o Direito Tributário e com o princípio constitucional tributário da capacidade contributiva.

2.3 O PRINCÍPIO DA CAPACIDADE CONTRIBUTIVA

Ainda na própria Constituição Federal, em seu "TÍTULO VI TRIBUTAÇÃO E ORÇAMENTO", na Seção referente aos princípios gerais do Sistema Tributário Nacional, o §1º do art. 145 prevê que:

> Sempre que possível, os impostos terão caráter pessoal e serão graduados segundo a capacidade econômica do contribuinte, facultado à administração tributária, especialmente para conferir efetividade a esses objetivos, identificar, respeitados os direitos individuais e nos termos da lei, o patrimônio, os rendimentos e as atividades econômicas do contribuinte.

Portanto, é de tamanha a importância que os impostos sejam aplicados aos contribuintes na medida de sua capacidade econômica que justifica que o Estado tenha meios de conhecer qual a referida condição contributiva de cada um deles, visando, justamente, a promoção de um tratamento tributário materialmente igualitário.

Nesse sentido, Leandro Paulsen (2023, p. 131, 132) entende que:

> A capacidade contributiva não constitui apenas um critério de justiça fiscal capaz de fundamentar tratamento tributário diferenciado de modo que seja considerado como promotor e não como violador da isonomia. Configura verdadeiro princípio a orientar toda a tributação, inspirando o legislador e orientando os aplicadores das normas tributárias.
> Decorre desse princípio, basicamente, que o Estado deve exigir das pessoas que contribuam para as despesas públicas na medida da sua capacidade econômica, de modo que os mais ricos contribuam progressivamente mais em comparação aos menos providos de riqueza 142, 143. KLAUS TIPKE destaca que o "princípio capacidade contributiva não pergunta o que o Estado fez para o cidadão individual, mas o que este pode fazer para o Estado. Isto se harmoniza com o princípio do Estado social"144 Para FÁBIO CANAZARO, a capacidade contributiva "apresenta-se como um critério de comparação, garantindo a igualdade horizontal e a igualdade vertical, em relação à graduação do ônus de alguns tributos". Nessa linha, frisa que a "igualdade horizontal é promovida por meio da edição de lei que estabeleça tratamento equânime para contribuintes que possuam a mesma capacidade para suportar o encargo fiscal",

> enquanto a "igualdade vertical é promovida por meio da edição de norma que estabeleça tratamento diverso para contribuintes com capacidades diversas"145

Considerando toda a relevância e lógica descritas acima sobre tal princípio, uma questão chamou a atenção dos doutrinadores tributaristas: o fato de que o dispositivo em análise menciona expressamente que os impostos – e não os tributos, ou seja, o gênero do qual os impostos são espécie - terão caráter pessoal e serão graduados de acordo com a capacidade econômica do contribuinte.

De forma complementar ao seu §1º e ao princípio da capacidade contributiva nele previsto, ao mesmo dispositivo constitucional – art. 145 – ainda foram incluídos os parágrafos 3º e 4º, através da recente Emenda Constitucional nº 132, de 2023. O primeiro (§3º) introduziu novos princípios ao Direito Constitucional Tributário, na medida em que dispõe que "O Sistema Tributário Nacional deve observar os princípios da simplicidade, da transparência, da justiça tributária, da cooperação e da defesa do meio ambiente." Entre eles, o princípio da justiça tributária se destaca no que diz respeito à questão da regressividade tributária.

2.4 O PRINCÍPIO DA JUSTIÇA TRIBUTÁRIA

Como acaba de ser destacado, o princípio da justiça tributária apenas foi introduzido expressamente na Constituição Federal através da Emenda Constitucional nº 132/23:

> Embora a doutrina nacional faça referência constante ao princípio da justiça tributária, deve-se lembrar que ele não foi textualmente previsto na CF/88. Assim, a doutrina faz referência a uma norma implícita que pertence à linguagem do cientista do Direito (metalinguagem do Direito Positivo). (Jobim, 2023, p. 391)

Sobre o seu conteúdo, tem-se que:

> O princípio da justiça tributária deve se harmonizar com a concepção de justiça eleita pela CF/88, e ser conciliado com os demais valores e princípios constitucionais (liberdade, segurança jurídica, solidariedade, igualdade, etc.). Para ilustrar uma harmonização necessária com a certeza jurídica, Derzi diz que um direito seguro seria elemento "prévio e pressuposto evidente sem o qual não se pode alcançar a justiça".10 A certeza do direito representa um dos ideais a serem concretizados pelo princípio da justiça tributária.
>
> O princípio da justiça tributária busca realizar alguns ideais que nem sempre foram associados à distribuição justa do ônus tributário. Ora, se a justiça vida dar a cada um o que lhe cabe em matéria de ônus e bônus, direitos e deveres discriminados segundo um determinado critério de rateio, nenhuma divisão seria possível (nem as injustas) sem que houvesse um mínimo de certeza jurídica sobre o que é devido em termos de ônus (ou bônus), em que local algo passa a ser devido (no Município, nos Estados), quando algo passa a ser devido. Além disso, os sujeitos ou as partes do rateio devem ser definidos (agente distribuidor, sujeito ativo e passivo do ônus ou bônus), o mesmo podendo ser dito quanto à circunscrição dos próprios bens sociais objetos do rateio.

> [...] A busca por segurança e justiça coincide com os dois ideais mais relevantes a serem concretizados pelo princípio da justiça tributária: equidade e certeza jurídica. (Jobim, 2023, p. 393, 398, 400)

Portanto, a justiça tributária se daria através de um Sistema Tributário Nacional cujos tributos garantissem um tratamento igualitário para com os seus destinatários, de acordo com suas respectivas características - como suas capacidades contributivas – bem como que as leis tributárias seriam elaboradas e aplicadas com segurança e certeza jurídica, dando clareza e transparência sobre o seu conteúdo e alcance.

O § 4º do art. 145, por sua vez, é mais enxuto e direto, prevendo que "As alterações na legislação tributária buscarão atenuar efeitos regressivos.". Para abordar o que seriam os mencionados "efeitos regressivos", é necessário que se contextualize o conceito de regressividade tributária, uma das mais importantes temáticas do presente estudo.

2.5 A REGRESSIVIDADE TRIBUTÁRIA

"Um tributo é regressivo na medida em que tem uma relação inversa com o nível de renda do contribuinte, prejudicando os contribuintes de menor poder aquisitivo". (Clasen, 2014, p. 70). Assim, um tributo regressivo é aquele que, quanto menor a capacidade econômica do contribuinte, maior é o ônus tributário que recai sobre ele, conceito este que contraria todos os princípios constitucionais e tributários destacados, como o da igualdade/isonomia, da capacidade contributiva e da justiça tributária. Para a concretização destes princípios, é necessário que os tributos tenham um caráter contrário ao regressivo, ou seja, caráter progressivo:

> Contrária à regressividade, a progressividade também está a serviço do Direito Tributário. "A progressividade é uma técnica de tributação através da qual se dimensiona o montante devido de um tributo mediante a aplicação de uma escala de alíquotas a outra escala correlata, fundada normalmente na maior ou menor revelação de capacidade contributiva"13, sendo que, segundo Roque Carrazza, "em nosso sistema jurídico, todos os impostos, em princípio, devem ser progressivos. Por quê? Porque é graças à progressividade que eles conseguem atender ao princípio da capacidade contributiva"14. (Carrazza, 2008, p. 88.)

Portanto, a instituição do referido §4º tem o intuito de vedar o retrocesso, prevendo que as alterações legislativas deverão ir no sentido contrário ao da regressividade tributária, buscando, cada vez mais, reduzir a carga desse fenômeno em nosso país. Nesse sentido, é necessário entender e identificar quais são os pontos dotados de regressividade na atual realidade do Sistema Tributário Nacional.

Nesse sentido:

> O Sistema Tributário Nacional brasileiro evidencia-se um sistema regressivo. A regressividade se dá, mormente, pela opção de um modelo de tributação que se concentra precipuamente sobre o consumo, através do que se possibilita a translação do encargo econômico-financeiro da tributação aos consumidores finais dos produtos e serviços consumidos dos verdadeiros contribuintes.
> Nesse sentido, a tributação indireta acaba por onerar, em muitos casos, pessoas que não detêm capacidade econômica para sofrer a incidência tributária, o que vai de encontro ao princípio da capacidade contributiva que norteia o Sistema Tributário brasileiro, acarretando, de um lado, no aumento da concentração de renda, de outro, na acentuação das desigualdades sociais, e, portanto, em grave injustiça fiscal.
> O modelo vigente, nesse sentido, difere-se do adotado em outros países, desenvolvidos, em que a maior parcela da arrecadação decorre da tributação direta, com acentuada incidência em bases econômicas como o patrimônio e a renda, em relação às quais é amplamente verificada a realização da capacidade contributiva e, por conseguinte, da isonomia tributária em sua feição material. (Buzatto; Cavalcante, 2022, p. 163)

Tem-se então que a regressividade tributária ocorre, principalmente, pela prática da tributação indireta, ou seja, pela instituição de tributos indiretos, que não são capazes de tratar o sujeito passivo de acordo com sua respectiva capacidade contributiva, e que, infelizmente, constituem a base do sistema tributário brasileiro. Enquanto isso outros países (como aqueles que integram a OCDE) tem a maior parcela de sua arrecadação tributária proveniente da tributação direta, como renda e patrimônio, que, por sua vez, é capaz de realizar um tratamento verdadeiramente igualitário, na medida em que os indivíduos são tributados com base em sua capacidade econômica.

Portanto, é necessário que se compreenda como operam estas diferentes formas de tributação para que, consequentemente, se compreenda por que a tributação indireta (que se dá através dos impostos sobre o consumo) gera um resultado regressivo, enquanto a direta (como a que ocorre sobre a renda) contribui para um cenário progressivo.

3 A TRIBUTAÇÃO SOBRE O CONSUMO X A TRIBUTAÇÃO SOBRE A RENDA

3.1 A TRIBUTAÇÃO INDIRETA SOBRE O CONSUMO

Segundo Leandro Paulsen (2023, p. 343) os tributos indiretos podem ser definidos como:

> os tributos que incidem em determinados negócios jurídicos consubstanciados na venda de mercadorias e serviços e que compõem o valor total da operação, inclusive sendo destacados nos documentos fiscais respectivos, tendo o seu custo, desse modo, repassado ao adquirente ou consumidor, que, por isso, é considerado contribuinte de fato.

Portanto, os tributos indiretos são aqueles que incidem sobre a venda de produtos ou a prestação de serviços, ou seja, sobre o consumo, cujo encargo/ônus tributário não é suportado pelo contribuinte de direito dos respectivos tributos, mas sim repassado para o consumidor final, razão pela qual este é tido como o seu contribuinte de fato.

Estas operações tributárias possuem um caráter regressivo pois quando o consumidor adquire um produto ou contrata um serviço o respectivo ônus tributário que lhe é repassado não é calculado com base na sua capacidade contributiva, mas apenas calculado pela relação entre as respectivas base de cálculo e alíquota do imposto incidente, criando um cenário no qual quanto menor a capacidade econômica do sujeito passivo, maior é o percentual de sua renda que é comprometido nesta modalidade indireta de tributação.

Ocorre que o atual modelo tributário brasileiro, conforme já citado, tem como principal fonte de arrecadação os tais tributos indiretos, que, pela forma como funcionam, geram regressividade tributária e contrariam os princípios constitucionais e tributários da igualdade, capacidade contributiva e justiça tributária, e, consequentemente, contribuem para o aumento da desigualdade em uma sociedade já extremamente desigual.

> O sistema tributário brasileiro é marcado pela regressividade, a carga tributária se concentra na tributação sobre o consumo e desconsidera a capacidade contributiva (rendimentos) de quem adquire o bem. No Brasil, quem aufere maior renda suporta menor carga fiscal graças à sua possibilidade de poupar mais e gastar menos. (Bossa; Campedelli, 2014)

A tributação sobre o consumo agrava a desigualdade social e nos distancia da justiça distributiva. Quando todos pagam o mesmo imposto sobre o consumo, as famílias menos favorecidas acabam entregando uma porção maior da sua renda ao Estado quando comparadas às mais ricas.

No mesmo sentido:

> Ter um sistema tributário regressivo significa que o foco está em tributos indiretos, ou seja, no consumo. Isso afeta diretamente as famílias mais pobres. Quando todos pagam a mesma coisa, quem tem menos dinheiro paga proporcionalmente mais tributos em relação à quantia total que tem para sobreviver. (Joanes *apud* Sutto, 2020)

Dessa forma, tais tributos fazem com que indivíduos que vivem com um salário-mínimo - ou até mesmo que se encontram sem qualquer fonte de renda – sejam tributados na mesma intensidade que os mais ricos e dificultando – quando não proíbe - o seu acesso a produtos e serviços essenciais para a sua sobrevivência, dignidade, cultura, lazer e aprendizado.

Portanto, este modelo penaliza os menos favorecidos em efeito cascata, pois além de lhes retirar uma parcela significativa do orçamento de forma coercitiva também lhes impede de ascender socioeconomicamente ao privá-los dos meios necessários ou que os auxiliariam nesse sentido.

3.2 A TRIBUTAÇÃO DIRETA SOBRE A RENDA

Já os tributos diretos, de acordo com Paulsen (2023, p. 343) são aqueles "que implicam carga tributária a ser suportada pelo contribuinte de direito, assim entendido aquele que por lei é colocado no polo passivo da relação jurídico-tributária enquanto devedor", ou seja, o contribuinte de fato e o contribuinte de direito destes tributos são a mesma pessoa, não havendo um repasse do ônus tributário a um terceiro, de forma que este ônus é calculado considerando a capacidade econômica do contribuinte, como ocorre na tributação sobre a renda.

Porém, antes de se adentrar no funcionamento deste modelo de tributação é necessário que se defina o conceito de renda para que se entenda o seu sentido bem como se delimite o seu alcance. Nesse sentido, adotaremos o conceito de renda previsto no art. 43 do Código Tributário Nacional (CTN) e que é a base do imposto em espécie incidente sobre a renda no Brasil: o Imposto sobre a Renda e Proventos de Qualquer Natureza (comumente abreviado Imposto de Renda ou pela sigla IR).

> Art. 43. O impôsto, de competência da União, sôbre a renda e proventos de qualquer natureza tem como fato gerador a aquisição da disponibilidade econômica ou jurídica:
> I - de renda, assim entendido o produto do capital, do trabalho ou da combinação de ambos;
> II - de proventos de qualquer natureza, assim entendidos os acréscimos patrimoniais não compreendidos no inciso anterior.

Primeiramente é importante destacar que no presente trabalho quando se refere a tributação sobre a renda também se abrange os demais proventos de qualquer natureza. Em relação ao alcance do referido imposto, que representa o alcance da tributação sobre a renda no Brasil, tem-se que este engloba a renda (que é o resultado do capital e/ou do trabalho) bem como as demais espécies de acréscimos patrimoniais.

> A renda é o acréscimo patrimonial produto do capital ou do trabalho. Proventos são os acréscimos patrimoniais decorrentes de uma atividade que já cessou. "Acréscimo patrimonial", portanto, é o elemento comum e nuclear dos conceitos de renda e de proventos, ressaltado pelo próprio art. 43 do CTN na definição do fato gerador de tal imposto. (Paulsen, 2023, p. 760)

> "renda é disponibilidade de riqueza nova, havida em dois momentos distintos. [...] é o acréscimo patrimonial experimentado pelo contribuinte, ao longo de um determinado período de tempo. Ou, ainda, é o resultado positivo de uma subtração que tem, por minuendo, os rendimentos brutos auferidos pelo contribuinte, entre dois marcos temporais, e, por subtraendo, o total das deduções e abatimentos, que a Constituição e as leis que com ela se afinam permitem fazer. [...] tanto a renda quanto os proventos de qualquer natureza pressupõem ações que revelem mais-valias, isto é, incrementos na capacidade contributiva. Só diante de realidades econômicas novas, que se incorporam ao patrimônio da pessoa [...], é que podemos juridicamente falar em renda ou proventos de qualquer natureza" (Carrazza *apud* Paulsen, 2023, p. 760)

Portanto, a renda – bem como os demais proventos – que será alcançada pela respectiva tributação pode ser definida como o novo acréscimo patrimonial adquirido em um determinado período, ou seja, o rendimento bruto auferido dentro de um intervalo temporal subtraído de suas deduções e abatimentos que não representam novo incremento ao patrimônio do contribuinte.

Na tributação incidente sobre a renda, o sujeito passivo contribui de acordo com a respectiva renda auferida, bem como esta será a responsável pela determinação da alíquota incidente, de forma que quanto maior a renda obtida (que representa a base de cálculo) proporcionalmente maior deverá ser a alíquota aplicada para que este modelo de tributação opera de forma progressiva, ou seja, para que os mais ricos contribuam proporcionalmente mais.

Por outro lado, na tributação sobre o consumo tal abordagem tende a não se repetir pois não é feita qualquer distinção em razão do contribuinte e sua condição socioeconômica, sendo aplicada a mesma base de cálculo - que quase sempre será o valor da respectiva operação - e a mesma alíquota, de forma que o valor final do tributo será sempre o mesmo, independente da capacidade contributiva do consumidor.

> a progressividade, assim como a capacidade contributiva, para a qual aquela está a serviço, não é passível de aplicação sobre todos os impostos, menos ainda sobre as demais espécies tributárias, recaindo, basicamente, sobre o imposto sobre a renda, com intuito fiscal (Buzatto; Cavalcante, 2022, p. 167)

Portanto, visando reverter esse cenário, bem como efetivar os princípios constitucionais tributários previstos em nossa Carta Magna, seria necessário que a principal fonte de arrecadação do sistema tributário brasileiro fosse a tributação sobre a renda, que, por sua vez, tem caráter progressivo e detém uma função estritamente fiscal, isto é, de apenas arrecadar recursos para financiar as atividades estatais, diferentemente de alguns dos impostos sobre o consumo que, conforme se verificará adiante, possuem também uma função extrafiscal, visando moldar um determinado comportamento, como desincentivar o consumo de determinados produtos/serviços.

Tem-se então que o que diferencia em termos práticos e de justiça social a tributação que incide sobre a renda e a tributação sobre o consumo é que a primeira não contribui para o efeito da regressividade tributária (desde que aplicada com bases de cálculo e alíquotas progressivas), pelo fato de que o sujeito passivo contribui de acordo com a sua respectiva capacidade econômica, de forma que aqueles que auferem mais renda são tributados com alíquotas proporcionalmente maiores, enquanto a tributação sobre o consumo, ao não fazer qualquer distinção em razão da capacidade econômica do contribuinte, acaba onerando proporcionalmente mais aqueles que detém menos recursos. Por essa óptica, fica claro que o modelo de tributação focado na renda é o mais adequado para fins de justiça social e fiscal e, portanto, deveria figurar como a principal fonte de arrecadação tributária do Brasil e de qualquer país que objetive um sistema tributário progressivo.

Após abordar a teoria por trás da tributação sobre o consumo e sobre a renda, bem como a tendência de cada um deles em gerar resultados regressivos ou progressivos, cabe analisar como tais modelos de tributação estão implementados e operando no Brasil atualmente.

4 A TRIBUTAÇÃO SOBRE O CONSUMO NO BRASIL PRÉ REFORMA TRIBUTÁRIA

Conforme já fora descrito, quando se trata da tributação sobre consumo refere-se àquela que se dá sobre bens e serviços, ou seja, de acordo com o Centro de Estudos Tributários e Aduaneiros (CETAD) da Receita Federal (2023, p. 33) "os tributos aplicados sobre a alienação, transferência, produção de bens ou prestação de serviços", sendo esta a metodologia adotada no presente trabalho para abordar este setor da tributação. Nesse sentido, os tributos analisados serão os classificados pelo referido órgão como Tributos Gerais:

> Tributos, excetuados os incidentes exclusivamente nas operações de comércio exterior, que gravem de forma geral as transações de bens e/ou serviços produzidos internamente ou importados, independentemente da forma da incidência ou da etapa em que é cobrado.

Considerando a abordagem acima, bem como todas as esferas tributárias existentes no Brasil - municipal, estadual e federal – tem-se que os tributos incidentes sobre o consumo são: o Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI); o Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS); o Imposto sobre Serviços (ISS), também denominado Imposto sobre Serviços de Qualquer Natureza (ISSQN); a Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social (Cofins); e a Contribuição para o Programa de Integração Social (PIS)

Portanto, tem-se que entre os tributos incidentes sobre o consumo estão tanto impostos quanto contribuições sociais, de forma que estas diferentes espécies tributárias incidirão sobre o consumo de forma distinta, conforme será demonstrado. Assim, antes de se adentrar a questão da tributação sobre o consumo de forma geral, é importante que se entenda as formas pelas quais tais espécies tributárias e tais tributos incidem sobre o consumo, bem como tentar identificar as particularidades regressivas de cada um deles.

4.1 OS IMPOSTOS INCIDENTES SOBRE O CONSUMO

De acordo com o art. 16 do Código Tributário Nacional (CTN), o imposto seria "o tributo cuja obrigação tem por fato gerador uma situação independente de qualquer atividade estatal específica, relativa ao contribuinte".

4.1.1 O Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI)

O Imposto sobre Produto Industrializado (IPI), antigamente denominado Imposto de Consumo (Machado, 2010, p. 342), é um imposto de competência da União. Sua instituição está prevista no art. 153, inciso IV da Constituição Federal, bem como no art. 46 do Código Tributário Nacional, e atualmente é regulado pelo Decreto Nº 7.212 de 15 de junho de 2010.

O art. 2º do referido decreto prevê que o IPI incidirá:

> sobre produtos industrializados, nacionais e estrangeiros, obedecidas as especificações constantes da Tabela de Incidência do Imposto sobre Produtos Industrializados - TIPI (Lei n o 4.502, de 30 de novembro de 1964, art. 1 o , e Decreto-Lei n o 34, de 18 de novembro de 1966, art. 1 o).

O parágrafo único do mesmo art. 2º ainda acrescenta que "o campo de incidência do imposto abrange todos os produtos com alíquota, ainda que zero, relacionados na TIPI, excluídos aqueles a que corresponde a notação "NT" (não tributado)".

Portanto, incidirá o IPI sob todos os produtos previstos na Tabela de incidência do Imposto sobre Produtos Industrializados – a mencionada TIPI, atualmente sob a vigência do Decreto Nº 11.158 de 29 de julho de 2022 – que prevê também as respectivas alíquotas para cada um deles, bem como aqueles que não serão tributados – cuja alíquota consta como NT - com base no critério da seletividade, que será abordado adiante.

Já o art. 3º traz a definição legal de produto industrializado, como sendo "aquele que é resultante de qualquer operação definida neste Regulamento como industrialização, mesmo incompleta, parcial ou intermediária" e o art. 4º o complementa, definindo "industrialização" como "qualquer operação que modifique a natureza, o funcionamento, o acabamento, a apresentação ou a finalidade do produto, ou o aperfeiçoe para consumo".

4.1.1.1 O caráter extrafiscal e a seletividade do IPI

Sobre o IPI cabe um adendo que o diferencia dos demais impostos sobre o consumo, que é a sua finalidade precipuamente e obrigatoriamente extrafiscal, e não apenas arrecadatória (fiscal), pois o IPI é um imposto que deverá ser dotado de seletividade na sua aplicação. Nas palavras da própria Constituição Federal, em seu art. 153, parágrafo 3º, inciso I, o IPI "será seletivo, em função da essencialidade do produto".

> É seletivo o imposto cujas alíquotas são diferentes, para objetos diferentes, como acontece com o IPI, que tem alíquotas elevadas para certos produtos, e muito baixa, mesmo zero, para outros produtos. Na seletividade, não importa o sujeito. Importa exclusivamente o objeto da tributação. (Machado, 1998, p. 15.)

Desta forma, o critério da seletividade impõe que as alíquotas do IPI serão fixadas de acordo com a essencialidade dos respectivos produtos industrializados, sendo menores para aqueles considerados essenciais, e maiores para os supérfluos.

> As alíquotas deverão variar em função da essencialidade do produto, sob pena de inconstitucionalidade. Ser seletivo implica ter alíquotas diferenciadas dependendo do produto (individualmente considerado) ou do tipo de produto (se alimentício, de higiene, têxtil etc.), sendo que o critério para tal seletividade é dado pelo próprio constituinte: o grau de essencialidade do produto. A seletividade não se confunde com a progressividade, em que se tem simples agravamento do ônus tributário conforme aumenta a base de cálculo. Tampouco impõe a desoneração completa de produtos essenciais. O STF decidiu que "A observância à seletividade e a atribuição de alíquota zero a produtos essenciais são fenômenos que não se confundem", pois "o princípio da seletividade não implica imunidade ou completa desoneração de determinado bem, ainda que seja essencial"922 (Paulsen, 2023, p. 788,789)

Portanto, a seletividade, diferentemente da progressividade, não implica necessariamente em altas alíquotas para produtos de alto valor – ou seja, com base de cálculo elevada - bem como não implica em isenção total para aqueles que são considerados essenciais. Seletividade significa, puramente, que a alíquota será escalonada de acordo com o grau de essencialidade do produto. Assim, produtos de alto valor e essencialidade deverão ter alíquotas reduzidas, ao mesmo tempo em que aqueles de baixo valor e essencialidade terão alíquotas mais elevadas.

É por esta razão que são imunes da incidência do IPI, por exemplo, livros, jornais, periódicos e o papel destinado à sua impressão (art. 18, inciso I, do Decreto Nº 7.212/10), por serem tidos como essenciais para difusão da informação e lazer, ao ponto de que a vedação à tributação desses produtos é prevista originalmente na Constituição Federal, em seu art. 150, inciso VI, alínea "d".

Ao mesmo tempo, os produtos industrializados tidos como artigos de luxo e supérfluos (como perfumes) e aqueles cujo consumo é desaconselhado (como bebidas alcoólicas e cigarros) devem ser tributados de forma majorada. Porém, é possível observar que a aplicação desse critério por vezes comete deslizes, na medida em que certos produtos que podem ser considerados mais essenciais são tributados com alíquotas superiores as de alguns que, inegavelmente, são mais supérfluos, conforme verifica-se na já mencionada TIPI, na qual a coluna à esquerda representa a Nomenclatura Comum do Mercosul (NCM) da classe do respectivo produto, enquanto a da direita representa a sua alíquota de IPI.

Um exemplo válido da má aplicação desse critério é a tributação de fornos de micro-ondas com alíquota de 35%, sendo este um dos principais eletrodomésticos quase que essenciais em qualquer residência em razão da sua praticidade para esquentar ou até mesmo preparar

certos alimentos e que, mesmo assim, é tributado com a mesma alíquota que incide sobre várias categorias de motocicletas e que ainda é superior àquela incidente sobre perfumes (27,3%) - que têm uma função essencialmente supérflua se comparada com a dos fornos de micro-ondas - bem como luxuoso acessórios vestuários que contenham artigos de pele com pelo (26%), veículos concebidos para se deslocar em campos de golfe (33,86%), mesas de bilhar (26%), cachimbos e piteiras para charutos ou para cigarros (19,5%), charutos e cigarrilhas que contenham tabaco (30%), e até mesmo àquelas incidentes sobre equipamentos bélicos como granadas (29,55%), cartuchos de munição (25%), espingardas, revolveres, carabinas e pistolas (29,25%).

Figura 1 - Alíquotas do IPI sobre motocicletas e outros ciclos

NCM	DESCRIÇÃO	ALÍQUOTA (%)
87.11	**Motocicletas (incluindo os ciclomotores) e outros ciclos equipados com motor auxiliar, mesmo com carro lateral; carros laterais.**	
8711.10.00	- Com motor de pistão de cilindrada não superior a 50 cm^3	35
8711.20	- Com motor de pistão de cilindrada superior a 50 cm^3, mas não superior a 250 cm^3	
8711.20.10	Motocicletas de cilindrada inferior ou igual a 125 cm^3	35
8711.20.20	Motocicletas de cilindrada superior a 125 cm^3	35
8711.20.90	Outros	35
8711.30.00	- Com motor de pistão de cilindrada superior a 250 cm^3, mas não superior a 500 cm^3	35
8711.40.00	- Com motor de pistão de cilindrada superior a 500 cm^3, mas não superior a 800 cm^3	35
8711.50.00	- Com motor de pistão de cilindrada superior a 800 cm^3	35
8711.60.00	- Com motor elétrico para propulsão	35
8711.90.00	- Outros	35

Fonte: Tabela [...], 2022, p. 424

Figura 2 - Alíquotas do IPI sobre equipamentos bélicos variados e armas brancas

NCM	DESCRIÇÃO	ALÍQUOTA (%)
93.06	**Bombas, granadas, torpedos, minas, mísseis, cartuchos e outras munições e projéteis, e suas partes, incluindo os zagalotes, chumbos de caça e buchas para cartuchos.**	
9306.2	- Cartuchos e suas partes, para espingardas ou carabinas de cano liso; chumbos para carabinas de ar comprimido:	
9306.21	-- Cartuchos	
9306.21.10	Que contenham produtos químicos ou oleorresina de *Capsicum*, com fins irritantes	13
9306.21.20	Outros, que produzem efeitos fumígenos, de iluminação, de som ou de identificação mediante tintas ou corantes	13
9306.21.30	Outros, com um ou mais projéteis de elastômeros	13
9306.21.90	Outros	25
9306.29.00	-- Outros	55
	Ex 01 - Partes de cartuchos	13
9306.30.00	- Outros cartuchos e suas partes	25
	Ex 01 - Cartuchos sem projétil ou carga de chumbo, para uso técnico, e suas partes	6,5
	Ex 02 - Para pistolas de rebitar ou de usos semelhantes ou para pistolas de êmbolo cativo para abate de animais	6,5
9306.90	- Outros	
9306.90.10	Granadas que contenham produtos químicos ou oleorresina de *Capsicum*, com fins irritantes	29,25
9306.90.20	Outras granadas, que produzem efeitos fumígenos, de iluminação, de som ou de identificação mediante tintas ou corantes	29,25
9306.90.90	Outros	55
9307.00.00	**Sabres, espadas, baionetas, lanças e outras armas brancas, suas partes e bainhas.**	29,25

Fonte Tabela [...], 2022, p. 450

4.1.2 O Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS)

O ICMS é um tributo de competência dos Estados e do Distrito Federal, estando previsto no art. 155, inciso II da Constituição Federal. Portanto, cabe abordar as normais gerais referentes ao ICMS, considerando que cada um destes entes exercerá sua competência legislativa complementar a elas, que, por sua vez, foram trazidas pela Lei Complementar nº 87 de 13 de setembro de 1996 – que substituiu os convênios interestaduais – e que prevê em seu art. 1º o ICMS como o "imposto sobre operações relativas à circulação de mercadorias e sobre prestações de serviços de transporte interestadual e intermunicipal e de comunicação", destacando ainda na sua parte final que o imposto também se aplica às operações e as prestações referidas mesmo quando tiverem início no exterior.

O art. 2º da referida LC, por sua vez, detalha exaustivamente as hipóteses de incidência do ICMS:

> Art. 2° O imposto incide sobre:
> I - operações relativas à circulação de mercadorias, inclusive o fornecimento de alimentação e bebidas em bares, restaurantes e estabelecimentos similares;
> II - prestações de serviços de transporte interestadual e intermunicipal, por qualquer via, de pessoas, bens, mercadorias ou valores;
> III - prestações onerosas de serviços de comunicação, por qualquer meio, inclusive a geração, a emissão, a recepção, a transmissão, a retransmissão, a repetição e a ampliação de comunicação de qualquer natureza;
> IV - fornecimento de mercadorias com prestação de serviços não compreendidos na competência tributária dos Municípios;
> V - fornecimento de mercadorias com prestação de serviços sujeitos ao imposto sobre serviços, de competência dos Municípios, quando a lei complementar aplicável expressamente o sujeitar à incidência do imposto estadual.
> § 1º O imposto incide também:
> I – sobre a entrada de mercadoria ou bem importados do exterior, por pessoa física ou jurídica, ainda que não seja contribuinte habitual do imposto, qualquer que seja a sua finalidade; (Redação dada pela Lcp 114, de 16.12.2002)
> II - sobre o serviço prestado no exterior ou cuja prestação se tenha iniciado no exterior;
> III - sobre a entrada, no território do Estado destinatário, de petróleo, inclusive lubrificantes e combustíveis líquidos e gasosos dele derivados, e de energia elétrica, quando não destinados à comercialização ou à industrialização, decorrentes de operações interestaduais, cabendo o imposto ao Estado onde estiver localizado o adquirente.

Em meio a tantos enunciados do legislador a doutrina cuida de sintetizar os principais pontos do referido dispositivo.

> Cabe-nos ter em conta, em primeiro lugar, que temos diversas bases econômica sob o mesmo título e, por vezes, com fundamento constitucional próprio:
> - operações de circulação de mercadorias;
> - operações mistas de circulação de mercadorias e prestações de serviços não compreendidos na competência tributária dos Municípios;
> - prestações de serviços de transporte interestadual e intermunicipal;
> - prestações de serviços de comunicação;

> - importação de bens e mercadorias;
> - importação de serviços.
>
> De pronto, podemos perceber que a norma de competência apresenta materialidades de natureza distinta, permitindo a cobrança de impostos sobre operações relativas a circulação de mercadorias, de um lado, e sobre a prestação de determinados serviços, de outro. É dizer, o ICMS, no que diz respeito ao "S" da sua sigla, é um imposto sobre a prestação de serviços também, embora só incida relativamente àqueles expressamente apontados: "transporte interestadual e intermunicipal e de comunicações".
>
> Operações são negócios jurídicos; circulação é transferência de titularidade949, e não apenas movimentação física; mercadorias são bens objeto de comércio. (Paulsen, 2023, p. 801-802)

Portanto, ICMS incide tanto sobre operações (negócios jurídicos) de circulação (tanto física, quanto de transferência de titularidade) de mercadoria, quanto sobre a prestação dos serviços explicitamente previstos em lei: transporte interestadual e intermunicipal, e de comunicações.

Em relação à base de cálculo, suas diferentes possibilidades estão previstas no art. 13 da Lei Complementar nº 87/96, e podem ser descritas, de maneira resumida, como sendo o valor da mercadoria circulada e/ou do serviço prestado, ou seja, o valor da respectiva operação celebrada.

4.1.2.1 O cálculo "por dentro" do ICMS

Outra peculiaridade do ICMS é a sua forma de cálculo, que se dá por dentro do preço da mercadoria ou do serviço, sendo essa a forma como a LC nº 87 adotou para atender o previsto no art. 155, §2º, inciso XII, alínea *i*, da Constituição Federal, que previu que a base de cálculo deveria ser fixada de modo que o montante do imposto a integrasse, inclusive na importação exterior de bem, mercadoria ou serviço.

> Na composição do valor final da nota, não ocorre a soma do preço da mercadoria ao do ICMS; o preço da mercadoria é o valor da operação, sendo que o destaque de ICMS se faz por dentro desse preço apenas para fins de visualização e operacionalização do sistema de créditos e de pagamento do imposto. Se o preço da mercadoria for de R$ 100,00 e o ICMS for de 18%, corresponderá a R$ 18,00. O adquirente pagará tão somente o preço de R$ 100,00, sendo que o vendedor terá de retirar desse preço o montante necessário ao pagamento do imposto que fará, em nome próprio (o vendedor é o contribuinte de direito), no percentual sobre ele incidente. (Paulsen, 2023, p. 828)

Portanto, o valor do respectivo ICMS não é calculado de forma externa ao da mercadoria/serviço e posteriormente somado a este, mas sim integra no cálculo do seu valor final, estando, portanto, embutido no seu preço.

Assim como o IPI, o ICMS será não-cumulativo (art. 155, §2º, inciso I), compensando-se o que for devido em cada operação relativa à circulação de mercadorias

ou prestação de serviços com o montante cobrado nas anteriores pelo mesmo ou outro Estado ou pelo Distrito Federal.

4.1.2.2 A seletividade do ICMS

No que diz respeito à seletividade, o ICMS possui uma diferença em relação ao IPI, pois enquanto este necessariamente será seletivo - por determinação constitucional - o ICMS "poderá ser seletivo, em função da essencialidade das mercadorias e dos serviços" (CF, art. 155, parágrafo 2º, inciso III). Portanto, sua função, em teoria, é predominantemente fiscal (arrecadatória), mas pode ser também extrafiscal, na medida em que os Estados e o Distrito Federal têm discricionaridade quanto a aplicação da seletividade na tributação dos serviços e mercadorias sobre as quais incide o ICMS.

> Tem sido, todavia, utilizado também com função extrafiscal, mas essa prática é desaconselhável, em virtude das práticas fraudulentas que o tratamento diferenciado pode estimular.
> A Constituição Federal de 1988 estabeleceu que o ICMS poderá ser seletivo em função da essencialidade das mercadorias e dos serviços (art. 155, parágrafo 2º, inc. III), facultando, assim, o seu uso com função extrafiscal. (Machado, 2010, p. 382, 383)

Isto ocorre porque, pelo fato de o ICMS ser um imposto estadual, a seletividade poderia ser usada na guerra fiscal entre os Estados como um disfarce para mascarar políticas que, na verdade, visem apenas torná-lo mais competitivo para atrair para seus territórios empresas que estão localizadas em outros Estados, e o fariam, por exemplo, através da isenção do ICMS para determinados setores de mercadorias e/ou serviços, mesmo aqueles que, objetivamente, não poderiam ser considerados como essenciais ao ponto de serem isentos ou tributados com alíquotas menores.

> A concessão de isenção do ICMS para atrair investimentos novos tem sido denominada guerra fiscal. Cuida-se de denominação pejorativa, com a qual os Estados desenvolvidos combatem o uso do incentivo fiscal pelos Estados pobres. E estes, talvez impressionados pela expressão pejorativa, admitem as restrições à sua autonomia política. (Machado, 2010, p. 383)

Para amenizar ou evitar esse fenômeno, o legislador constituinte criou limitações à discricionaridade dos Estados e do Distrito Federal no que tange às alíquotas do ICMS, e previu que estas, tanto no caso de operações de circulação de mercadoria quanto de prestação de serviço, interestaduais e de exportação, seriam estabelecidas pelo Senado Federal, através de uma resolução que necessitaria de aprovação da maioria absoluta de seus membros

(Constituição Federal, art. 155, §2º, inciso IV). Além disso, o inciso V do mesmo artigo ainda previu que a referida casa legislativa também teria a faculdade de:

> a) estabelecer alíquotas mínimas nas operações internas, mediante resolução de iniciativa de um terço e aprovada pela maioria absoluta de seus membros;
> b) fixar alíquotas máximas nas mesmas operações para resolver conflito específico que envolva interesse de Estados, mediante resolução de iniciativa da maioria absoluta e aprovada por dois terços de seus membros;

Portanto, no que tange as operações internas, o Senado Federal ainda teria a faculdade de estabelecer tanto as alíquotas mínimas quanto as máximas do ICMS - desde que alcançados os respectivos quóruns tanto de iniciativa quanto de aprovação acima previstos – visando, justamente, amenizar os conflitos existentes entre os Estados no que tange o imposto em análise, e que também tornam o sistema tributário brasileiro altamente complexo e dispendioso para as empresas em razão dos gastos excessivos com assessoria jurídica e advocacia tributária, e, consequentemente, também para o consumidor final, para o qual estes custos são repassados nos preços dos respectivos produtos e serviços.

Em consequência da previsão constitucional do art. 155, §2º, inciso IV, foi publicada a Resolução nº 22, de 19 de maio de 1989, do Senado Federal, pela qual foi estabelecido, em seu art. 1º, que para as operações e prestações interestaduais a alíquota do ICMS será de 12%, como regra geral. Porém, em se tratando de operações e prestações realizadas nas Regiões Sul e Sudeste, com destino às Regiões Norte, Nordeste, Centro-Oeste e ao Estado do Espírito Santo, a alíquota seria, a partir de 1990, de 7%, por previsão do parágrafo único do mesmo artigo. Já em relação as operações que se destinem a exportação, a alíquota seria de 13%, de acordo com o art. 2º.

Já as operações interestaduais com bens e mercadorias importadas têm sua alíquota prevista pela Resolução nº 13 de 25 de abril de 2012 também do Senado Federal, sendo ela de 4%.

Portanto, pode-se dizer que no que tange à questão da seletividade é menos litigioso que o imposto dotado desse critério tenha natureza federal - como ocorre com o IPI – pois este geralmente é aplicado de maneira uniforme em todo o território nacional, e assim, seu caráter seletivo não resulta em um fator a mais para acirrar a guerra fiscal entre os entes.

4.1.3 O Imposto Sobre Serviços (ISS) ou Imposto Sobre Serviços de Qualquer Natureza (ISSQN)

O ISS ou ISSQN é um imposto de competência dos Municípios e do Distrito Federal, que está previsto no art. 156, inciso III da Constituição Federal, como sendo um imposto sobre serviços de qualquer natureza, com exceção daqueles compreendidos no art. 155, inciso II – ou seja, aqueles sobre os quais incidirá o ICMS – e que serão definidos em lei complementar.

Sobre o que seriam os tais "serviços de qualquer natureza":

> No RE 651.703, o STF decidiu que extrapola o conceito civilista de prestação de serviços, atrelado às obrigações de fazer. É mais amplo, alcançando o "oferecimento de uma utilidade para outrem, a partir de um conjunto de atividades materiais ou imateriais, prestadas com habitualidade e intuito de lucro, podendo estar conjugada ou não com a entrega de bens ao tomador". Assim, o legislador complementar pode submeter ao ISS diversas atividades econômicas que, de outro modo, ficariam sem tributação, incluindo-as na lista dos serviços tributáveis anexa à LC n. 116/2003. (Paulsen, 2023, p. 831)

Portanto, o conceito de serviço adotado para a incidência do ISS é suficientemente abrangente para abranger quase qualquer prestação de serviço que não seria alcançada pelo ICMS.

Em relação à lei complementar mencionada no *caput,* responsável por definir os "serviços de qualquer natureza", o §3º do mesmo art. 156 prevê que a ela também caberá:

> I - fixar as suas alíquotas máximas e mínimas;
> II - excluir da sua incidência exportações de serviços para o exterior.
> III - regular a forma e as condições como isenções, incentivos e benefícios fiscais serão concedidos e revogados.

Consequentemente, foi editada a lei complementar responsável por regulamentar as questões supracitadas, sendo ela a Lei Complementar nº 116, de 31 de julho de 2003, que prevê em seu art. 1º que o ISS tem como fato gerador a "prestação de serviços constantes da lista anexa, ainda que esses não se constituam como atividade preponderante do prestador".

Seu §1º prevê a incidência do imposto inclusive sobre os serviços provenientes do exterior do País, ou aqueles cuja prestação se tenha iniciado ainda lá. Já o contrário não ocorre, ou seja, se a importação de serviços sofre a incidência do ISS, o mesmo não acontece com a exportação, por previsão do art. 2º, inciso I da referida LC, obedecendo o ordenamento constitucional acima exposto.

Como regra geral, os serviços sob os quais incidirá o ISS não estão sujeitos ao ICMS, ainda que sua prestação envolva o fornecimento de mercadorias, ressalvadas, porém, as exceções previstas na lista anexa à LC nº 116 (art 1º, §2º).

Assim, se o ICMS incide sobre operações relativas à circulação e importação de mercadorias (tanto circulação física quanto troca de titularidade), e prestação de serviço de transporte tanto intermunicipal quanto interestadual, e de comunicação, é relevante entender sobre quais serviços recai, por sua vez, o ISS, visando facilitar a diferenciação entre os respectivos impostos. Nesse sentido, Leandro Paulsen (2023, p. 832) cita alguns dos principais serviços previstos na lista anexa à LC nº 116 e relata como esta tem se expandido com a edição das últimas LCs:

> A Lei Complementar n. 116/2003 traz, em anexo, a lista de serviços tributáveis arrolados em 40 itens, cada qual com seus subitens. Dentre os serviços arrolados, estão, por exemplo, os serviços de informática, de medicina e assistência veterinária, de estética e atividades físicas, de engenharia, arquitetura e construção civil, de manutenção e limpeza, de educação e ensino, de hospedagem, turismo e viagens, de estacionamento, de vigilância, bancários e financeiros, serviços de apoio administrativo, jurídico e contábil, serviços funerários etc. Essa lista vem sendo, pouco a pouco, ampliada pela atribuição de nova redação aos seus subitens ou pelo acréscimo de subitens inéditos. A LC n. 157/2016 assim o fez, acrescentando o subitem 6.06, que submete ao ISS a aplicação de tatuagens, piercings e congêneres. Também a LC n. 175/2020, que fez constar, dentre os serviços relacionados ao setor financeiro, a "Administração de fundos quaisquer, de consórcio, de cartão de crédito ou débito e congêneres, de carteira de clientes, de cheques pré-datados e congêneres" (item 15.01) e o "Arrendamento mercantil (leasing) de quaisquer bens, inclusive cessão de direitos e obrigações, substituição de garantia, alteração, cancelamento e registro de contrato, e demais serviços relacionados ao arrendamento mercantil (leasing)" (15.09). Já a LC n. 183/2021 incluiu o subitem 11.05, inserindo: "Serviços relacionados ao monitoramento e rastreamento a distância, em qualquer via ou local, de veículos, cargas, pessoas e semoventes em circulação ou movimento, realizados por meio de telefonia móvel, transmissão de satélites, rádio ou qualquer outro meio, inclusive pelas empresas de Tecnologia da Informação Veicular, independentemente de o prestador de serviços ser proprietário ou não da infraestrutura de telecomunicações que utiliza".

Portanto, temos que o alcance do ISS é consideravelmente mais amplo do que o do ICMS, se estendendo sobre serviços dos mais diversos. Nesse sentido, é importante relembrar que a lista de serviços da Lei Complementar nº 116/2003 é taxativa, apenas podendo incidir sobre aqueles nela previstos, porém, sendo possível interpretá-los extensivamente, de acordo com o STJ, visando enquadrar serviços correlatos àqueles previstos expressamente (Paulsen, 2023, p. 834). Tal entendimento se adequa a previsão do art. 1º, §4º da referida norma, que prevê que a mera diferença de denominação entre o serviço nela listado e aquele efetivamente prestado não é suficiente para afastar a incidência do ISS.

Sua base de cálculo, assim como ocorre com o ICMS, é o preço do serviço (LC nº 116, art. 7º), e no que tange às alíquotas, tem-se que a máxima será de 5%, enquanto a mínima será de 2%, de acordo com os arts. 8º, inciso II, e 8º-A, respectivamente.

4.2 AS CONTRIBUIÇÕES SOCIAIS INCIDENTES SOBRE O CONSUMO: PIS/PASEP E COFINS

Em relação à Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social (Cofins) e à Contribuição para o Programa de Integração Social (PIS) e para o Programa do Patrimônio do Servidor Público (PASEP), ambos os tributos constituem contribuições sociais sobre a receita ou o faturamento dos empregadores, empresas e entidades a elas equiparadas, em conformidade com o art. 195, inciso I, alínea b, da Constituição Federal.

O Cofins é um tributo de competência da União, criado pela Lei Complementar Nº 70 de 1991 e trata-se de uma contribuição social "paga pelas pessoas jurídicas, por meio de uma alíquota incidente sobre a receita ou o faturamento das empresas, e destina-se exclusivamente às despesas com atividades-fim das áreas da saúde, previdência e assistência social" (Senado Federal). Já o PIS/Pasep constitui um fundo contábil instituído em 1975 mediante a unificação do Programa de Integração Social (PIS) com o fundo do Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público (Pasep), ambos criados em 1970 (PIS-Pasep — Manual de Comunicação).

Sobre o campo incidência de tais contribuições sociais, o STF entende que o faturamento corresponde ao produto das atividades que integram o objeto social da empresa, ou seja, as atividades que lhe são próprias e típicas, como as receitas da venda de mercadorias, da prestação de serviços, da atividade seguradora, da atividade bancária, da atividade de locação de bens móveis1102 e imóveis1103 etc. Portanto, o faturamento estaria ligado às atividades fim da empresa, enquanto a receita teria um conceito mais amplo, incidindo também sobre as receitas não operacionais, complementares, acessórias ou eventuais, ou seja, aquelas que não se relacionam ao seu objeto social. (Paulsen, 2023, p. 911-912).

Tem-se então que tais tributos incidem sobre o consumo na medida em que o ônus tributário deles decorrente no faturamento e/ou na renda dos empregadores, empresas e entidades a elas equiparadas é repassado para o consumidor final no preço dos produtos e/ou serviços consumidos.

4.3 A CARGA TRIBUTÁRIA SOBRE O CONSUMO PRÉ-REFORMA TRIBUTÁRIA

Após analisar como tais impostos e contribuições sociais incidem sobre o consumo, bem como as eventuais particularidades regressivas de cada um deles, cabe analisar como estes oneram, na prática, o dia a dia dos consumidores brasileiros, ou seja, a sua resultante carga tributária sobre diferentes produtos e serviços.

Figura 3 - Carga Tributária e Variações por Base de Incidência - 2022 x 2021

Cód.	Tipo de Base	Arrecadação [R$ milhões]			% PIB			% da Arrecadação		
		2021	2022	Variação	2021	2022	Var (p.p. do PIB)	2021	2022	Var (p.p. da Arrec.)
0000	**Total:**	**2.931.744,59**	**3.327.670,63**	**395.926,03**	**32,95%**	**33,56%**	**0,62**	**100,00%**	**100,00%**	**0,00**
1000	Renda	701.183,34	912.821,35	211.638,01	7,88%	9,21%	1,33	23,92%	27,43%	3,51
2000	Folha de Salários	748.081,93	860.211,48	112.129,55	8,41%	8,68%	0,27	25,52%	25,85%	0,33
3000	Propriedade	142.732,71	159.003,37	16.270,66	1,60%	1,60%	-0,00	4,87%	4,78%	-0,09
4000	Bens e Serviços	1.290.583,66	1.336.533,26	45.949,60	14,50%	13,48%	-1,02	44,02%	40,16%	-3,86
5000	Trans. Financeiras	49.001,00	58.989,34	9.988,34	0,55%	0,59%	0,04	1,67%	1,77%	0,10
9000	Outros	161,95	111,82	-50,13	0,00%	0,00%	-0,00	0,01%	0,00%	-0,00

Fonte Receita Federal do Brasil, 2023, p.5 (destaque nosso)

Da análise da carga tributária brasileira nos anos de 2021 e 2022, tem-se que a arrecadação sobre o consumo (bens e serviços) no Brasil foi de 44,02% em 2021 – representando quase o dobro da arrecadação sobre a renda no mesmo ano – para 40,16% em 2022.

Figura 4- Série Histórica: Evolução da Participação das Bases de Incidência na Arrecadação Total - 2013 a 2022

Cód.	Tipo de Base	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	Repres. Gráfica
1000	Renda	21,01%	21,01%	21,12%	22,69%	21,79%	21,70%	22,49%	22,47%	23,92%	27,43%	
2000	Folha de Salários	27,39%	27,71%	27,70%	28,31%	28,18%	27,41%	27,58%	27,91%	25,52%	25,85%	
3000	Propriedade	3,91%	4,09%	4,43%	4,54%	4,59%	4,68%	4,84%	4,96%	4,87%	4,78%	
4000	Bens e Serviços	45,98%	45,56%	44,98%	42,78%	43,80%	44,60%	43,38%	43,72%	44,02%	40,16%	
5000	Trans. Financeiras	1,68%	1,62%	1,80%	1,67%	1,63%	1,60%	1,70%	0,93%	1,67%	1,77%	
9000	Outros Tributos	0,03%	0,01%	-0,02%	0,01%	0,01%	0,01%	0,00%	0,00%	0,01%	0,00%	
0000	**Total**	**100,00%**	**100,00%**	**100,00%**	**100,00%**	**100,00%**	**100,00%**	**100,00%**	**100,00%**	**100,00%**	**100,00%**	

Fonte Receita Federal do Brasil, 2023, p. 6 (destaque nosso)

Já quando se analisa a série histórica de 2013 a 2022 percebe-se que a arrecadação tributária sobre o consumo diminuiu de 45,98% para 40,16%, enquanto a da renda aumentou de 21,01% para 27,43%, o que pelo menos teoricamente representa um avanço – mesmo que modesto - no que diz respeito ao combate à regressividade tributária, embora ainda haja um

grande caminho para que a carga tributária brasileira seja majoritariamente composta pela arrecadação sobre a renda – que, teoricamente, é mais progressiva do que a arrecadação com os tributos indiretos que recaem sobre bens e serviços – e para que o Brasil esteja no mesmo cenário dos países da OCDE.

4.3.1 A carga tributária sobre produtos pré-reforma tributária

Quando se fala sobre produtos aborda-se tanto aqueles mais básicos e essenciais para garantir a sobrevivência e a dignidade humana para os indivíduos - como os ingredientes, alimentos e itens de higiene que compõem a cesta básica, os eletrodomésticos essenciais para qualquer residência, como geladeira e fogão, além de itens relacionados à saúde e ao conforto como colchão, travesseiro, cobertor e ventilador - bem como os que são indispensáveis para o seu desenvolvimento social e profissional - como celulares, televisões, tablets e computadores, na medida em que são tidos como os meios de comunicação e capacitação mais demandados principalmente durante e após o período da pandemia de Covid-19, no qual e a partir do qual se intensificou de forma inédita a realidade do ensino e do trabalho remoto, para os quais tais itens são indispensáveis.

4.3.1.1 A carga tributária sobre a cesta básica pré-reforma tributária

No que diz respeito a cesta básica, esta é atualmente regulada pelo Decreto nº 11.936/24, e, conforme seu art. 4º dispõe, é composta por alimentos in natura ou minimante processados e ingredientes culinários, contemplando os seguintes grupos:

> I - feijões (leguminosas);
> II - cereais;
> III - raízes e tubérculos;
> IV - legumes e verduras;
> V - frutas;
> VI - castanhas e nozes (oleaginosas);
> VII - carnes e ovos;
> VIII - leites e queijos;
> IX - açúcares, sal, óleos e gorduras; e
> X - café, chá, mate e especiarias.

De acordo com a consultoria da Câmara dos Deputados (2019, p. 8 *apud* Alencar; Gasparini, 2022, p. 2-3), na produção e/ou comercialização dos itens que compõem a cesta básica, podem incidir: o IPI, o ICMS, a Cofins, a Contribuição para o PIS/PASEP e até mesmo o Imposto de Importação (II), em se tratando de um produto importado. Portanto, tributos

indiretos e regressivos, que, no atual modelo brasileiro de tributação sobre o consumo, tributam igualmente a todos, onerando proporcionalmente mais os mais pobres.

Figura 5 A carga tributária sobre itens da cesta básica

Tabela 2. Tributação IBPT, por item de alimentação (Brasil, 2018)

Item	IBPT	Item	IBPT
Açúcar	30,6%	leite	28,2%
Aipim	11,2%	Lentilha	26,2%
Arroz	17,2%	Manteiga	33,8%
Batata	11,2%	Margarina	36,0%
Café	16,5%	Melado	31,2%
Camarão	33,3%	Mexilhão	34,5%
Caranguejo	34,5%	Milho	18,8%
Carne	29,0%	Óleo	22,8%
Ervilha	36,1%	Ovo	20,6%
Farinha	17,3%	Pão	16,9%
Fava	17,2%	Peixe	34,5%
Feijão	17,2%	Queijo	16,6%
Fruta pão	11,8%	Raízes	15,8%
Frutas	11,8%	Siri	34,5%
Guando	17,2%	Tartaruga	34,5%
Ervas	13,4%	Toucinho	22,8%
Inhame	11,2%	Verdura	11,2%
Legumes	16,8%		

Fonte: IBPT (2018).

Fonte: Instituto Brasileiro de Planejamento e Tributação, [s.d]

Ao analisar-se a tabela acima, que contém a carga tributária sobre os alimentos que compõem a cesta básica bem alimentos luxuosos que, portanto, não o fazem, percebe-se que alguns itens destas diferentes categorias têm carga tributária bastante próxima, como, de um lado: siri (34,5%), camarão (33,3%) e mexilhão (34,5%); e do outro açúcar (30,6%), leite (28,2%), carne (29,0%) e ervilha (36,1%).

Portanto, mesmo tratando-se de itens que se destinam a garantir a sobrevivência e o mínimo de dignidade humana, sua carga tributária além de operar de forma regressiva também é bastante elevada, estando praticamente no mesmo patamar de outros alimentos que são considerados luxuosos – como os mencionados acima.

4.3.1.2 A carga tributária sobre produtos pré-reforma tributária

Em relação a produtos/mercadorias, inclusive aqueles que podem ser considerados essenciais, como itens de higiene e limpeza, material escolar, vestuário, itens e equipamentos domésticos, bem como aqueles de alto valor agregado, como eletrodomésticos e outros equipamentos eletroeletrônicos, ou seja, bens cujas bases de cálculo já serão mais elevadas, a incidência de altas alíquotas (como a do IPI) resultará em uma carga tributária que tornará o acesso a estes praticamente impossível por parte dos mais pobres.

A análise será baseada mais uma vez em dados elaborados pelo IBPT, de acordo com a seguinte metodologia:

> No cálculo de tributos sobre itens de consumo, foram considerados o Imposto sobre Circulação de Mercadorias (ICMS) referente ao estado de São Paulo, que se manteve em 18%, o Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI), o Programa de Integração Social (PIS), a Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social (COFINS) e o Imposto sobre Serviços (ISS). (IBPT *apud* Ribeiro, 2024)

Nota-se que a grande maioria dos tributos que incidem sobre o consumo - bem como dos que incidem sobre a renda – e que, portanto, contribuíram para a sua carga tributária final, tem natureza jurídica de impostos, cuja definição legal, de acordo com o art. 16 do Código Tributário Nacional (CTN), é "o tributo cuja obrigação tem por fato gerador uma situação independente de qualquer atividade estatal específica, relativa ao contribuinte". Assim, se os fatos geradores dos impostos não advêm da prática de qualquer atividade por parte do Estado - como a prestação de um serviço de coleta do lixo, por exemplo – qual é o critério para a escolha dos fatos geradores que serão objeto dos impostos?

Leandro Paulsen (2023, p. 96) entende que os fatos que serão escolhidos como fatos geradores dos impostos, de maneira geral, são aqueles que representam revelações de riqueza por parte dos contribuintes, como a aquisição de renda, a propriedade de um veículo automotor, a contratação de um serviço de comunicação, etc. Portanto, sendo este o critério, seria justo que a intensidade do ônus tributário dos impostos fosse proporcional ao nível da riqueza revelada.

Nesse sentido, cabe questionar qual a maior demonstração de riqueza: frequentar um restaurante (no qual a comida será preparada por um cozinheiro e, dependendo do tipo de restaurante, levada ao cliente por um garçom) ou preparar a própria refeição em casa com o uso de eletrodomésticos (tendo, portanto, de comprar os ingredientes, leva-los para casa, conserva-los, prepara-los e, por último, retirar a louça e lava-la), processo que será muito mais trabalhoso do que aquele enfrentado pelas pessoas que possuem condições de frequentar restaurantes.

Iniciando pela análise de itens mais básicos e de diferentes categorias, mas que não podem ser considerados supérfluos pois são essenciais ou possuem muita utilidade no dia a dia, tem-se (IBPT, 2024):

Itens domésticos: cobertor (36,26%), colchão de espuma (30,98%), copo de vidro (41,44%), edredom (36,02%), faca (40,51%), filtro de papel (43,43%), fósforos (36,02%), guardanapo de papel (38,49%), gás de cozinha (35,54%), conjunto de panelas (41,71%), pratos de cozinha (41,44%), conjunto de talheres (40,48%), toalha de banho (36,26%), abajur (44,96%), almofadas (33,84%), banheira (30,74%), mangueiras para água (38,25%), máquina de costura (42,35%), regador (41,44%), tapete para casa (41,20%), luminária (42,47%).

Materiais de limpeza e higiene: absorvente higiênico (34,69%), água sanitária (34,58%), álcool (38,54%), amaciante (34,58%), cera (39,76%), desinfetante (34,58%), detergente (37,05%), pacote com 4 unidades de esponja de aço (38,97%), sabão em barra (38,01%), sabão em pó (39,21%), vassoura (36,50%).

Material escolar: agenda escolar (42,34%), apontador de lápis (39,52%), borracha escolar (39,52%), caderno universitário (34,58%), caneta esferográfica (51,70%), cola tenaz (36,26%), estojos para lápis (41,20%), fichário (38,97%), folhas para fichário (36,02%), lancheiras (40,72%), lápis (36,50%), livros (15,55%), papel carbono (33,93%), papel pardo (26,90%), pacote com 100 folhas de papel sulfite (26,42%), pastas em geral (41,20%), pastas plásticas (41,68%), plástico escolar (38,39%), régua escolar (43,91%), tinta guache (41,44%), tinta plástica (35,78%).

Vestuário e acessórios: bermuda (34,58%), biquíni (36,02%), blazer (36,26%), bota (36,74%), cachecol (35,78%), calça jeans (34,10%), calça de couro (39,52%), camisa/camiseta (34,58%), casaco de couro/moletom (40,72%), chinelo (31,09%), jaqueta (35,54%), pijamas (36,50%), sapatos (36,26%), tênis nacional (36,02%), boné (36,98%), capacete para motociclista (34,10%), guarda-chuva/sombrinha (38,97), mala (40,48), mochila (41,20%), óculos corretivos (38,49%).

Verifica-se que os itens acima mesmo que essenciais para qualquer indivíduo e não demonstrando qualquer luxo/superfluidade ou mesmo elevada capacidade econômica por parte do sujeito passivo sofrem com altíssimas cargas tributárias, iniciando na casa dos 30% (com raríssimas exceções) mas muito frequentemente acima dos 40% e não raramente dos 50%, cenário este que se repete em se tratando de eletrodomésticos e eletroeletrônicos.

Passando para a análise dos bens de maior valor agregado, como eletrodomésticos e eletroeletrônicos tem-se que (IBPT, 2024):

Eletrodomésticos: aparelho telefônico p/ linha fixa (39,52%), aquecedor de água elétrico (44,46%), aquecedor de ambientes (39,52%), ar condicionado p/ residência (51,70%), aspirador de pó (39,52%), balcão refrigerado (41,99%), chuveiro elétrico (34,58%), coifa exaustora (38,01%), cafeteira (39,52%), cortador de grama (37,29%), ferro de passar (34,58%), fogão 4 bocas (37,05%), freezer (34,58%), forno lanchonete (41,71%), geladeira (42,95%), lâmpada elétrica comum (42,96%), lareira elétrica (45,66%), lavadora de louças (51,46%), lavadora de roupas (37,05%), liquidificador (39,76%), máquina de lavar roupas (37,05%), forno micro-ondas (65,71%), secador de cabelos (51,46%), secadora de roupa (44,94%).

Eletroeletrônicos: aparelho de som (51,32%), aparelho MP3 (51,32%) barbeador elétrico (44,46%), computador do tipo *notebook* (40,15%), máquina copiadora (44,46%),

aparelho de DVD (48,37%), DVD (42,23%), estabilizador para computador (38,86%), aparelho gravador (43,19%), HD externo (41,99%), *tablet* (47,90%), *tablet* importado (63,18%), impressora (35,02%), jogos de *videogame* (58,46%), máquina fotográfica (42,47%), micro computador *desktop* (46,94%), microfones (37,02%), modem (35,20%), monitor (43,67%), *mouse* para computador (31,12%), secretária eletrônica (47,89%), *smartphone* importado (62,46%), *smartphone* nacional (36,55%), televisor (41,99%), ventilador (42,23%), caixa acústica (48,38%), *pen drive* (35,11%), *videogame* PlayStation (51,46%), teclado para computador (30,64%).

Importante notar que dentre os produtos acima estão, por exemplo, *smartphones* (que quando nacionais têm carga tributária de 36,55%) que estão entre os mais desejados e talvez mais essenciais dos eletrônicos no período contemporâneo, utilizados, inclusive, para se ter acesso a diversos aplicativos *(apps*) do Governo Federal e demais instituições, bem como os documentos de identidade públicos e que têm validade legal - Carteira de Trabalho Digital e Carteira Digital de Trânsito, por exemplo - além de bancos e instituições financeiras. Os computadores de mesa (*desktops*) que podem ser utilizados, inclusive, como principal ferramenta de estudo, lazer e trabalhos que requerem mais poderio técnico: 46,94%). Eletrônicos mais voltados ao lazer tendem a um cenário ainda pior: um televisor pode chegar a 41,99%, e um videogame *PlayStation* alcança 51,46%, ou seja, mais da metade de seu valor final.

Os eletrodomésticos que são essenciais para a rotina, como aqueles relacionados ao preparo e à conservação de alimentos, como geladeiras (42,95%), fogão de quatro bocas (37,05%), micro-ondas (65,71%) e freezer (34,58%) também possuem carga tributária altíssima, e inclusive, conforme será detalhado, superior àquela que recai sobre o setor de serviços, como restaurantes, que são muito mais frequentados por aqueles que detêm melhor condição financeira.

Portanto, pode-se inferir que a carga tributária incidente sobre produtos geralmente fica próxima ou mesmo acima da casa dos 40%, por vezes alcançando 50% e até mesmo acima de 60% em alguns casos, o que representa uma carga tributária altíssima considerando bens que podem ser considerados essenciais para uma rotina digna e para o desenvolvimento social, educacional e profissional de qualquer indivíduo.

4.3.2 A carga tributária sobre serviços pré-reforma tributária

Ainda de acordo com os dados do IBPT (Ribeiro, 2024), analisando a carga tributária sobre serviços, tem-se que um dos serviços públicos mais essenciais para a sobrevivência e desenvolvimento do ser humano, sendo basicamente indispensável para a prática de qualquer ato de lazer, estudo ou trabalho nos dias de hoje, que é o serviço de energia elétrica (conta de luz), tem 35,06% de seu valor final composto por tributos, ou seja, quase metade do seu preço. Outro exemplo desta forma injusta de tributação, e sobre um serviço ainda mais essencial, seria o fornecimento de água, cuja tributação chega a 20,90%.

Por outro lado, vários serviços menos essenciais e que são menos consumidos pelos mais pobres possuem carga tributária menor ou semelhante às dos serviços essenciais citados acima, como passagem aérea (22,10%), hospedagem em hotel (25,90%), adestramento de cães (27,07%), mensalidade de clube (27,10%), escola particular (25,90%) e almoço ou jantar em restaurante (34,58%).

Do ponto de vista de justiça social fiscal não faz sentido que serviços essenciais tenham carga tributária próxima ou até mesmo superior a de serviços supérfluos ou que requerem maior capacidade econômica para serem contratados – como os acima citados – e cuja carga também é inferior à de vários produtos essenciais, como os mencionados na seção anterior.

Portanto, é nítido que o setor de produtos é taxado em maior medida do que o de serviços, mesmo tratando-se de produtos não supérfluos e essenciais para uma rotina minimamente digna, pois conforme os vários exemplos arrolados na seção anterior, a carga tributária incidente sobre vários destes itens fica próxima de 40%, por vezes alcançando a casa dos 50% e até mesmo 60% em alguns casos.

De acordo com a Confederação Nacional da Indústria (CNI *apud* Bernardes, 2021):

> Tributar mais produtos e menos serviços é injusto do ponto de vista social e contribui para aumentar a regressividade do sistema tributário brasileiro. Isso porque o peso dos serviços no consumo das pessoas mais pobres é menor do que no consumo das pessoas mais ricas. Entre as famílias mais pobres, com renda de até dois salários mínimos mensais, 9% do consumo são em serviços. Já nas mais ricas, com renda superior a 25 salários mínimos por mês, 31% do consumo são em serviços.

Assim, tem-se mais um ponto de regressividade na tributação sobre o consumo no Brasil, pelo fato de que a quantidade de serviços consumidos por famílias de maior renda é muito superior do que a consumida por famílias mais pobres, que despendem um percentual muito maior de sua renda em produtos do que em serviços, sendo, portanto, fiscalmente injusto que estes sejam tributados em menor medida do que aqueles.

> Devido ao (proporcionalmente) maior consumo de serviços pela parcela mais rica da população (atualmente sujeitos ao ISS com alíquota até 5%) e ao maior consumo de produtos industrializados da parcela mais pobre (atualmente sujeitos ao ICMS com alíquotas maiores), a unificação do IVA seria progressiva, além de reduzir o custo administrativo e de compliance para governos e empresas (Junior, 2022, p.14)

Portanto, é necessário que se corrija tal distorção referente a carga tributária destes dois setores e, nesse sentido, defende-se que a tributação sobre o consumo deveria se dar através de um imposto único – sobre o modelo de Imposto sobre Valor Agregado (IVA) – com uma alíquota única para produtos e serviços – que será abordado adiante ao tratar da reforma tributária brasileira.

5 A TRIBUTAÇÃO SOBRE A RENDA NO BRASIL

No Brasil a tributação sobre a renda, de acordo com o CETAD, abarca os seguintes tributos: o Imposto sobre a Rendas Pessoas Físicas (IRPF); o Imposto sobre a Renda Retido na Fonte (IRRF); o Imposto sobre a Renda das Pessoas Jurídicas (IRPJ); e a Contribuição Social sobre o Lucro Líquido (CSLL).

Em relação apenas aos impostos que incidem sobre a renda (excluída, portanto, a CSLL), pode-se dizer que estes decorrem do imposto sobre a renda e proventos de qualquer natureza, que está previsto no art. 153, inciso III da Constituição Federal, como sendo um imposto de competência da União e que "será informado pelos critérios da generalidade, da universalidade e da progressividade, na forma da lei; (art. 153, parágrafo 2º, inciso I)

> A determinação constitucional decorre dos princípios da isonomia e da capacidade contributiva, pois é a necessidade de se tratar de maneira semelhante as pessoas que se encontrem em situação equivalente (sentido horizontal da isonomia), de forma a impor que todas as pessoas (generalidade) e todas as rendas e proventos (universalidade) estejam sujeitos à incidência do IR. Da mesma forma, é a exigência de tratar de maneira diferenciada as pessoas que se encontrem em situações desiguais, na proporção das desigualdades entre elas havidas (sentido vertical da isonomia), impondo que as alíquotas do imposto sejam maiores para os rendimentos ou proventos mais elevados (progressividade). (Alexandre, 2016, p. 511)

Portanto, sintetizando os critérios previstos constitucionalmente pode-se dizer que o imposto de renda deverá abranger a todos e incidir sobre toda e qualquer renda ou provento, bem como tributá-los de forma progressiva: quanto maiores forem, maiores serão as alíquotas incidentes.

Conforme explicitado no terceiro capítulo, o art. 43 do CTN traz o alcance do imposto de renda:

> Art. 43. O impôsto, de competência da União, sôbre a renda e proventos de qualquer natureza tem como fato gerador a aquisição da disponibilidade econômica ou jurídica:
> I - de renda, assim entendido o produto do capital, do trabalho ou da combinação de ambos;
> II - de proventos de qualquer natureza, assim entendidos os acréscimos patrimoniais não compreendidos no inciso anterior.

Sua base de cálculo, portanto, é "o montante, real, arbitrado ou presumido, da renda ou dos proventos tributáveis" (art. 44) e o seu contribuinte (art. 45) é o titular que adquiriu a disponibilidade econômica ou jurídica referida no art. 43.

Por fim, o parágrafo único do art. 45 prevê que "A lei pode atribuir à fonte pagadora da renda ou dos proventos tributáveis a condição de responsável pelo impôsto cuja retenção e recolhimento lhe caibam" como no caso do Imposto de Renda Retido na Fonte (IRRF).

5.1 O IMPOSTO SOBRE A RENDA DAS PESSOAS FÍSICAS (IRPF)

Dentre as diferentes espécies de renda e proventos que são produzidos no Brasil e sobre os quais incidem o imposto de renda temos que a principal é aquela que advém do trabalho, e que engloba: aqueles que podem ser retidos diretamente na fonte, o chamado Imposto sobre a Renda Retido na Fonte (IRRF), como no caso do trabalhador assalariado (recaindo sobre o empregador a obrigação de repassá-lo); e aqueles pagos diretamente pelo contribuinte. Tais espécies estão previstas, respectivamente, pelos **arts. 3º e 4º da Lei nº 8.134/90:**

> Art. 3° O Imposto de Renda na Fonte, de que tratam os arts. 7° e 12 da Lei n° 7.713, de 22 de dezembro de 1988, incidirá sobre os valores efetivamente pagos no mês.
> Art. 4° Em relação aos rendimentos percebidos a partir de 1° de janeiro de 1991, o imposto de que trata o art. 8° da Lei n° 7.713, de 1988:
> I - será calculado sobre os rendimentos efetivamente recebidos no mês;

Considerando a vigente tabela de incidência mensal do IRPF, tem-se as seguintes bases de cálculo, alíquotas e valores de dedução:

Figura 6 Tabela de incidência mensal do Imposto de Renda da Pessoa Física (IRPF) vigente a partir de 02/2024.

Incidência mensal

A partir de fevereiro de 2024.

Base de cálculo	Alíquota	Dedução
Até R$ 2.259,20	-	-
De R$ 2.259,21 até R$ 2.826,65	7,5%	R$ 169,44
De R$ 2.826,66 até R$ 3.751,05	15,0%	R$ 381,44
De R$ 3.751,06 até R$ 4.664,68	22,5%	R$ 662,77
Acima de R$ 4.664,68	27,5%	R$ 896,00

Fonte: Receita Federal, 2025

Portanto, tem-se que aqueles que auferem renda mensal de até R$2.259,20 estão isentos do pagamento de imposto de renda, enquanto aqueles que auferem renda acima estarão sujeitos a uma das quatro alíquotas existentes, bem como a um valor de dedução que deverá ser subtraído do valor obtido pela multiplicação do rendimento (base de cálculo) e da alíquota, assim obtendo o valor final que deverá ser recolhido ou retido a título de IRPF.

Em um primeiro olhar, os respectivos rendimentos e suas alíquotas correspondentes podem até parecer justos, já que as alíquotas aumentam conforme a base de cálculo também aumenta, porém a intensidade com que as bases de cálculo (faixas salariais) aumentam é muito inferior àquela com que as alíquotas o fazem, ou seja, rendas que ainda são considerados baixas sofrem a incidência de alíquotas altas, enquanto as rendas mais altas sofrem sempre a incidência da mesma alíquota de 27,5%, independentemente de quão elevadas venham a ser.

Dessa forma, tem-se que aqueles que auferem renda mensal a partir de R$4.664,68 já estão sujeitos a alíquota máxima do IR, que é de 27,5% e, portanto, muito elevada para tal faixa de renda, ao mesmo tempo que é muito ínfima para as faixas de renda que superam em muito tal valor e que estão sujeitas a mesma alíquota.

Portanto, pode-se afirmar que o imposto de renda brasileiro tributa muito a base da pirâmide dos contribuintes do IR – com exceção daqueles que estão na faixa de renda isenta, claramente – sendo que a partir do patamar sobre a qual passa a incidir a alíquota máxima, tributa proporcionalmente menos conforme a base de cálculo aumenta, pois a alíquota incidente e o valor de dedução são fixos e, consequentemente, não escalonam progressivamente com a renda auferida.

> Como em todo o resto do mundo, o IR no Brasil é progressivo, ou seja, é dividido por faixas de rendimentos e com uma alíquota que fica maior conforme crescem também os ganhos.
> Mas, no Brasil, ele é menos progressivo que os outros. O país tem menos faixas que boa parte dos demais e a alíquota máxima – aquela aplicada sobre os mais ricos da tabela e que aqui é de 27,5% – não só é mais baixa do que a de boa parte dos países de perfil parecido e também dos mais desenvolvidos, como é aplicada sobre quem tem bem menos dinheiro.
> O resultado são **supersalários pagando muito menos imposto do que seus pares em outros países, enquanto a classe média paga muito mais**. (Elias, 2021)

De acordo com Marcus Vinicius Gonçalves (*apud* Elias, 2021), sócio da KPMG Brasil:

> No Brasil, a classe C já paga o imposto máximo, e a classe A, que tem o maior poder aquisitivo e é onde está o 1% mais rico, paga igual.
> Se fossem criadas mais faixas, com alíquotas maiores para o topo, uma parcela importante das famílias de classe C e B pagaria menos imposto e o impacto no consumo poderia ser enorme.

Portanto, para tornar o imposto de renda brasileiro realmente progressivo seria necessária a criação de mais faixas de renda para tributar diferentemente as classes, principalmente as existentes entre a C e a A, intervalo no qual existe uma enorme disparidade de renda, mas que atualmente são tributadas com a mesma alíquota, já que quem ganha acima de R$4.665 mensais já está sujeito à maior alíquota do IR, que é de 27,5%. Ocorre que tal alíquota é consideravelmente alta para tal faixa de renda, quando comparada com aquela à qual

esta faixa de renda seria tributada em um país desenvolvido, ao mesmo tempo que também é muito ínfima para ser a alíquota máxima, sendo, portanto, a alíquota a qual estarão sujeitos aqueles que auferem os supersalários, e é esta disparidade entre rendas que são tributadas sobre a mesma alíquota que caracteriza o Imposto de Renda brasileiro como insuficientemente progressivo.

A título de exemplo, a alíquota máxima do imposto de renda em alguns dos países mais ricos, como os Estados Unidos, pode ser superior a 50% (a depender do Estado), porém apenas para aqueles que auferem rendas consideravelmente altas, como US$500.000,00, (aproximadamente R$2.600.000,00) ao ano. Ao mesmo tempo, rendas equivalentes aos R$4.665, que seriam tributadas com alíquota de 27,5% no Brasil, são tributadas com alíquota não superior a 15%.

> Um imposto direto e progressivo, no entanto, pode ser insuficiente para tributar plenamente pela capacidade contributiva, como ocorre com a atual tabela do imposto de renda aplicada no Brasil: uma pessoa que ganha R$ 7 mil de salário tem a mesma alíquota máxima para pagar que outra que receba R$ 700 mil (no caso, 27,5%). (Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Socioeconômicos, 2023, p.05)

Nesse sentido, a CNN Business entrou em contato com a Receita Federal e o Ministério da Economia questionando a inexistências de alíquotas mais progressivas, bem como de alíquotas maiores que incidam sobre os chamados “supersalários”. Na ocasião, foi explicado que essa alteração teria pouco impacto para os cofres públicos, pois a maior parte das grandes riquezas geradas no Brasil não advém de salários de pessoas físicas, mas sim de lucros, rendimentos, gratificações e outras remunerações que estão afastadas da hipótese de incidência do Imposto de Renda de Pessoa Física (IRPF).

Ao mesmo tempo a distribuição de dividendos, que são parte dos lucros das empresas que são distribuídos aos seus sócios, e que também seria alcançada e tributada pelo IRPF, é isenta no Brasil, diferentemente do que ocorre em praticamente todos os países desenvolvidos, considerando que entre os 38 países que compõem a OCDE, tal isenção apenas vigora na Letônia e na Estônia (Enquanto [...], 2024).

5.1.1 Despesas dedutíveis do IRPF

Ainda sobre o IRPF, existem diversas despesas que podem ser deduzidas da sua base de cálculo e que, portanto, reduzem a contribuição final aos cofres públicos a título de tributação sobre a renda. Assim, é relevante que se conceitue o que são e quais são essas despesas para que se analise o quanto elas influenciam no cenário tributário brasileiro e na questão da

regressividade tributária na tributação sobre a renda, ou seja, se também são parte dos elementos que contribuem para o aumento da desigualdade em nosso país.

De acordo com a Receita Federal (2025):

> Despesa dedutível é o valor que pode ser legalmente reduzido dos seus rendimentos, diminuindo a base de cálculo e o imposto devido.
> A lei prevê como despesas dedutíveis: dependentes, saúde, educação, previdência, pensão alimentícia e livro-caixa.
> Já as deduções incentivadas são valores que podem reduzir diretamente o valor do imposto devido, como, por exemplo, as doações para fundos dos direitos da criança e adolescente e da pessoa idosa.

Em relação aos dependentes acima citados, estes podem abranger diversas pessoas que dependam financeiramente do contribuinte do IRPF - como cônjuge, filhos, irmãos, pais e avós - por circunstância temporária (como filhos até determinada idade) ou definitiva (como filho com deficiência). Tais deduções se darão sobre a declaração anual do imposto de renda conforme dispõe o art. 8º, inciso I, da Lei Nº 8.134/90:

> Art. 8° Na declaração anual (art. 9°), poderão ser deduzidos:
> I - os pagamentos feitos, no ano-base, a médicos, dentistas, psicólogos, fisioterapeutas, fonoaudiólogos, terapeutas ocupacionais e hospitais, bem como as despesas provenientes de exames laboratoriais e serviços radiológicos;
>
> § 1° O disposto no inciso I deste artigo:
> a) aplica-se também aos pagamentos feitos a empresas brasileiras, ou autorizadas a funcionar no País, destinados à cobertura de despesas com hospitalização e cuidados médicos e dentários, e a entidades que assegurem direito de atendimento ou ressarcimento de despesas de natureza médica, odontológica e hospitalar;
> b) restringe-se aos pagamentos feitos pelo contribuinte relativo ao seu próprio tratamento e ao de seus dependentes;

No que diz respeito aos limites dos valores das despesas que poderão ser deduzidos da base de cálculo do imposto de renda (Resende; Martello, 2025), tem-se que para os anos calendário de 2023, 2024 e 2025 os limites serão: por dependente: R$ 2.275,08; com instrução/educação: R$ 3.561,50 por dependente. Já aqueles que optarem pela declaração simplificada poderão descontar até R$ 16.754,34, que representa o desconto de até 20% da renda tributável e que substitui todas as deduções legais da declaração completa, inclusive aquelas referentes à educação e saúde.

Ocorre que na declaração completa, não há limite para as deduções de despesas referentes às despesas médicas, de forma que todos os gastos dessa natureza poderão ser deduzidos da base de cálculo do Imposto de Renda, sistemática que beneficia proporcionalmente mais os mais ricos, que detém condições de contratar tais serviços na iniciativa privada e, ao final, tê-los completamente anulados, pois os permitiram contribuir

consideravelmente – e distorcidamente – menos com o referido imposto, sendo este instrumento um dos fatores que resulta na baixa participação da tributação sobre a renda da pessoa física na arrecadação total tributária brasileira.

5.2 O IMPOSTO SOBRE A RENDA DAS PESSOAS JURÍDICAS (IRPJ)

Já no que diz respeito ao Imposto sobre a Renda das Pessoas Jurídicas (IRPJ), de maneira geral:

> São contribuintes e, portanto, estão sujeitos ao pagamento do IRPJ, as pessoas jurídicas e as pessoas físicas a elas equiparadas, domiciliadas no País. Elas devem apurar o IRPJ com base no lucro, que pode ser real, presumido ou arbitrado. A alíquota do IRPJ é de 15% (quinze por cento) sobre o lucro apurado, com adicional de 10% sobre a parcela do lucro que exceder R$ 20.000,00 / mês. (Receita Federal, 2023)

Cabe destacar que a alíquota de 15% é a mesma tanto para atividades comerciais quanto civis, inclusive atividades rurais. Além disso a alíquota adicional de 10% sobre a parcela que exceder os R$20.000,00 mensais é única para todas as espécies de pessoas jurídicas: instituições financeiras, sociedades seguradoras e assemelhadas.

6 A TRIBUTAÇÃO SOBRE RENDA E CONSUMO NO BRASIL E NOS PAÍSES DA OCDE

Para comparar a realidade do sistema tributário brasileiro – no que diz respeito à tributação sobre a renda e sobre o consumo - com a vigente nos países que integram a OCDE, tomaremos como base a nota técnica elaborada pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA): "SISTEMA TRIBUTÁRIO DOS PAÍSES DA OCDE E AS PRINCIPAIS RECOMENDAÇÕES DA ENTIDADE: FORNECENDO PARÂMETROS PARA A REFORMA TRIBUTÁRIA NO BRASIL" (Junior, 2022), que compila as recomendações fornecidas pela respectiva organização no que concerne não apenas a tributação sobre a renda e sobre o consumo, mas também outros setores como patrimônio e contribuições sociais.

Conforme o seu título sugere, a respectiva nota também tinha o objetivo de colocar tais recomendações em pauta para que pudessem ser discutidas nas então propostas de reforma tributária que tramitavam no Congresso Nacional e que resultaram na aprovação da Proposta de Emenda à Constituição (PEC) nº 45/2019 que, por sua vez, foi convertida na Emenda Constitucional nº 132 de 20 de dezembro de 2023, a reforma tributária que visa simplificar e melhorar a forma como a tributação sobre o consumo se dá no Brasil.

Primeiramente, é relevante salientar que não há um único sistema tributário vigente em todos os países que compõem a organização – embora o título da obra leve a esse entendimento – já que estes possuem, na verdade, várias diferenças entre si. Assim, um dos papéis das OCDE é catalogar estas características e oferecer recomendações de políticas tributários tanto gerais quanto específicas para momentos de crise.

Nesse sentido, as recomendações gerais sofreram uma alteração gradual durante as últimas décadas, saindo da defesa de um sistema tributário simplificado e harmônico que visava não prejudicar o crescimento econômico, e caminhando para um sistema mais inclusivo e progressivo. A título de exemplo (Junior, 2022, p. 2):

> o posicionamento da entidade passou de totalmente contrário aos impostos pessoais sobre a riqueza líquida que haviam sido abolidos em diversos países europeus nas décadas de 1990 e 2000 (JOHANSSON et al., 2008; OECD, 2004, 2006b), para até mesmo considerar uma tributação mais intensiva sobre a riqueza e rendas de capital dos milionários (OECD 2018a, 2018b, 2021b), principalmente após a pandemia do Covid-19 (OECD, 2021a).

A organização entende que essa mudança de posicionamento é o que levaria a uma "Reforma Tributária Inclusiva", que seria ainda mais urgente em um cenário pós pandêmico,

no qual os mais pobres se encontram ainda menos amparados e a concentração de renda ainda maior.

6.1 O IMPOSTO SOBRE A RENDA NOS PAÍSES DA OCDE E NO BRASIL

O imposto sobre a renda engloba tanto a renda que advém do trabalho – ou seja, os salários - quanto a proveniente do capital (dividendos, aluguéis e ganhos de capital), que usualmente é tributada em um nível menor do que aquela nestes países.

6.1.1 O imposto sobre a renda proveniente do trabalho

Sobre a primeira, a OCDE recomenda um sistema progressivo, com um modelo simples de deduções/créditos e que não discrime determinadas fontes de renda em detrimento de outras, pois poderia causar uma desigualdade entre os contribuintes, na medida que alguns tipos de renda seriam tributados, em detrimento de outras.

Figura 7 O imposto de renda da pessoa física em alguns países da América Latina e da OCDE

Tabela 1
Imposto de Renda da Pessoa Física: características em Economias Avançadas da OCDE e na América Latina, países selecionados, 2020

País	Número Alíquotas	Crédito Tributário	Parcela Isenta[a]	Alíquota Mínima	Alíquota Máxima	Faixa Máxima[b]
Austrália	4		1,03	19,0	45,0	10,20
Bélgica	4		0,99	25,0	50,0	4,57
Canadá	5	x	0,93	15,0	33,0	15,13
França	4		1,14	11,0	45,0	17,94
Alemanha	3[c]		1,06	14,0	45,0	30,48
Itália	5	x	1,01	23,0	43,0	9,47
Japão	7		0,39	5,0	45,0	32,42
Coréia	7		0,14	6,0	42,0	48,24
Holanda	3	x	2,94	9,7	49,5	7,20
Portugal	7		0	14,5	48,0	11,61
Espanha[d]	5		0,74	19,0	45,0	7,99
Suécia	1	x	4,85	52,0	52,0	4,85
Reino Unido	3		1,44	20,0	45,0	17,30
Estados Unidos[e]	7		0	10,0	37,0	43,20
Colômbia	6		2,39	19,0	39,0	68,04
Chile	6		1,61	4,0	35,0	14,33
Mexico	19	x	0,03	1,9	35,0	30,93
Brasil	4		0,81	7,5	27,5	1,98
Média OCDE-14	**5**		**1,19**	**17,4**	**44,6**	**18,61**
Média AL-4	**9**		**1,21**	**8,1**	**34,1**	**28,82**

Fonte: OCDE (2021c), elaboração IPEA.
a- Parcela isenta mensal, em milhares de dólares internacionais (1 Int$ = 2,36 BRL (2020))
b- Faixa mensal onde começa a ser aplicada a alíquota máxima, em milhares de dólares internacionais.
c- Alemanha: Na primeira faixa, entre 14% e 42% a alíquota aumenta linearmente a renda.
d- Espanha: Imposto de renda central e regional somados. Exemplo para Madri.

Fonte: Junior, 2022, p.5

Considerando a tabela acima, bem como a conversão de dólares internacionais (Int$) para reais (BRL) baseada em Paridade de Poder de Compra (PPP) pela qual 1 Int$ = 2,36 BRL, tem-se que em relação às alíquotas do imposto sobre a renda do trabalhador nos países de economia avançada da OCDE, elas começam entre 10% e 20%, e a alíquota máxima fica entre 40% e 50%, mas é aplicada apenas para faixas de renda consideravelmente altas, sendo que, na média, quem tem renda de até 1.190 Int$ (2.808 BRL) é isento.

No Brasil, tanta a faixa salarial isenta (até R$1.903,98) quanto a alíquota inicial (7,5%) são mais baixas do que nesses países, bem como a maior alíquota (27,5%) também é consideravelmente inferior e, ao mesmo tempo, já incide sobre faixas de renda também consideravelmente inferiores (a partir dos R$ 4.664,68 mensais) quando se compara com a média dos países da OCDE, nos quais a alíquota máxima, na média, é de 44,6% e passa a incidir apenas a partir de uma renda mensal de 18.610 Int$, equivalente a 43.919 BRL.

Nesse sentido, sugere-se seja ampliada a faixa de renda isenta do imposto de renda (de R$1.903,98 para um valor entre R$2.800 e R$3.000) além de uma alíquota inicial superior a atualmente vigente (7,5%, considerando a média de 17,4% dos países da OCDE), bem como que a alíquota máxima seja ampliada para um percentual entre 40% e 45%, porém incidindo apenas sobre rendimentos superiores a R$44.000 mensais, bem como sejam criadas mais faixas de rendas e que o escalonamento de suas alíquotas seja feito de forma mais progressiva.

6.1.2 As deduções/créditos sobre o imposto de renda proveniente do trabalho

Sobre o sistema de alívio fiscal:

> A OCDE também recomenda que o sistema de alívio fiscal para gastos específicos, como por exemplo, saúde, educação e fundos de pensão, seja concedido através de créditos tributários (tax credit) no lugar de dedução da base de cálculo do imposto. Isso porque um crédito tributário fixo e igualitário concedido a todos os contribuintes beneficia proporcionalmente mais os mais pobres, o qual podem até ter um imposto de renda negativo (se o imposto calculado for menor que os créditos recebidos). O sistema de deduções da base de cálculo, como adotado no Brasil para gastos em saúde, acaba beneficiando proporcionalmente mais os contribuintes mais ricos que podem abater uma parcela maior do gasto nas suas declarações, além de incentivar esses gastos de maneira ineficiente. Por exemplo, um contribuinte de alta renda podem abater gasto com seguro de saúde e diversas consultas médicas, mas o contribuinte mais pobre que usa a rede pública de saúde não pode abater gastos com a compra de medicamentos (Junior, 2022, p. 3)

Sobre as deduções do imposto de renda, a organização recomenda um modelo simples de deduções/créditos, que se daria através de um sistema de alívio fiscal para alguns gastos específicos, como saúde, educação e fundos de pensão, mas que seria concedido através de

créditos tributários fixos e igualitários para todos os contribuintes, em detrimento da dedução de tais gastos diretamente na base de cálculo do imposto, como ocorre no Brasil atualmente. O sistema de crédito tributário permite que os mais pobres compensem seus créditos com o imposto de renda, podendo ter um imposto de renda até negativo.

O modelo que opera atualmente no Imposto de Renda brasileiro, que é o de despesas dedutíveis na base de cálculo, gera distorções através das quais os mais ricos se beneficiam proporcionalmente mais, pois este de certa forma até incentiva o gasto desmotivado e desnecessário com despesas legalmente dedutíveis já que tais gastos podem ser abatidos da base de cálculo do imposto de renda, reduzindo seu valor de forma que, eventualmente, o contribuinte poderá se enquadrar em uma faixa de renda sobre a qual incide uma alíquota menor, o que acarretará – de maneira distorcida - em uma contribuição exponencialmente menor do que a originalmente devida, já que tanto a base de cálculo quanto a alíquota serão inferiores àquelas que verdadeiramente representam a capacidade contributiva do sujeito passivo.

Um exemplo característico desse cenário é o de despesas na área da saúde, no qual aqueles com maiores recursos financeiros podem abater as despesas com planos de privados e consultas médicas, enquanto aqueles que dependem apenas do Sistema Único de Saúde (SUS) mas que tem despesas provenientes de medicamentos que não são fornecidos pelo mesmo não conseguem deduzi-las de seu imposto de renda (Junior, 2022, p. 3)

Portanto, para corrigir as atuais distorções no sistema de deduções, recomenda-se que estas sejam feitas por meio de créditos tributários fixos e igualitários para todos os contribuintes, bem como, no que tange a área da saúde, que passem a abranger quaisquer tipos de despesas (como medicamentos), de forma que os mais pobres também consigam abatê-las de seu imposto de renda, e impedindo que o sistema de deduções se configure como um mecanismo de “liquidação” da base de cálculo do imposto de renda, que apenas beneficia aqueles que, na verdade, deveriam contribuir em maior medida com ele, e que tende a possuir menor serventia para os menos afortunados, que tendem a possuir menos despesas dedutíveis para abater em sua base de cálculo, ou que já são até mesmo isentos do referido imposto.

6.1.3 O imposto sobre a renda proveniente do capital

Figura 8 Tributação sobre dividendos, ganhos de capital e lucro corporativo em países da América Latina e da OCDE

Tabela 2

Tributação efetiva marginal sobre dividendos, ganhos de capital e sobre o lucro corporativo global, 2020

País	Lucro distribuído		Lucro global	Ganhos de capital[a]
	IRPF Dividendos		IRPJ + IRPF Dividendos	
	Alíquota[b]	Ded. IRPJ	Alíquota	Alíquota
Austrália	24,3	x	47,0	11,8
Bélgica	30,0	-	47,5	0,0
Canadá	39,3	x	55,2	13,4
França	34,0	-	55,1	34,0
Alemanha	26,4	-	48,4	26,4
Itália	26,0	-	43,8	26,0
Japão	20,3	-	44,0	20,3
Coréia	40,3	x	56,7	22,0
Holanda	26,3	-	45,6	31,0
Portugal	28,0	-	50,7	28,0
Espanha	23,0	-	42,3	23,0
Suécia	30,0	-	45,0	30,0
Reino Unido	38,1	-	49,9	20,0
Estados Unidos	28,9	-	47,2	29,2
Colômbia	0,0	x	37,0	10,0
Chile	33,3	x	40,0	40,0
Mexico	17,1	x	42,0	10,0
Brasil[c]	0,0	-	34,0	15,0
Média OCDE-14	**29,6**		**48,5**	**22,5**
Média AL-4	**12,6**		**38,3**	**18,8**

Fonte: OCDE, elaboração IPEA.

a- Para ativos retidos em período superior a dois anos.

b- A alíquota efetiva leva em consideração o impacto da dedução total ou parcial do IRPJ pago pela empresa sobre o lucro distribuído na Austrália, Canadá, Coréia, Colômbia, Chile e México.

c- Brasil: ganho de capital até R$ 5 milhões.

Fonte: Junior, 2022, p. 6

No tocante ao imposto de renda sobre o capital (o que engloba aluguéis, juros, dividendos e ganhos de capital) temos que o Brasil é o único país dentre os comparados – e um dos pouquíssimos no mundo - que isenta o IRPF sobre dividendos, isenção esta que não é compensada pelo fato de ter uma tributação de IRPJ mais elevada do que a média. Nesse sentido, aponta-se que para que o Brasil esteja alinhado com as economias avançadas da OCDE, seria necessária a tributação de IRPF sobre os dividendos em 20% (se mantida a atual alíquota de 34% do IRPJ) ou em 30% caso haja redução do IRPJ para 25% (média da OCDE).

> A vantagem da tributação da distribuição dos dividendos em relação ao lucro corporativo pelo IRPJ é porque a primeira é pessoal e pode seguir uma tabela progressiva, sendo mais justa. Por outro lado, a principal vantagem da tributação do lucro pelo IRPJ é porque se pode tributar diretamente o lucro das subsidiárias de companhias multinacionais. Na prática, melhor sistema deve incluir os dois tipos de tributação do lucro. (Junior, 2022, p. 6, 7)

Portanto, temos mais uma falha do sistema brasileiro, na medida em que o IRPF sobre dividendos, que tem caráter progressivo, sequer é tributado – muito diferentemente do que ocorre com os demais países de economia avançada comparados.

6.2 O IMPOSTO SOBRE O CONSUMO NOS PAÍSES DA OCDE E NO BRASIL

6.2.1 O Imposto sobre Valor Adicionado/Agregado (IVA)

No que diz respeito aos impostos incidentes sobre o consumo a OCDE defende:

> a extinção de sistemas com múltiplos impostos sobre consumo (com diferentes alíquotas e muitas vezes cumulativos) para um sistema de Imposto sobre o Valor Adicionado - IVA unificado nacionalmente e com alíquota única de forma a aumentar a base tributária e a arrecadação, reduzir os custos administrativos e não distorcer as decisões econômicas (OCDE, 2020b; Simon; Harding, 2020 *apud* Junior, 2022, p.13).

Portanto, o estudo recomenda que a tributação sobre o consumo se dê através de um Imposto sobre Valor Adicionado/Agregado (IVA), que seria um imposto nacionalmente unificado e com alíquota única, e, portanto, com uma legislação unificada em todo o território brasileiro, o que reduziria os altos custos com advocacia e consultoria tributária resultantes da variedade de legislações atualmente em vigor. Além disso, amenizaria a guerra fiscal existente entre os entes federados, que buscam conceder privilégios – como redução de alíquota - para setores específicos e, com isso, acabam interferindo nas decisões econômicas de indivíduos e empresas.

Porém, entende-se que apenas a adoção do modelo de IVA, por si só, ainda não é o suficiente para combater o caráter regressivo dos impostos indiretos, sendo necessários ainda outros instrumentos que o complementem.

> Como todos os países da OCDE já reformularam os seus IVAs (com exceção dos Estados Unidos), atualmente a entidade tem prestado atenção no impacto distributivo das alíquotas reduzidas e super reduzidas destinadas para alimentação e energia. Estudos como OECD & KIPF (2014) e Thomas (2020) mostram que o IVA tende a ser regressivo em relação a renda das famílias, mas proporcional em relação a despesa familiar (visto que famílias mais ricas poupam mais a renda que as mais pobres). O estudo também conclui que os sistemas de IVA reduzidos beneficiam levemente os mais pobres e enormemente os mais ricos, sendo uma política distributiva ineficiente. Outras políticas como vouchers de consumo são mais focalizadas nos mais pobres e mereceriam um maior destaque, apesar de pouco usados pelos países da OCDE" (Junior, 2022, p. 13)

Portanto, é necessário se atentar às alíquotas do IVA, na medida em que os regimes com alíquotas reduzidas e super reduzidas tendem a beneficiar proporcionalmente mais os ricos do que os mais pobres – mantendo, portanto, o caráter regressivo da tributação indireta sobre o consumo – sendo mais eficiente a implementação de mecanismos destinados às famílias de baixa renda e que consigam lhes propiciar um tratamento diferenciado considerando a sua menor capacidade contributiva, como o citado modelo de vouchers.

Assim, no que tange o cenário brasileiro:

> Para seguir a tendência da OCDE, os vários impostos brasileiros incidentes sobre a produção (ICMS, IPI, PIS/COFINS, ISS) deveriam ser unificados em um único IVA nacional baseado no destino (com repartição da arrecadação entre União, Estados e Municípios), mediante aplicação de uma alíquota padrão (ao redor de 18-20%) e apenas duas alíquotas reduzidas para certos bens, como alimentos. (Junior, 2022, p. 21)

Recomenda-se então a adoção de uma alíquota padrão de entre 18% e 20% tanto para bens quanto para serviços, já que as classes mais ricas consomem mais serviços, enquanto as mais pobres consomem mais produtos. Desta forma, considerando a atual alíquota de 5% do ISS, bem abaixo das do ICMS, a agregação destes dois tributos dentro do IVA com alíquota unificada de entre 18% e 20% corrigiria parte desta distorção, porém, ainda recaindo com maior ônus sobre os mais pobres por conta da natureza regressiva da tributação indireta, sendo necessário para tentar combatê-la um mecanismo capaz de aliviar este ônus fiscal sobre, principalmente, as famílias de baixa renda.

6.2.2 O "Imposto Específico sobre Consumo" (*Excise Tax*) para bens prejudiciais à saúde e/ou ao meio ambiente

Além do IVA, os países da OCDE adotam e a própria organização recomenda a criação de um imposto paralelo que incida apenas sobre o consumo de certos bens que geram externalidades negativas à sociedade, como custo com saúde (cigarros e bebidas) e poluição (combustíveis fósseis), além de servirem como incentivo ao investimento de outros setores (por exemplo, fontes alternativas de energia). (Junior, 2022, p. 14-15)

A entidade ainda aponta que tal imposto teria a função de substituir o atual IPI, melhor dizendo, substituir sua função extrafiscal de seletividade, pela qual os produtos industrializados tidos como não essenciais – dentre estes, aqueles que poluem o meio ambiente e/ou os que são prejudiciais à saúde – seriam tributados com alíquotas maiores do que aqueles considerados mais essenciais.

Portanto, trata-se de um imposto com caráter eminentemente extrafiscal, que visa desincentivar o consumo de produtos tidos como prejudiciais, ao contrário do IVA, que objetiva cumprir exclusivamente a função fiscal (arrecadatória), sendo esta diferença de função a razão pela qual ambos existiriam paralelamente, sendo o IVA a regra geral e com foco na arrecadação tributária, e o *Excise Tax* um imposto específico para certas áreas de consumo e com função extrafiscal.

Assim, apenas os então produtos classificados como prejudiciais sofreriam simultaneamente a incidência do IVA e do *Excise Tax*:

Figura 9 Carga tributária percentual sobre o consumo nos países da OCDE e da América Latina

Tabela 9

Tributos (Excise + IVA) como percentual do preço final ao consumidor, 2019.

	Gasolina	Diesel	Cigarro
Austrália	35,9	37,5	58,9
Bélgica	58,1	56,8	77,5
Canadá	32,0	27,0	66,2
França	62,5	58,9	80,3
Alemanha	61,3	52,3	70,4
Itália	64,3	59,8	75,9
Japão	47,0	34,0	63,1
Coréia	50,8	48,5	73,9
Holanda	64,9	53,8	72,2
Portugal	61,8	54,3	73,6
Espanha	53,8	48,5	78,3
Suécia	61,8	49,7	68,5
Reino Unido	63,1	60,7	80,5
Estados Unidos	18,6	20,1	43,0
Chile	48,9	28,1	89,1
Colômbia	22,0	14,4	n.d.
México	13,8	13,8	67,6
Brasil	36,8[a]	21,0[a]	71,0[b]
Média OCDE-14	**52,6**	**47,3**	**70,2**
Média AL-4	**30,4**	**19,3**	**75,9**

Fonte: OCDE (2020b), elaboração do autor.
a- fonte: Petrobras (bit.ly/3JbE3c6)
b- fonte: Câmara dos Deputados do Brasil (bit.ly/3ySNEQt)

Fonte: Junior, 2022, p.15

Analisando a tabela acima, que detalha a carga tributária total (IVA + *Excise Tax*) sobre os bens alcançados pelo imposto em questão, percebe-se que em relação ao cigarro, a carga tributária brasileira já se encontra no mesmo patamar da média da OCDE. Já no que diz respeito aos combustíveis (gasolina e diesel) o Brasil tributa aproximadamente 50% a menos do que os países europeus da OCDE (cuja carga tributária sobre tais itens figura entre 50% e 60%), mas em um patamar muito próximo ao Canada, e apenas ficando atras dos Estados Unidos, cuja carga tributária total sobre combustíveis se limita a um patamar consideravelmente abaixo da média dos países europeus da OCDE (assim como o fazem no imposto estadual que incide sobre o consumo dos demais bens), ficando próxima de 20%.

6.3 A CARGA TRIBUTÁRIA SOBRE O CONSUMO E SOBRE A RENDA NO BRASIL E NA OCDE

Por fim, é indispensável que se compare a arrecadação tributária sobre o consumo e sobre a renda no Brasil e nos países da OCDE, ou seja, a parcela que cada uma representa perante o PIB.

Figura 10 Arrecadação tributária pelo PIB, por categoria de imposto, 2019

Tabela 13

Arrecadação tributária pelo PIB, por categoria de imposto, 2019

	Carga Tributária	Imposto de renda		Contribuição Social		Propriedade	Bens e serviços			
		Indivíduos	Empresas	Trabalhador	Empregador		Gerais	Específicos	Uso de Veículos	Tarifa Aduaneira
Austrália	27,7	11,6	4,8	n.d.	n.d.	2,7	3,3	2,9	0,5	1,0
Bélgica	42,7	11,3	3,7	5,3	7,9	3,4	6,7	3,6	0,4	0,4
Canadá	33,8	12,2	4,2	2,1	3,4	3,9	4,8	2,5	0,2	0,2
França	44,9	9,3	2,2	4,8	8,6	3,9	7,9	3,9	0,0	0,1
Alemanha	38,6	10,6	2,0	7,8	5,6	1,1	7,0	2,7	0,3	0,2
Itália	42,4	11,0	2,0	4,4	6,0	2,4	6,2	4,3	0,4	0,1
Japão	31,4	5,9	3,8	6,9	3,3	2,6	4,2	1,6	0,0	0,2
Coréia	27,3	4,8	4,3	4,0	6,8	3,1	4,3	2,4	0,0	0,4
Holanda	39,3	8,5	3,7	8,1	6,2	1,5	7,2	3,7	0,7	0,3
Noruega	39,9	10,4	5,9	4,4	5,8	1,3	8,6	2,5	0,2	0,1
Polônia	35,1	5,3	2,2	8,1	9,4	1,3	7,9	4,4	0,0	0,2
Portugal	34,5	6,4	3,1	3,8	5,8	1,4	8,8	4,3	0,3	0,1
Espanha	34,7	7,9	2,1	3,2	3,0	2,5	6,5	2,7	0,2	0,2
Suécia	42,8	12,3	3,0	2,6	9,5	0,9	9,1	2,6	0,4	0,1
Suíça	27,4	8,4	3,1	3,4	3,8	2,1	3,1	1,6	0,0	0,2
Reino Unido	32,7	9,0	2,3	2,7	5,2	4,1	7,0	3,4	0,3	0,2
Estados Unidos	25,0	10,3	1,3	3,1	3,3	2,9	2,0	1,8	0,2	0,4
Argentina	28,7	2,0	2,8	2,4	5,4	2,6	10,8	4,0	0,3	0,8
Chile	20,9	1,5	4,9	1,5	0,0	1,1	8,3	1,9	0,0	0,2
Colômbia	19,7	1,3	4,7	0,5	1,4	1,8	6,7	1,6	0,2	0,4
México	16,4	3,4	3,3	0,5	1,8	0,3	3,8	2,3	0,1	0,3
Brasil	33,1	3,0	2,9	2,1	6,4	1,5	12,1	1,4	0,7[a]	0,6
Média OCDE-17	**35,3**	**9,1**	**3,2**	**4,7**	**5,9**	**2,4**	**6,2**	**3,0**	**0,2**	**0,3**
Média AL-5	**23,8**	**2,2**	**3,7**	**1,4**	**3,0**	**1,5**	**8,3**	**2,2**	**0,3**	**0,5**
Código OCDE		*1100*	*1200*	*2100 + 2300*	*2200 + 3000*	*4000*	*5110*	*5120*	*5211 + 5212*	*5123*

Fonte: OCDE, elaboração do autor.

a- No Brasil o imposto sobre uso de veículos corresponde ao IPVA.

Fonte: Junior, 2022, p.22 (destaque nosso)

No que se refere a carga tributária em si, que no Brasil foi de 33,1% do PIB em 2019, pode-se dizer que já se encontra em um patamar muito próximo da média dos países da OCDE (35,3%), e inclusive, bem acima da média dos demais países da América Latina também comparados pelo Ipea (Argentina, Chile, Colômbia e México), que foi de 23,8%. Ocorre que a composição dessa carga tributária tem uma grande diferença quando se compara o Brasil e a média da OCDE na tributação sobre renda e sobre bens e serviços.

Em 2019 a arrecadação com tributos sobre o consumo (bens e serviços) no Brasil representou 14,8% de seu PIB e 44,71% de toda sua arrecadação tributária, valor quase 50% maior do que a média das economias avançadas da OCDE, que foi de 9,7% do PIB e 27,49% da arrecadação tributária, percentual que ainda pode ser considerando elevado quando comparado com países com menor carga tributária (ainda da própria OCDE), como Estados Unidos e Suíça, no quais a carga tributária é de 25% e 27,4% de seus PIBs, respectivamente, sendo que a arrecadação com impostos sobre bens e serviços nos mesmos é de 17,6% e 17,88%, respectivamente.

Já na tributação sobre a renda, que representou apenas 17,82% da arrecadação brasileira e 34,84% da arrecadação média da OCDE, é na tributação da pessoa física onde se encontra o maior abismo de diferença, pois enquanto no Brasil ela representa apenas 9,06% da arrecadação, na OCDE ela é de 25,78%. Ou seja, apenas 50,83% da arrecadação sobre a renda no Brasil advém da pessoa física, enquanto na média da OCDE fala-se em 74,01%.

Por outro lado, nas pessoas jurídicas a arrecadação representa 8,76%, estando relativamente alinhado à média da OCDE, que é de 9,07% da arrecadação tributária.

Portanto, para que o Brasil esteja alinhado às economias avançadas da OCDE no que diz respeito às questões tributárias, e visando ter um sistema tributário voltado a inclusão social e ao progresso socioeconômico, é necessária, dentre outras alterações, uma recomposição da carga tributária brasileira que enfatize a tributação sobre a renda da pessoa física e que ao mesmo tempo reduza a carga incidente sobre bens e serviços, considerando que a tributação sobre a renda é mais eficaz no combate à desigualdade, na medida em que os mais ricos contribuem proporcionalmente mais, diferentemente do caráter regressivo que os impostos indiretos tendem a ter quando não há, por exemplo, um sistema que permita que os mais pobres recuperem parte do valor com o qual contribuíram através destes impostos.

7 A REFORMA TRIBUTÁRIA BRASILEIRA

Já em discussão no Brasil há aproximadamente quarenta anos (Secretaria de Comunicação Social, 2023), foi aprovada no dia 15 de dezembro de 2023 pela Câmara dos Deputados, em dois turnos, a PEC 45/2019, a partir da qual foi gerada a Emenda Constitucional nº 132 de 20 de dezembro de 2023, a reforma tributária que visa mudar a forma como a tributação sobre o consumo é realizada no Brasil e inseri-lo na mesma página na qual se encontra, praticamente, a totalidade dos países desenvolvidos, pelo menos no que se refere a estrutura dos tributos sobre o consumo. Portanto, o principal objetivo da presente reforma é transformar a forma como a tributação sobre o consumo é organizada (competência, arrecadação, legislação etc.), mas não necessariamente alterar a sua carga tributária, que, conforme já se destacou no presente estudo, necessita uma diminuição – principalmente no que se refere a produtos – para que o sistema tributário brasileiro seja socioeconomicamente mais justo e inclusivo.

Além disso, tal reforma abrange apenas a tributação sobre o consumo, não trazendo qualquer alteração em relação aos outros setores de tributação, como a renda - que, conforme já fora detalhado, necessitaria de faixas de incidência e alíquotas que operassem de forma mais progressiva.

Portanto, a presente reforma tributária infelizmente não será capaz de implementar todas as recomendações feitas na nota técnica do Ipea, como a redistribuição da carga tributária que passaria a incidir em menor medida sobre o consumo e em maior medida sobre renda. Entretanto, várias dos apontamentos referentes a tributação sobre o consumo foram contemplados por ela, como será detalhado adiante.

A reforma tributária prevê a adoção de um modelo de Imposto sobre Valor Agregado (IVA), mais especificamente um IVA Dual (Quintino, 2024), ou seja, uma tributação única, porém composta por dois tributos, que terão destinações distintas: um Imposto sobre Bens e Serviços (IBS), cuja arrecadação será partilhada entre Estados e Municípios; e a Contribuição sobre Valor Agregado (CBS), que será destinada à União. Além do IVA, também foi instituído um imposto paralelo que incidirá apenas sobre produtos que sejam prejudiciais à saúde e/ou ao meio ambiente - como cigarros, bebidas alcoólicas e veículos – o denominado Imposto Seletivo (IS), que, conforme o próprio nome sugere, e diferentemente do IVA, será aplicado de forma seletiva, visando desestimular o consumo dos produtos que assim se enquadrem – função atualmente delegada ao IPI.

O modelo de IVA já é utilizado em 175 países (Krauss, 2024) sendo que, dentre os países considerados mais desenvolvidos, apenas os Estados Unidos não o adotaram ainda. Sua principal finalidade é evitar os impostos cumulativos (Quintino, 2024), que incidem em efeito cascata e cujos valores se acumulam na medida em que se incorporam aos custos em cada etapa sucessiva da cadeia de produção e distribuição de um produto.

O IVA, por sua vez, incide apenas sobre o valor que foi agregado em cada etapa, e gera um crédito para a próxima empresa na cadeia. Assim, esta poderá descontar o que já foi pago, recolhendo o imposto apenas sobra a diferença, e assim sucessivamente até que o produto chegue ao consumidor final, que será o contribuinte de fato do imposto. Portanto, não si acumula o valor de todos os impostos que incidiram nas etapas anteriores, permitindo ao final - conforme será detalhado - alíquotas iguais para bens e serviços (Quintino, 2024).

Dessa forma, o Brasil adota, no que diz respeito à organização da tributação sobre o consumo, algumas das principais recomendações expostas pela nota técnica do Ipea, que tinha, justamente, o intuito de fornecer parâmetros para a reforma tributária brasileira.

Porém, mesmo já aprovada, as alterações trazidas pela reforma tributária serão implementadas de maneira gradual através de um período de transição (Krauss, 2024) dentro do qual os tributos sobre o consumo atualmente vigentes (IPI, ICMS, ISS, bem como as contribuições PIS/Pasep e Cofins) serão gradualmente suprimidos e então substituídos pelo IBS (que sucederá ao ICMS e ao ISS), pela CBS (que sucederá os tributos federais IPI, PIS/Pasep e Cofins, inclusive PIS/Pasep-importação e Cofins-importação) e pelo IS.

A competência para a criação desses tributos foi incluída na Constituição Federal pela Emenda Constitucional nº 132/23, e estes foram efetivamente instituídos e regulamentados pelo Projeto de Lei Complementar (PLP) nº 68 de 2024, recentemente convertido na Lei Complementar (LC) nº 214, de 16 de janeiro de 2025.

7.1 O NOVO IMPOSTO SOBRE VALOR AGREGADO (IVA)

Conforme disposto acima, o novo IVA será composto pelo IBS e pela CBS, sendo estes os futuros tributos incidentes sobre o consumo – além do IS – e que, assim como os atuais, são formados por impostos e contribuições, ou melhor dizendo, um imposto e uma contribuição. Portanto, ao mesmo tempo que estes dois (IBS e CBS) compartilharão várias características, também terão diferenças importantes.

7.1.1 Os novos IBS e CBS

A competência para a criação de ambos os tributos foi incluída na Constituição Federal pela mencionada Emenda Constitucional nº 132/23, estando o IBS previsto no art. 156-A da nova Seção V-A "Do Imposto de Competência Compartilhada entre Estados, Distrito Federal e Municípios", e a CBS no art. 195, inciso V:

> Art. 156-A. Lei complementar instituirá imposto sobre bens e serviços de competência compartilhada entre Estados, Distrito Federal e Municípios.
> Art. 195. A seguridade social será financiada por toda a sociedade, de forma direta e indireta, nos termos da lei, mediante recursos provenientes dos orçamentos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, e das seguintes contribuições sociais:
> V - sobre bens e serviços, nos termos de lei complementar.

Os respectivos tributos foram então efetivamente instituídos pela Lei Complementar nº 214/25 – que também instituiu o novo Imposto Seletivo (IS) e o Comitê Gestor do IBS.

Conforme se verifica pelo Livro I "DO IMPOSTO SOBRE BENS E SERVIÇOS (IBS) E DA CONTRIBUIÇÃO SOCIAL SOBRE BENS E SERVIÇOS (CBS)" e seus respectivos Títulos e Capítulos, o IBS e a CBS terão várias características em comum, como as hipóteses de incidência, imunidades e base de cálculo.

Nesse sentido, o art. 2º dispõe que ambos "são informados pelo princípio da neutralidade, segundo o qual esses tributos devem evitar distorcer as decisões de consumo e de organização da atividade econômica, observadas as exceções previstas na Constituição Federal e nesta Lei Complementar.". Portanto, tem-se que terão função eminentemente fiscal/arrecadatória, não devendo influenciar no comportamento dos sujeitos passivos e agentes econômicos.

> Por certo que a atividade econômica é objeto de tributação e que por ela resta onerada, mas a tributação deve se apresentar de modo não interventivo, pautando-se pela isonomia, pela capacidade contributiva, pela uniformidade geográfica, pela proibição de diferenciações em razão da procedência ou destino e pela vedação de limitação ao tráfego de bens e de pessoas, todos preceitos constitucionais. [...]
> [...] De tudo, extrai-se a necessidade de padrões de tributação que interfiram quanto menos possível na atividade econômica, deixando aos agentes econômicos um ambiente de liberdade para estruturar suas operações e realizar seus negócios. (Paulsen, 2023, p. 160-161):

Assim, tem-se que o futuro IVA destina-se apenas a arrecadar recursos, estando vedada a sua aplicação de forma seletiva, faculdade esta que ainda é atribuída constitucionalmente ao ICMS, e que, conforma já fora mencionado, tem se mostrado um instrumento desvirtuado pelos

Estados e utilizado para conceder verdadeiros benefícios fiscais para determinados setores, o que tem gerado disputas entre os entes para a atração de investimentos.

Em relação ao campo de incidência, conforme dispõe o art. 4º, incidirão sobre:

> I - [...] operações com bens materiais ou imateriais, inclusive direitos, ou com serviços;
> II - [...] importação de bens materiais ou imateriais, inclusive direitos, ou de serviços realizada por pessoa física ou jurídica, ainda que não seja sujeito passivo habitual do imposto, qualquer que seja a sua finalidade;

Portanto, os tributos em questão incorporarão as hipóteses de incidência somadas dos vigentes ICMS e ISS, bem como não incidirão sobre as exportações de bens e serviços (art. 8º), e sendo a base de cálculo de ambos, regra geral, o valor da respectiva operação (art. 12).

No mesmo sentido, outras alterações significativas trazida pelo IVA – e que se coadunam com o principal objetivo da presente reforma tributária, que seria a desburocratização e diminuição da complexidade e diversidade do sistema tributário brasileiro no que tange a tributação sobre bens e serviços - são a uniformização e unificação da legislação do novo imposto de competência municipal e estadual – o IBS - a nível nacional, cabendo a cada um dos entes apenas fixar sua respectiva alíquota, sendo este, portanto, o único ponto de distinção do referido imposto em cada um deles, como preveem os incisos IV e V do art. 156-A da Constituição Federal – muito diferentemente do cenário ainda vigente, no qual cada Município e Estado - além do Distrito Federal - possui sua própria legislação, respectivamente, de ISS e ICMS.

Sobre isso, afirma o consultor legislativo da Câmara, José Evande Carvalho Araújo (*apud* Mugnatto, 2024):

> Se você trabalha no Brasil inteiro, tem de conhecer 27 legislações do ICMS e de todas as legislações do ISS dos municípios em que a empresa trabalha. E não são similares, elas são muito diferentes. As regras são gerais, mas tem muita particularidade de regimes próprios, o que não vai acontecer mais no novo sistema.

Portanto, a existência de uma legislação única aplicável em todo o território brasileiro para quaisquer mercadorias e serviços será muito benéfica para os agentes econômicos, já que menos recursos serão despendidos por motivos de readequação de seus processos e estratégias a diferentes legislações e regras jurídicas. Nesse sentido, um estudo realizado pelo Movimento Brasil Competitivo (MBC), entidade formada por algumas das maiores companhias brasileiras e multinacionais, a partir de números das consultorias Endeavor e Eernst & Young (E&Y), prevê uma economia de R$28,1 bilhões por ano para as empresas após a entrada em vigor do modelo de Imposto sobre Valor Agregado (IVA) e da extinção dos tributos atualmente vigentes

sobre o consumo (ou seja, após decorrido o período de transição), apenas por conta da redução nas horas que serão gastas para o cálculo e pagamento destes – quando comparados com os tributos atualmente vigentes (Secretaria de Comunicação Social, 2023).

7.1.2 A alíquota do IVA

Em relação à alíquota do IVA, esta será definida, em cada caso, pela soma das respectivas alíquotas do IBS e da CBS incidentes sobre o produto/serviço, e estas serão fixadas por lei específica do respectivo ente federativo competente (art. 14 da LC nº 214/25):

> I - a União fixará a alíquota da CBS;
> II - cada Estado fixará sua alíquota do IBS;
> III - cada Município fixará sua alíquota do IBS; e
> IV - o Distrito Federal exercerá as competências estadual e municipal na fixação de suas alíquotas.

No caso do IBS, portanto, a alíquota final incidente sobre a respectiva operação corresponderá (art. 15):

> I - à soma:
> a) da alíquota do Estado de destino da operação; e
> b) da alíquota do Município de destino da operação; ou
> II - à alíquota do Distrito Federal, quando este for o destino da operação.

Assim, enquanto a alíquota do IVA será definida, em cada caso, pela soma das alíquotas do IBS e da CBS, a alíquota do IBS será definida pela soma das alíquotas fixadas no respectivo Município e Estado.

Portanto, os entes terão autonomia para fixar as alíquotas dos tributos sobre os quais detenham a competência. Ao mesmo tempo, conforme dispõe o art. 18, o Senado Federal fixará alíquotas de referência para cada esfera federativa, podendo o ente, ao fixar sua alíquota, vinculá-la ou não à alíquota de referência prevista para sua respectiva esfera federativa (art. 14, § 2º, incisos I e II). Porém, na ausência de lei específica por parte do ente estabelecendo sua alíquota própria, será aplicada a alíquota de referência fixada para sua respectiva esfera federativa (art. 14, § 3º).

Como já mencionado, uma das principais alterações trazidas pelo IVA é a adoção de uma alíquota padrão para todas as operações, tanto em se tratando de bens quanto de serviços (art. 16, *caput*). Tal uniformização de alíquota, inclusive, ameniza a distorção atualmente vigente pela qual mercadorias/produtos, que representam a maior parte do consumo das famílias

mais pobres, têm carga tributária maior do que os serviços, que, conforme já demonstrado, são imensamente mais consumidos pelos mais ricos quando comparados com os mais pobres.

Mesmo que os entes tenham autonomia para fixar suas respectivas alíquotas, a reforma tributária busca impor uma alíquota máxima para o IVA – ou seja, para a soma das alíquotas do IBS e da CBS - cujo valor, a princípio, seria de 26,5%, sendo 17,7% de IBS e 8,8% da CBS (Mugnatto, 2024).

Porém, foram criados alguns regimes diferenciados que serão beneficiados com reduções de alíquotas, que serão aplicadas sobre a alíquota de referência de cada ente (art. 16, Parágrafo único). Ocorre que o valor a ser estabelecido para a alíquota geral é influenciado pela criação de tais benefícios fiscais, pois há uma necessidade de compensá-los para que não haja perda de arrecadação. Assim, quanto mais setores forem incluídos nas exceções à alíquota geral, maior ela será.

Ou seja, alguns setores – e consequentemente, seus consumidores – terão, na prática, de subsidiar os privilégios concedidos a outros. De acordo com o secretário da reforma tributária, Bernardo Appy (Noberto, 2025), a inclusão das últimas exceções aprovadas pelo Congresso à alíquota geral provavelmente fará com que o valor desta tenha de ser elevado para um patamar próximo a 28%.

Caso aprovada a alíquota máxima de 28%, o Brasil estaria no topo do ranking dos maiores IVAs (Garcia, 2025), porém não muito acima das mais altas aplicadas pelos países da OCDE, como Hungria (27%), Dinamarca, Noruega e Suécia (25%), Finlândia, Grécia e Islândia (24%). Ou seja, a alíquota máxima do IVA brasileiro estaria quase no mesmo patamar daquelas dos países nórdicos, que estão entre os mais desenvolvidos não apenas entre os pertencentes a OCDE, mas também do mundo. Porém cabe destacar as exceções, ou seja, os produtos/serviços contemplados com regimes diferenciados, e que podem representar um retrocesso, não em relação ao atual cenário, mas em relação ao objetivo original da reforma.

7.1.2.1 Regimes diferenciados do IBS e da CBS

Tais regimes estão previstos no TÍTULO IV “DOS REGIMES DIFERENCIADOS DO IBS E DA CBS” da Lcp nº 214/25 e serão aplicados de maneira uniforme em todo o território nacional (art. 126, *caput*) através de reduções de alíquotas sobre as alíquotas padrão do IBS e da CBS de cada ente federativo (art. 126, §4º).

7.1.2.1.1 As alíquotas reduzidas a zero

O art. 125 da Lcp nº 214/25 prevê tal benefício para a venda de produtos que compõem a Cesta Básica Nacional de Alimentos (CeNA), que foi efetivamente instituída pelo Projeto de Lei Complementar n. 35/2024 e cujo art. 3º prevê que:

> Art. 3º Compõem a CeNA os seguintes alimentos destinados ao consumo humano ou utilizados na industrialização de produtos que se destinam ao consumo humano, independentemente da forma como apresentados:
> I. Proteínas animais, incluindo carne e demais produtos comestíveis frescos, resfriados, congelados, salgados, secos ou temperados, resultantes do abate de aves, leporídeos e gado bovino, bufalino, caprino, ovino e suínos, além de peixes, crustáceos e outros invertebrados aquáticos;
> II. Leite e laticínios, independentemente da forma como apresentados, inclusive soro de leite, leite em pó, integral, semidesnatado ou desnatado, leite fermentado, bebidas e compostos lácteos e fórmulas infantis, assim definidas conforme previsão legal específica, queijos, manteiga, requeijão e creme de leite;
> III. Margarina;
> IV. Ovos de aves e mel natural;
> V. Produtos hortícolas, frutas e hortaliças;
> VI. Café, chá, mate, especiarias e infusões;
> VII. Trigo
> VIII. Farinhas de trigo, rosca e mandioca;
> IX. Milho;
> X. Farinhas de milho, tais como fubá, gritz de milho, canjiquinhas e flocos de milho;
> XI. Demais farinhas derivadas de cereais e féculas, raízes e tubérculos;
> XII. Pães, biscoito, bolos e misturas próprias
> XIII. Massas alimentícias;
> XIV. Molhos preparados e condimentos;
> XV. Açúcares, sal, óleos e gorduras;
> XVI. Arroz, feijão e pulses;
> XVII. Sucos naturais sem adição de açúcar e conservantes;
> XVIII. Água mineral, natural ou potável, que tenha sido envasada, com ou sem gás;
> XIX. Castanhas e nozes (oleaginosas).

Além das alíquotas de IBS e CBS zeradas (art. 2º do PLP nº 35/2024), evidentemente também não incidirá o Imposto Seletivo (IS) sobre nenhum dos produtos que compõem a CeNA (art. 3º, §1º). Portanto, tal benefício representará um considerável avanço perante o cenário, no qual – conforme já demonstrado no presente estudo – vários dos alimentos listados acima sofrem com alta carga tributária final, e, inclusive, muitas vezes equiparada a de alimentos mais luxuosos e que não podem ser caracterizados com o mesmo grau de essencialidade destes.

Porém o art. 143 da mesma lei expande este regime para as operações envolvendo:

> I - dispositivos médicos;
> II - dispositivos de acessibilidade próprios para pessoas com deficiência;
> III - medicamentos;
> IV - produtos de cuidados básicos à saúde menstrual;
> V - produtos hortícolas, frutas e ovos;

> VI - automóveis de passageiros adquiridos por pessoas com deficiência ou com transtorno do espectro autista;
> VII - automóveis de passageiros adquiridos por motoristas profissionais que destinem o automóvel à utilização na categoria de aluguel (táxi); e
> VIII - serviços prestados por Instituição Científica, Tecnológica e de Inovação (ICT) sem fins lucrativos

Assim, pode-se dizer que houve um considerável avanço no que diz respeito a tributação dos bens considerados mais essenciais para uma vida saudável, principalmente em relação à alimentação, na medida em que terão de fato sua carga tributária reduzida a zero. Porém, não significa que outros alimentos e produtos (como de higiene pessoal) que também podem ser considerados altamente essenciais foram tão beneficiados com os regimes diferenciados quanto deveriam, principalmente quando comparados com outros setores que o foram, conforme se verificará na próxima seção.

7.1.2.1.2 As alíquotas reduzidas em 60% e 30%

Os bens e serviços contemplados com redução de 60% das alíquotas de IBS e CBS estão previstos no art. 128 da Lcp nº 214/25, estando entre eles "produtos de higiene pessoal e limpeza majoritariamente consumidos por famílias de baixa renda", que englobam, conforme o ANEXO VIII, papel higiênico, sabões em barra, fraldas e escovas de dentes, itens que também podem ser considerados essenciais em qualquer lar e que, portanto, também mereciam estar na lista de bens com alíquota zerada, juntamente com produtos de cuidados básicos à saúde menstrual.

Ao mesmo tempo, verifica-se que alguns serviços também foram incluídos entre os beneficiados com a redução de 60% da alíquota, como os serviços de saúde, educação, informação e cibersegurança. (art. 128, incisos I, II e XIII)

Por outro lado, a grande maioria dos serviços prestados por profissionais que exercem atividades intelectuais de natureza científica, literária ou artística, submetidas à fiscalização por conselho profissional foram beneficiados com o regime de redução de apenas 30% da alíquota (art. 127 da Lcp nº 214/25), sendo eles:

> I - administradores;
> II - advogados;
> III - arquitetos e urbanistas;
> IV - assistentes sociais;
> V - bibliotecários;
> VI - biólogos;
> VII - contabilistas;
> VIII - economistas;
> IX - economistas domésticos;
> X - profissionais de educação física;

> XI - engenheiros e agrônomos;
> XII - estatísticos;
> XIII - médicos veterinários e zootecnistas;
> XIV - museólogos;
> XV - químicos;
> XVI - profissionais de relações públicas;
> XVII - técnicos industriais; e
> XVIII - técnicos agrícolas.

Portanto, a grande maioria dos produtos que não se enquadrem entre alimentos essenciais e itens relacionados à saúde não serão beneficiados com redução de alíquota em nenhum dos regimes diferenciados da IBS e da CBS, de forma que sua carga tributária final será correspondente à própria alíquota do IVA. Ocorre que nesse quadro se encontram aqueles bens essenciais - cuja carga tributária já fora analisada no presente estudo – de categorias como uso doméstico (colchão, travesseiro, edredom, copos, talheres, pratos, toalhas de banho, etc), itens de vestuário, eletrodomésticos (geladeira, fogão, micro-ondas, lâmpadas, máquina de lavar roupa, etc), eletroeletrônicos (smartphone, notebook, desktop e suas peças e periféricos, televisão, monitor, etc) e materiais escolares.

Este último exemplo (materiais escolares) demonstra o já citado problema sofrido pela reforma durante suas tramitação nas casas legislativas, que foi a inclusão de determinados setores nos regimes com redução de alíquota, o que contraria o sentido originalmente pretendido pela referida reforma: "A Reforma Tributária foi desenhada para mostrar que não existe almoço grátis" (Ministério da Fazenda, 2024). Quanto mais tratamentos diferenciados para alguns setores, maior a alíquota que será paga por todos os que não estão contemplados nessas exceções, de acordo com o secretário (Ministério da Fazenda, 2024).

> No processo de construção do novo sistema de tributação do consumo, que adota como premissa a manutenção da carga tributária global do sistema anterior, toda exceção inserida significa uma distribuição de recursos da sociedade em geral para produtores ou consumidores do setor que pede o benefício.
> Com isso, quando se opta por isentar ou reduzir as alíquotas de um determinado bem ou serviço, a contrapartida envolve o aumento das alíquotas padrão que devem ser pagas por todos os outros consumidores para compensar a perda de receita fiscal.
> Quando se isenta ou reduz a carga tributária sobre um produto ou serviço específico, isso resulta em uma redução dos preços desses bens ou serviços, o que, por sua vez, leva a um aumento da renda disponível para as famílias que consomem esses itens.
> Em resumo, estamos falando de uma realocação de recursos e, em última instância, de uma transferência de renda entre diferentes grupos de consumidores. (Lima, 2023)

Neste exemplo, serviços de educação privados, que raramente os mais pobres têm condição de contratar, terão redução de alíquota de 60%, mas os materiais escolares, que são consumidos por todas as classes, inclusive as mais vulneráveis, não terão. Nessa sistemática, os

mais pobres estarão financiando uma redução de alíquota da qual provavelmente apenas os mais ricos irão se beneficiar, o que representa um mecanismo regressivo de transferência de renda.

7.1.3 O sistema de *cashback* para as famílias de baixa renda

Ocorre que apenas a uniformização da alíquota para bens e serviços e a redução a zero das alíquotas incidentes sobre a Cesta Básica Nacional de Alimentos não são o suficiente para combater a regressividade tributária dos impostos indiretos que incidem sobre o consumo, já que a aplicação de uma mesma alíquota e base de cálculo sem qualquer discriminação em relação ao sujeito passivo fará com que os mais pobres contribuam, na prática, em maior medida do que os mais ricos.

Visando amenizar este quadro, a reforma tributária prevê um instrumento denominado de *cashback*, que visa amenizar a regressividade intrínseca dos impostos sobre o consumo, através da devolução às famílias de baixa renda de parte do que tiverem contribuído a título do novo imposto que incidirá sobre o consumo – mais especificamente, o IBS e a CBS.

"O impacto redistributivo virtuoso da Reforma Tributária é assegurado pela combinação entre *cashback* e uniformização de alíquotas" (Ministério da Fazenda, 2024), afirma o diretor da Secretaria Extraordinária da Reforma Tributária (Sert), Rodrigo Orair. Portanto, aposta-se no sistema de *cashback* como o meio de aliviar a carga tributária dos novos impostos sobre consumo para as famílias de baixa renda, e, assim, combater a regressividade tributária atualmente em prática nos impostos indiretos que recaem sobre produtos e serviços.

Tal sistema está previsto no Título III da LC nº 214/25, denominado "DA DEVOUÇÃO PERSONALIZADA DO IBS E DO CBS (CASHBACK) E DA CESTA BÁSICA NACIONAL DE ALIMENTOS", e consiste, de acordo com o art. 100, *caput*, na devolução do IBS e do CBS para pessoas físicas integrantes de família de baixa renda. Ou seja, o novo Imposto Seletivo (IS) não está incluído no respectivo instrumento de devolução.

Portanto, para verificar quais serão os possíveis beneficiários do novo sistema, é necessário compreender qual o conceito legal de "família de baixa renda" adotado pelo mesmo, bem como a forma como tal devolução será realizada. O art. 101 esclarece tais pontos, dispondo que:

> 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.

Assim, tem-se que uma família de baixa renda é aquela que possui renda familiar mensal *per capita* (ou seja, por indivíduo) de até meio salário-mínimo. Assim, considerando o salário-mínimo vigente de R$1.412,00 (Brasil, 2023), uma família de baixa renda seria aquela cuja renda mensal por pessoa seria de R$706,00, e que também esteja devidamente cadastrada no programa CadÚnico, do Governo Federal.

Os valores das devoluções, de acordo com o art. 117, *caput*, "[...] serão calculadas mediante aplicação de um determinado percentual sobre o valor do tributo relativo ao consumo [...]", ou seja, será aplicado um determinado percentual (entre os previstos no art. 106) sobre as parcelas do valor do produto/serviço objeto referentes ao IBS e a CBS.

Além disso, o §2º do mesmo art. 117 prevê quais serão os critérios para a determinação da quantidade do tributo que poderá ser devolvida:

> § 2º Para determinação do tributo a ser devolvido às pessoas físicas, nos termos do *caput* e do § 1º deste artigo, serão considerados:
> I - o consumo total de produtos pelas famílias destinatárias, ressalvados os produtos sujeitos ao Imposto Seletivo, de que trata o Livro II desta Lei Complementar;
> II - os dados extraídos de documentos fiscais vinculados ao CPF dos membros da unidade familiar, que acobertem operações de aquisição de bens ou serviços exclusivamente para consumo domiciliar;
> III - 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;
> IV - os dados extraídos de publicações oficiais relativos à estrutura de consumo das famílias;
> V - as regras de tributação de bens e serviços previstas na legislação.

Portanto, para determinar a quantia passível de devolução de cada um dos tributos, a respectiva entidade competente (a Receita Federal Brasileira, no caso do da CBS, e o Comitê Gestor do IBS, no caso do IBS) levará em consideração a renda disponível da unidade familiar e o seu consumo total de produtos, excluídos aqueles que sofrem a incidência do Imposto Seletivo.

Já em relação aos percentuais sob os quais será calculada a quantia passível de devolução, o art. 118 prevê:

> Art. 118. O percentual a ser aplicado nos termos do art. 117 desta Lei Complementar será de:
> I - 100% (cem por cento) para a CBS e 20% (vinte por cento) para o IBS na aquisição de botijão de até 13 kg (treze quilogramas) de gás liquefeito de petróleo, nas operações de fornecimento domiciliar de energia elétrica, abastecimento de água, esgotamento sanitário e gás canalizado e nas operações de fornecimento de telecomunicações; e

> II - 20% (vinte por cento) para a CBS e para o IBS, nos demais casos.

Porém, tais valores representam apenas o piso percentual passível de devolução, podendo os respectivos entes federados fixar patamares superiores de devolução, nos termos do § 1º do art. 118:

> § 1º A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios poderão, por lei específica, fixar percentuais de devolução da sua parcela da CBS ou do IBS superiores aos previstos nos incisos I e II do *caput***,** os quais poderão ser diferenciados:
> I - em função da renda familiar dos destinatários, observado o disposto no art. 113 desta Lei Complementar;
> II - entre os casos previstos nos incisos I e II do *caput***.**
> § 2º Na ausência da fixação de percentuais próprios, as devoluções previstas neste Capítulo serão calculadas mediante aplicação dos percentuais de que tratam os incisos I e II do *caput***.**

Tem-se então que cada um dos entes tem a faculdade de fixar percentuais maiores de devolução, podendo ainda estabelecer novos patamares com base na renda da família destinatária, ficando à mercê deles tornar o sistema de *cashback* ainda mais progressivo caso optem por mecanismos mais benéficos do que os pisos estabelecidos pela própria Reforma Tributária.

Pode-se dizer que o sistema de *cashback* funciona, na prática, como o modelo de voucher para consumo destinado às famílias de baixa renda que foi recomendado pelo Ipea:

> Como todos os países da OCDE já reformularam os seus IVAs (com exceção dos Estados Unidos), atualmente a entidade tem prestado atenção no impacto distributivo das alíquotas reduzidas e super reduzidas destinadas para alimentação e energia. Estudos como OECD & KIPF (2014) e Thomas (2020) mostram que o IVA tende a ser regressivo em relação a renda das famílias, mas proporcional em relação a despesa familiar (visto que famílias mais ricas poupam mais a renda que as mais pobres). O estudo também conclui que os sistemas de IVA reduzidos beneficiam levemente os mais pobres e enormemente os mais ricos, sendo uma política distributiva ineficiente. Outras políticas como vouchers de consumo são mais focalizadas nos mais pobres e mereceriam um maior destaque, apesar de pouco usados pelos países da OCDE (Junior, 2022, p. 13)

Portanto, a instituição do modelo de *cashback* junto ao IVA se traduz em um mecanismo mais justo e eficaz do que a mera implementação de um IVA com alíquotas reduzidas e super reduzidas que seriam aplicadas igualmente para todos os contribuintes - e que, por conta disso, beneficiariam proporcionalmente mais os mais ricos do que os mais pobres – pois o modelo de *cashback* dará um tratamento pessoalizado para as famílias de baixa renda.

diferentemente do sistema de devolução, que é destinado apenas para famílias de baixa renda.

Figura 11 Tabela comparativa da incidência e não incidência do sistema de cashback em diferentes setores de bens e serviços para famílias de baixa renda



Exemplo de cashback para família de baixa renda*

	consumo	alíquota	alíquota com cashback	devolução
cesta básica	R$ 511	0	**0**	0
cesta estendida	R$ 354	10,6%	**8,5%**	R$ 7,51
demais alimentos	R$ 280	26,5%	**21,2%**	R$ 14,88
contas de energia, água, gás de cozinha	R$ 545	26,5%	**14,2%**	R$ 67,20
bens sujeitos ao Imposto Seletivo	R$ 62	26,5%	**26,5%**	R$ 0,00
bens e serviços com alíquota reduzida	R$ 643	7,1%	**5,7%**	R$ 9,17
demais bens e serviços	R$ 2.505	26,5%	**21,2%**	R$ 132,96
total	R$ 4.901	20,1%	**15,7%**	R$ 231,72

*considera alterações feitas pela Câmara no **PLP 68/24**, exceto cesta básica

Fonte: Ministério da Fazenda

Fonte: Mugnatto. 2024b

Analisando a tabela acima elaborada pelo Ministério da Fazenda e que compara, em diferentes segmentos de consumo, uma alíquota padrão de 26,5% para o IVA (englobando, portanto, a soma das alíquotas do IBS e da CBS), bem como a alíquota efetiva resultante da aplicação do sistema de *cashback* (considerando o previsto no art. 118 da LC nº 214/25) e os consequentes valores passíveis de devolução, percebe-se que na maioria dos setores a alíquota efetiva com *cashback* será entre 20% e 25% menor para as famílias de baixa renda, com exceção dos bens sujeitos ao Imposto Seletivo (que não serão abrangidos pelo sistema de *cashback*), a cesta básica (que já será isenta do IVA), e das contas de energia, água e gás de cozinha (sobre as quais a alíquota efetiva será quase 50% inferior à padrão).

Portanto, pode-se dizer que o sistema de *cashback* é, em certa medida, um instrumento capaz de diminuir a carga de regressividade tributária sobre o consumo, pois se dá de forma personalizada e individualizada para cada família, ou seja, considerando a capacidade econômica do contribuinte, porém terá um alcance muito limitado considerando que apenas as famílias que cumprirem o requisito de meio salário-mínimo por pessoa irão se beneficiar. Portanto, aquelas que mesmo que por pouco não se enquadrarem nesse critério já estarão sendo tributadas de maneira indiscriminada, ou seja, com um rigor proporcionalmente maior do que

as famílias mais ricas e que por uma enorme margem também – e jamais – se enquadrariam nos requisitos para fazer *jus* ao *cashback*.

Seria, portanto, mais vantajoso e progressivo se houvessem diferentes patamares de enquadramento ao mecanismo de *cashback*, ou seja, diferentes patamares de devolução para diferentes faixas de renda familiares, visando expandir a lógica por trás desse sistema para famílias de outras classes sociais, como as que tenham renda *per capita* de 0,75 salários-mínimos, ou mesmo de um salário-mínimo, e com percentuais de devolução menores proporcionalmente menores, de forma parecida com a que se dá a tributação sobre a renda – quando aplicada progressivamente – uma tributação pessoalizada e de acordo com a respectiva capacidade econômica.

Concomitantemente à proposta acima, agora envolvendo o sistema de *cashback* e os regimes diferenciados com redução de alíquota: não seria mais benéfico do ponto de vista do combate à regressividade que alguns setores que foram beneficiados com tais regimes – principalmente os da saúde e educação, que receberam o maior percentual de redução – não recebessem tal benefício, mas que aquelas famílias que se enquadram como de baixa renda pudessem consumi-los e receber via *cashback* um percentual de devolução ainda maior referente à sua contribuição tributária sobre eles? Assim se evitaria que os mais ricos também se beneficiassem com tais reduções de alíquota.

7.2 O NOVO IMPOSTO SELETIVO (IS)

O Imposto Seletivo (IS), assim como o IBS e a CBS, foi instituído pela Lei Complementar nº 214/25, em seu Livro II, como um imposto de competência da União, tendo sido, portanto, incluído pela Emenda Constitucional nº 132/23 no inciso VIII do art. 153 da Constituição Federal, que dispõe que este incidirá sobre a produção, extração, comercialização ou importação de bens e serviços prejudiciais à saúde ou ao meio ambiente.

O art. 409, §1º, da LC nº 214/25, por sua vez, prevê as categorias de bens considerados prejudiciais à saúde ou ao meio ambiente:

> § 1º Para fins de incidência do Imposto Seletivo, consideram-se prejudiciais à saúde ou ao meio ambiente os bens classificados nos códigos da NCM/SH e o carvão mineral, e os serviços listados no Anexo XVII, referentes a:
> I - veículos;
> II - embarcações e aeronaves;
> III - produtos fumígenos;
> IV - bebidas alcoólicas;
> V - bebidas açucaradas;
> VI - bens minerais;

VII - concursos de prognósticos e *fantasy sport*.

Além disso, o Imposto Seletivo também não incidirá sobre as exportações e nem sobre as operações com energia elétrica e com telecomunicações (art. 153, §6º, inciso I).

Portanto, o novo IS cumpre o papel do "Imposto Específico/Especial sobre Consumo" (*Excise Tax*) já existente nos países desenvolvidos da OCDE e recomendado pelo Ipea para a reforma tributária brasileira como substituto do atual IPI (Junior, 2022, p. 14, 15) – no que diz respeito ao seu critério seletivo - sendo o imposto que visa incidir sobre o consumo de apenas certos bens que geram externalidades negativas à sociedade, como bebidas, combustível e cigarro, visando desincentivar o consumo destes, tendo, portanto, função não arrecadatória. (Ministério da Fazenda, Regulamentação da Reforma Tributária: Lei Geral do IBS, da CBS e do Imposto Seletivo, p. 21)

Além disso, e ainda adotando as recomendações do Ipea com base nos ditames da OCDE para o *Excise Tax*, embora o IS não integre sua própria base de cálculo, ele integrará a base de cálculo dos atuais ICMS e ISS, bem como do futuro substituto destes e dos demais impostos sobre consumo vigentes, o IBS (art. 153, §6º, incisos III e IV, respectivamente), ou seja, bens listados no §1º do art. 393

No que diz respeito à regressividade tributária, pode-se dizer que o IS não possui qualquer intenção ou mecanismo para combatê-la, sendo a sua única função, conforme o próprio nome remete, a questão da seletividade em relação a bens ou serviços considerados prejudiciais à saúde e/ou ao meio ambiente. Ou seja, é corretor afirmar que o imposto em questão possui um caráter extrafiscal que visa exclusivamente desestimular o consumo de certos bens e serviços, e o faz de forma totalmente regressiva, na medida em que trata de forma igualitária todos os contribuintes – com exceção de motoristas profissionais e pessoas com deficiência ou com transtorno do espectro autista - e, portanto, penaliza em maior medida os mais pobres, inclusive porque, conforme fora visto, o IS não está incluído no sistema de devolução personalizada (*cashback*) do IBS e da CBS.

Assim, pode-se dizer que a lógica por trás do também conhecido como "imposto do pecado" é a de que, quem pode mais (quem possui mais recursos) peca mais, já que a carga tributária do IS sobre produtos ou serviços considerados pecados pode não impedir que os mais ricos deixem de consumi-los, e com certeza também não o fará para alguma parcela dos mais pobres, ao ponto que apenas contribuirá com a já dura realidade financeira destes, mas cujo impacto pode sequer ser notado a depender da alta capacidade econômica do sujeito passivo.

Portanto, fica nítida a natureza tributária regressiva do Imposto Seletivo, que, ao não individualizar o sujeito passivo, impõe barreiras que atingem em maior medida os mais pobres,

enquanto os mais ricos não se veem desincentivados a consumir tais produtos que prejudicam sua saúde e, pior, ao meio ambiente – cuja degradação afeta a todos. Pode-se dizer que tal modelo de imposto legitima a ideia de que o poderio socioeconômico autoriza a lesão ao meio ambiente. Assim, o IS busca proteger a saúde e o meio ambiente, ao custo de gerar uma injustiça social, pois os protege, em maior medida, daqueles que possuem menores condições.

O caráter extrafiscal seletivo – e, consequentemente, regressivo - do IS fica evidente quando se analisa, por exemplo, os critérios que majoram, diminuem ou até mesmo zeram as alíquotas incidentes sobre os veículos:

> Art. 419. As alíquotas do Imposto Seletivo aplicáveis aos veículos classificados nos códigos da NCM/SH relacionados no Anexo XVII serão estabelecidas em lei ordinária.
> Parágrafo único. As alíquotas referidas no *caput* deste artigo serão graduadas em relação a cada veículo conforme enquadramento nos seguintes critérios, nos termos de lei ordinária:
> I - potência do veículo;
> II - eficiência energética;
> III - desempenho estrutural e tecnologias assistivas à direção;
> IV - reciclabilidade de materiais;
> V - pegada de carbono;
> VI - densidade tecnológica;
> VII - emissão de dióxido de carbono (eficiência energético-ambiental), considerado o ciclo do poço à roda;
> VIII - reciclabilidade veicular;
> IX - realização de etapas fabris no País; e
> X - categoria do veículo.

Portanto, a alíquota do IS irá variar, de modelo para modelo, de acordo com o seu grau de sustentabilidade, que será determinado de acordo com os critérios acima expostos.

7.3 A CARGA TRIBUTÁRIA SOBRE O CONSUMO COM OS NOVOS IMPOSTOS (IBS, CBS E IS)

Após decorrido todo o período de transição, extintos os atuais tributos incidentes sobre o consumo (ICMS, ISS, IPI, PIS/Pasep e Cofins) e sob a vigência dos novos tributos (IBS, CBS e IS), cabe avaliar se houve e qual foi o impacto destes na carga tributária sobre bens e serviços.

Considerando que o Congresso Nacional venha a aprovar a nova alíquota máxima prevista de 26,5% para o IVA (que engloba IBS e CBS), esta representaria a carga tributária máxima incidente sobre todas as operações, tanto sobre bens quanto sobre serviços. Ocorre que aqueles setores que foram beneficiados com redução de alíquota de 30% ou 60% - para não falar dos que tiveram alíquota reduzida a zero - terão uma carga tributária máxima menor, sendo de 18,55% e 10,6% (Yano, 2024), respectivamente.

Por outro lado, os produtos classificados como prejudiciais à saúde e/ou ao meio ambiente terão uma carga tributária maior, pois além de não se enquadrarem em regimes com alíquota reduzida do IVA, ainda sofrerão a incidência do Imposto Seletivo (IS).

Portanto, desconsiderando estes cenários, tem-se que todos os demais terão alíquota máxima em torno de 26,5%, o que pode representar um aumento para alguns serviços que no atual cenário pré-reforma têm carga tributária menor do que vários produtos - principalmente o de produtos industrializados:

> Hoje, empresas que prestam serviços pagam, na maior parte dos casos, uma alíquota de 8,65% sobre o faturamento, dos quais 3% são referentes ao PIS, 0,65% à Cofins e 5% ao Imposto sobre Serviços de Qualquer Natureza (ISS) na maioria dos municípios. Para as companhias que são tributadas no lucro real e pelo regime não cumulativo de apuração de PIS e Cofins, o total chega a 14,65% (9,65% de PIS e Cofins e 5% de ISS).
> Maia lembra que haverá desconto na alíquota para profissionais liberais, como advogados, engenheiros e contadores, que terão redução de 30%, ou seja, uma alíquota efetiva de 18,55%. Somando ao que se paga de IRPJ e CSLL, a carga tributária chegará a quase o dobro do que se paga hoje.
> Empresas que atuem nas áreas de educação, saúde e transporte coletivo terão um desconto de 60% em relação à alíquota padrão, resultando em uma tributação de 10,6%. (Yano, 2024)

Já em relação ao setor de produtos - que no cenário atual sofre com uma carga tributária não apenas superior à do setor de serviços, mas também inconsistente – passar a ter uma alíquota máxima de 26,5% representará uma considerável diminuição em sua carga tributária, conforme os vários exemplos arrolados no presente estudo, nos quais as menores geralmente ficavam acima dos 30%, mas frequentemente atingindo a casa dos 40% e até mesmo dos 50% em alguns casos.

Talvez o maior exemplo deste cenário seria o de produtos industrializados que não estejam enquadrados como prejudiciais ao meio ambiente e/ou à saúde, ou seja, que não sofrerão a incidência do futuro IS, e que atualmente sofrem a incidência do IPI, cuja alíquota é majorada de acordo com o grau de essencialidade do produto, critério este que, porém, tem si mostrado descalibrado conforme já fora exposto no presente trabalho, na medida em que vários daqueles bens que podem ser considerados essenciais – como eletrodomésticos destinados a conservação ou preparo de alimentos/refeições - têm sido onerados com uma altíssima carga tributária, inclusive superior a de vários serviços que não podem ser considerados tão essenciais quanto e que são muito mais consumidos pelos mais ricos.

Além disso, a própria transparência da carga tributária será muito maior na medida em que a legislação será nacionalmente unificada, facilitando em muito o cálculo da carga tributária final dos produtos e serviços, bastando apenas verificar as respectivas alíquotas de CBS e IBS,

esta última a depender do Estado e do Município. Sobre o Imposto Seletivo (IS), os produtos que sofrerão a sua incidência farão parte de um rol taxativo. Desta forma, não serão necessários estudos aprofundados para que se tenha a carga tributária final incidente sobre os diferentes produtos e serviços, como o fazem atualmente os cálculos realizados pelo IBPT e utilizados no presente estudo.

8 CONCLUSÃO

O atual modelo brasileiro de tributação sobre o consumo contribui para o fenômeno da regressividade tributária – e, portanto, para o agravamento da desigualdade social – na medida em que os tributos indiretos que incidem sobre o consumo de bens e serviços são repassados ao consumidor final sem qualquer mecanismo que considere a sua respectiva capacidade contributiva, penalizando em maior medida os mais pobres. Além disso, o setor de serviços, que é muito mais consumido pelas classes sociais mais elevadas do que pelas mais pobres, possui uma carga tributária menor do que o de produtos, com o qual os mais pobres despendem muito mais renda.

Em relação à reforma tributária, pode-se afirmar que as alterações trazidas na tributação sobre o consumo vão ao encontro das recomendações da OCDE e têm potencial para amenizar o cenário de regressividade atual, através da substituição dos atuais tributos por um Imposto sobre Valor Agregado (IVA), que trará uma legislação unificada a nível nacional, bem como uma padronização de alíquota para bens e serviços, desburocratizando e reduzindo a alta complexidade e custos resultantes do modelo vigente. Porém a reforma teve parte de seu objetivo original desvirtuado e perdeu parte de seu potencial durante sua tramitação nas casas legislativas pela inclusão de determinados setores – principalmente do ramo de serviços - em regimes com redução de alíquota, o que resultará em um aumento nas alíquotas padrão do IBS e da CBS para compensar a perde de arrecadação. Assim, os ramos do setor de produtos – seus consumidores, melhor dizendo - que não foram incluídos nos referidos regimes terão que mais uma vez subsidiar aqueles que o foram.

A criação do sistema de *cashback* é uma importante inovação no combate à regressividade na tributação sobre o consumo, porém a sua atual redação lhe propiciará um alcance muito curto e beneficiará apenas as famílias com renda *per capita* de até meio salário-mínimo, não beneficiando em nada aquelas que por pouco não se enquadrarem nesse requisito. Seria muito proveitoso se fossem criados diferentes patamares de renda *per capita* familiar e com diferentes percentuais de devolução, de forma semelhante à que se dá a tributação sobre a renda, e assim, promovendo um pouco de tributação direta na tributação indireta sobre o consumo.

A instituição do Imposto Seletivo (IS) de forma paralela ao IVA para exercer apenas a função extrafiscal de desincentivar o consumo de bens que geram externalidades negativas tende a tornar o sistema tributário brasileiro mais transparente do que o modelo atual, porém do ponto de vista da justiça fiscal pode-se dizer que o mesmo operará de forma totalmente

regressiva, como o fazem os atuais tributos incidentes sobre o consumo, na medida em que não tributará o sujeito passivo de acordo com sua respectiva capacidade contributiva, de forma que os mais ricos terão, na prática, um ônus muito menor ao consumir os produtos onerados por ele, ao contrário dos mais pobres, que serão proporcionalmente os mais "proibidos" a consumi-los.

No campo da tributação sobre a renda, o ponto de regressividade que mais chama a atenção quando se compara à realidade dos países mais desenvolvidos é a tributação das pessoas físicas em razão de fatores que contribuem para que os mais ricos sejam proporcionalmente menos onerados, como uma tabela de Imposto de Renda pouco progressiva, com bases de cálculo e alíquotas que tributam muito a base e proporcionalmente menos o topo, bem como um modelo de dedução de despesas que se dá diretamente na base de cálculo do imposto e que distorce a verdadeira capacidade contributiva do sujeito passivo, além da isenção de dividendos sobre o IRPF.

Por fim, o Brasil também precisa acelerar o processo de recomposição de sua carga tributária, seguindo a tendência demonstrada durante a última década de diminuir a participação da tributação sobre o consumo e aumentar a da tributação sobre a renda – além de consertar os já destacados pontos de regressividade atualmente vigentes sobre este modelo - tornando-a a sua principal fonte de arrecadação, como fazem todos os países desenvolvidos que compõem a OCDE, já que esta se configura, quando aplicada de forma progressiva, como o setor da tributação que melhor se adequa a um sistema tributário inclusivo e voltado ao combate à regressividade tributária e ao aumento da desigualdade social, pois permite uma tributação pessoalizada e que considere a respectiva capacidade contributiva do sujeito passivo.

REFERÊNCIAS BIBILIOGRÁFICAS

ALENCAR, Humberto Barreto; GASPARINI, Carlos Eduardo. FIM DA DESONERAÇÃO TRIBUTÁRIA DA CESTA BÁSICA E IMPACTOS NA RENDA DA POPULAÇÃO BRASILEIRA. **Revista Brasileira de Gestão Pública (RBGP),** 2022. Disponível em: https://www.portaldeperiodicos.idp.edu.br/rbgp/article/download/7394/3103. Acesso em: 24 jan. 2025

ALEXANDRE, Ricardo. **Direito Tributário Esquematizado**. ed. 10 – São Paulo: Editora Forense, 2016.

BERNARDES, Gabriela. Tributação maior sobre produtos industriais é inaceitável, diz CNI. **Correio Braziliense**. 9 jun. 2021. Disponível em: https://www.correiobraziliense.com.br/economia/2021/06/4930098-tributacao-maior-sobre-produtos-industriais-e-inaceitavel-diz-cni.html. Acesso em: 16 jan. 2025

BRASIL. **Código Tributário Nacional.** Brasília, DF: Presidência da República, [1966]. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L5172Compilado.htm. Acesso em: 11 dez. 2024

BRASIL. **Constituição a República Federativa do Brasil.** Brasília, DF: Presidência da República, [1988]. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm. Acesso em: 08 nov. 2024

BRASIL. **Decreto n° 11.158, de 29 de julho de 2022**. Aprova a Tabela de Incidência do Imposto sobre Produtos Industrializados - TIPI. Brasília, DF: Presidência da República, [2022]. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2019-2022/2022/Decreto/D11158.htm. Acesso em: 17 dez. 2024

BRASIL. **Decreto nº 11.158, de 29 de julho de 2022.** Aprova a Tabela de Incidência do Imposto sobre Produtos Industrializados - TIPI. Brasília, DF: Presidência da República, [2022]. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2022/decreto/d11158.htm#:~:text=D11158&text=Aprova%20a%20Tabela%20de%20Incid%C3%AAncia%20do%20Imposto%20sobre%20Produtos%20Industrializados%20%2D%20TIPI. Acesso em: 17 dez. 2024.

BRASIL. **Decreto nº 11.864, de 27 de dezembro de 2023**. Dispõe sobre o valor do salário mínimo a vigorar a partir de 1º de janeiro de 2024. Brasília, DF: Presidência da República, [2023]. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2023-2026/2023/decreto/d11864.htm. Acesso em: 8 fev. 2025

BRASIL**. Decreto nº 11.936, de 4 de março de 2024**. Regulamenta a Lei nº 13.415, de 16 de fevereiro de 2017. Dispõe sobre a composição da cesta básica de alimentos no âmbito da Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional e da Política Nacional de Abastecimento Alimentar. Brasília, DF: Presidência da República, [2024]. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2023-2026/2024/decreto/d11936.htm. Acesso em: 21 jan. 2025

BRASIL. **Decreto nº 7.212, de 15 de junho de 2010**. Regulamenta a cobrança, fiscalização, arrecadação e administração do Imposto sobre Produtos Industrializados - IPI. Brasília, DF: Presidência da República, [2010]. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2010/decreto/d7212.htm. Acesso em: 15 dez. 2024

BRASIL. **Lei Complementar nº 116, de 31 de julho de 2003**. Dispõe sobre o Imposto Sobre Serviços de Qualquer Natureza, de competência dos Municípios e do Distrito Federal, e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, [2003]. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp116.htm. Acesso em: 8 jan. 2025

BRASIL. **Lei Complementar nº 214, de 16 de janeiro de 2025**. Institui o Imposto sobre Bens e Serviços (IBS), a Contribuição Social sobre Bens e Serviços (CBS) e o Imposto Seletivo (IS); cria o Comitê Gestor do IBS e altera a legislação tributária. Brasília, DF: Presidência da República, [2025]. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp214.htm. Acesso em: 03 fev. 2025

BRASIL. **Lei Complementar nº 87, de 13 de setembro de 1996**. Dispõe sobre o imposto dos Estados e do Distrito Federal sobre operações relativas à circulação de mercadorias e sobre prestações de serviços de transporte interestadual e intermunicipal e de comunicação, e dá outras providências. (LEI KANDIR). Brasília, DF: Presidência da República, [1996]. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/LCP/Lcp87.htm. Acesso em: 19 dez. 2024

BRASIL. **Lei nº 10.833, de 29 de dezembro de 2003**. Altera a Legislação Tributária Federal e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, [2003]. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/2003/L10.833.htm. Acesso em: 11 jan. 2025

BRASIL. **Lei nº 8.134, de 27 de dezembro de 1990**. Altera a legislação do Imposto de Renda e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, [1990]. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8134.htm. Acesso em: 24 jan. 2025

BRASIL**. Projeto de Lei Complementar nº 35/2024.** Institui a Cesta Básica Nacional de Alimentos – CeNA criada pelo artigo 8º da Emenda Constitucional nº 132, de 20 de dezembro de 2023. Brasília, DF; Cãmara dos Deputados, [2024]. Disponível em: https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=2400190&filename=PLP%2035/2024. Acesso em: 8 fev. 2025

BRASIL. **Resolução nº 13, de 2012.** Estabelece alíquotas do Imposto sobre Operações Relativas à Circulação de Mercadorias e sobre Prestação de Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação (ICMS), nas operações interestaduais com bens e mercadorias importados do exterior. Brasília, DF: Presidência da República, [2012]. Acesso em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2012/Congresso/RSF-13-2012.htm. Disponível em: 3 jan. 2025

BRASIL. **Resolução nº 22, de 1989**. Estabelece alíquotas do Imposto sobre Operações Relativas a Circulação de Mercadorias e sobre Prestação de Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação, nas operações e prestações interestaduais. Brasília, DF: Presidência da República, [1989]. Disponível em:

https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/CONGRESSO/RSF/RSF%2022-89.htm. Acesso em: 20 dez. 2024

BUZATTO, Gustavo; CAVALCANTE, Miquerlam Chaves. **Reforma Tributária e Regressividade: a Tributação sobre o Consumo e a Busca por Justiça Fiscal**. Revista Direito Tributário Atual nº 52. ano 40. p. 162-188. São Paulo: IBDT, 2022.

CAMPEDELLI, Laura Romano; BOSSA, Gisele Barra. O efeito perverso da regressividade no sistema tributário brasileiro. **Conjur**, 6 nov. 2014. Disponível em: https://www.conjur.com.br/2014-nov-06/efeito-perverso-regressividade-sistema-tributario-brasileiro. Acesso em: 12 dez. 2024.
CARRAZZA, Roque Antonio. **Curso de direito constitucional tributário**. 24. ed. São Paulo: Malheiros, 2008.

CLASEN, Roberto Neme. **Sistema tributário e desigualdade social no Brasil: a regressividade do sistema como indutora de desigualdade**. Pelotas: Dissertação do Programa de Pós-graduação stricto sensu em Políticas Sociais da UCPEL, 2014, p. 70. Disponível em: https://pos.ucpel.edu.br/ppgps/ wp-content/uploads/sites/5/2018/03/ROBERTO. CLASEN_SISTEMA-TRIBUTARIO-E-DESIGUALDADE-SOCIAL-NO-BRASIL-a-regressividade-do-sistema-como-indutora-de-desigualdade.pdf. Acesso em: 9 dez. 2024

DEPARTAMENTO INTERSINDICAL DE ESTATÍSTICA E ESTUDOS SOCIOECONÔMICOS (DIEESE). A (proposta de) reforma tributária e os trabalhadores e as trabalhadoras. **Nota técnica nº 274, 25 de julho de 2023**. Disponível em: https://www.dieese.org.br/notatecnica/2023/notaTec274reformaTributariav.pdf. Acesso em: 15 mar. 2025

ELIAS, Juliana. Ricos no Brasil pagam Imposto de Renda mais baixo que em 85 países**. CNN**, São Paulo, 09 ago. 2021. Disponível em: https://www.cnnbrasil.com.br/economia/financas/ricos-no-brasil-pagam-imposto-de-renda-mais-baixo-que-em-65-paises/. Acesso em: 14 mar. 2025

ENQUANTO o Brasil cobra zero imposto sobre dividendos, realidade em outros países é bem diferente. **ICL Economia***,* 15 fev. 2024. Disponível em: https://icleconomia.com.br/brasil-cobra-zero-imposto-sobre-dividendos/#:~:text=Dos%20pa%C3%ADses%20da%20OCDE%2C%20apenas,n%C3%A3o%20cobram%20imposto%20sobre%20dividendos. Acesso em: 16 mar. 2025

ESTADÃO CONTEÚDO. Quais são os países com maior desigualdade social do mundo? Veja a posição do Brasil no ranking**. Exame**, 29 dez. 2023. Disponível em: https://exame.com/mundo/quais-sao-os-paises-com-maior-desigualdade-social-do-mundo-veja-a-posicao-do-brasil-no-ranking/. Acesso em: 30 nov. 2024

GARCIA, Alexandre Novais. Reforma tributária: Maior IVA do mundo? Saiba como funciona o novo imposto. **UOL**, São Paulo, 18 jan. 2025. Disponível em: https://economia.uol.com.br/noticias/redacao/2025/01/18/reforma-tributaria---iva.htm. Acesso em: 6 fev. 2025

INSTITUTO BRASILEIRO DE PLANEJAMENTO E TRIBUTAÇÃO. Eletrônicos são os mais tributados entre produtos natalinos**. IBPT**, [s.d]. Disponível em: https://ibpt.org.br/eletronicos-sao-os-mais-tributados-entre-produtos-natalinos/. Acesso em: 02 jan. 2025

JOBIM, Eduardo. **A JUSTIÇA TRIBUTÁRIA NA CONSTITUIÇÃO**. São Paulo: Malheiros, 2023.

JUNIOR, Pedro Humberto Bruno de Carvalho. O SISTEMA TRIBUTÁRIO DOS PAÍSES DA OCDE E AS PRINCIPAIS RECOMENDAÇÕES DA ENTIDADE: FORNECENDO PARÂMETROS PARA A REFORMA TRIBUTÁRIA NO BRASIL. **Instituto de Pesquisa Econômica e Aplicada (Ipea)**. ed. 1. Brasília. 2022. Disponível em: https://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/11231/4/NT_O_sistema_tributario_Publicacao_Preliminar.pdf.

KRAUSS, Regina. O que é o IVA e por que o Brasil está adotando este modelo**? Portal da Reforma Tributária**. 27 ago. 2024. Disponível em: https://reformatributaria.com.br/o-que-e-iva-e-por-que-o-brasil-esta-adotando-este-modelo-2/?gad_source=1. Acesso em: 17 fev. 2025

LIMA, Guilherme Alves de. **O impacto das exceções na reforma tributária**. *Consultor Jurídico*, 2023. Disponível em: https://www.conjur.com.br/2023-dez-01/impacto-das-excecoes-na-reforma-tributaria/. Acesso em: 10 fev. 2025

MACHADO, Hugo Brito. **Curso de Direito Tributário**. ed. 31. São Paulo: Malheiros, 2010.

MACHADO, Hugo de Brito. Progressividade e Socialismo. **Jornal Zero Hora**: [s.l], 18 de agosto de 1998.

MINISTÉRIO DA FAZENDA. “O CASHBACK CHEGA NO BOLSO DA FAMÍLIA”, RESSALTA DIRETOR DO MINISTÉRIO DA FAZENDA. **Gov.br**, 10 set. 2024. Disponível em: https://www.gov.br/fazenda/pt-br/assuntos/noticias/2024/setembro/201co-cashback-chega-no-bolso-da-familia201d-ressalta-diretor-do-ministerio-da-fazend#:~:text=O%20cashback%20previsto%20no%20PLP,m%C3%ADnimo%20de%2020%25%20da%20CBS. Acesso em: 9 fev. 2025

MINISTÉRIO DA FAZENDA**.** Appy diz acreditar na possibilidade de redução das exceções inseridas na regulamentação do novo sistema. **Gov.br**, 24 out. 2024. Disponível em: https://www.gov.br/fazenda/pt-br/assuntos/noticias/2024/outubro/appy-diz-acreditar-na-possibilidade-de-reducao-das-excecoes-inseridas-na-regulamentacao-do-novo-sistema. Acesso em: 10 fev. 2025

MINISTÉRIO DA FAZENDA. **Regulamentação da Reforma Tributária: Lei Geral do IBS, da CBS e do Imposto Seletivo.** Secretaria Extraordinária da Reforma Tributária, 2024. Disponível em: https://www.gov.br/fazenda/pt-br/acesso-a-informacao/acoes-e-programas/reforma-tributaria/regulamentacao-da-reforma-tributaria/lei-geral-do-ibs-da-cbs-e-do-imposto-seletivo/apresentacoes/2024-05-08_regulamentacao-da-reforma-tributaria_resumida.pdf. Acesso em: 17 fev. 2025

MORAES, Alexandre de. **Direito Constitucional**. ed. 13. São Paulo: Atlas, 2003.

MUGNATTO, Silvia. Debate sobre as alíquotas dos novos tributos sobre consumo será feito em 2025. **Agência Câmara de Notícias**, Brasília, 26 jul. 2024a. Disponível em: https://www.camara.leg.br/noticias/1085297-debate-sobre-as-aliquotas-dos-novos-tributos-sobre-consumo-sera-feito-em-2025/. Acesso em: 19 fev. 2025

MUGNATTO, Silvia. Estados e municípios podem elevar cashback da reforma tributária por legislação própria**. Agência Câmara de Notícias**, 12 jul.2024b. Disponível em: https://www.camara.leg.br/noticias/1083055-estados-e-municipios-podem-elevar-cashback-da-reforma-tributaria-por-legislacao-propria/. Acesso em: 8 fev. 2025

NOBERTO, Cristiane. Alíquota geral do IVA vai ficar em torno de 28%, diz Appy. **CNN Brasil**, Brasília, 16 jan. 2025. Disponível em: https://www.cnnbrasil.com.br/economia/macroeconomia/Sota-geral-do-iva-vai-ficar-em-torno-de-28-diz-appy/. Acesso em: 06 fev. 2025

PAULSEN, Leandro. **Curso de Direito Tributário Completo.** 14. ed. São Paulo: SaraivaJur, 2023.

QUINTINO, Larissa. O que é o IVA? Saiba como funciona o modelo de impostos da reforma. **Veja Negócios**, 11 jul. 2024. Disponível em: https://veja.abril.com.br/economia/o-que-e-o-iva-saiba-como-funciona-o-modelo-de-impostos-da-reforma#:~:text=O%20IVA%20incide%20nas%20etapas,dever%C3%A1%20efetivamente%20pagar%20o%20imposto. Acesso em: 17 fev. 2025

RECEITA FEDERAL. Imposto de Renda. **Gov.br**, 18 mar. 2025. Disponível em: https://www.gov.br/receitafederal/pt-br/acesso-a-informacao/perguntas-frequentes/imposto-de-renda/dirpf. Acesso em: 26 out. 2024

RECEITA FEDERAL. IRPJ (Imposto sobre a renda das pessoas jurídicas). **Gov.br**, 21 ago. 2023. Disponível em: https://www.gov.br/receitafederal/pt-br/assuntos/orientacao-tributaria/tributos/IRPJ. Acesso em: 24 abril. 2025

RECEITA FEDERAL.CARGA TRIBUTÁRIA NO BRASIL 2022: análise por tributos e bases de incidência**. Centro de Estudos Tributários e Aduaneiros (CETAD)**, Brasília, 2023.

RESENDE, Thiago; MARTELLO, Alexandro. Imposto de Renda 2025: saiba quais são os limites para as deduções**. G1,** Brasília, 12 mar. 2025. Disponível em: https://g1.globo.com/economia/imposto-de-renda/noticia/2025/03/12/imposto-de-renda-2025-saiba-quais-sao-os-limites-para-as-deducoes.ghtml. Acesso em: 23 abril. 2025

RIBEIRO, Rebeca. IBPT atualiza cálculo de tributos sobre 556 itens. **Diário do Comércio,** 11 set. 2024. Disponível em: https://dcomercio.com.br/publicacao/s/ibpt-atualiza-calculo-de-tributos-sobre-556-itens. Acesso em: 04 jan. 2025

SECRETARIA DE COMUNICAÇÃO SOCIAL. Reforma tributária é aprovada pela Câmara dos Deputados: A PEC 45/2019, agora, seguirá para promulgação. Proposta substitui cinco tributos disfuncionais por um IVA Dual de padrão internacional. **Gov.br,** 27 dez. 2023. Disponível em: https://www.gov.br/secom/pt-br/assuntos/noticias/2023/12/reforma-tributaria-e-aprovada-pela-camara-dos-deputados. Acesso em: 17 fev. 2025

SENADO FEDERAL**. COFINS**. Brasília, DF: Senado Federal. Disponível em: https://www12.senado.leg.br/manualdecomunicacao/guia-de-economia/cofins#:~:text=Tributo%20classificado%20na%20esp%C3%A9cie%20contribui%C3%A7%C3%A3o,sa%C3%BAde%2C%20previd%C3%AAncia%20e%20assist%C3%AAncia%20social. Acesso em: 22 jan. 2025

SUTTO, Giovanna. Imposto regressivo e progressivo: veja as diferenças e fique por dentro das discussões sobre a reforma tributária**. Infomoney**, 21 out. 2020. Disponível em: https://www.infomoney.com.br/minhas-financas/reforma-tributaria-acende-debate-sobre-impostos-regressivos-e-progressivos-entenda-as-diferencas/. Acesso em: 14 dez. 2024

TABELA de incidência do Imposto sobre Produtos Industrializados (TIPI). **Gov.br**, 2022. Disponível em: https://www.gov.br/receitafederal/pt-br/acesso-a-informacao/legislacao/documentos-e-arquivos/tipi.pdf. Acesso em: 11 nov. 2024.

TRIBUTAÇÃO de 2024 e 2025: Tabelas de incidência e deduções para cálculo do imposto sobre a renda das pessoas físicas (IRPF) em 2024 e 2025**.Gov.br**, 13 jun. 2025. Disponível em: https://www.gov.br/receitafederal/pt-br/assuntos/meu-imposto-de-renda/tabelas/2016. Acesso em: 12 mar. 2025

WOLFFENBÜTTEL, Andréa. O que é? - Índice de Gini. **Ipea**, 1 nov. 2004. Disponível em: https://www.ipea.gov.br/desafios/index.php?option=com_content&id=2048:catid=28. Acesso em: 30 nov. 2024

YANO, Célio. Serviços podem pagar até três vezes mais impostos com a reforma tributária. **Gazeta do Povo**, 17 jul. 2024. Disponível em: https://www.gazetadopovo.com.br/economia/servicos-podem-pagar-ate-tres-vezes-mais-impostos-com-a-reforma-tributaria/. Acesso em: 13 fev. 2025