

A reforma tributária nunca será neutra

Foto: FreePik

Resumo

A reforma tributária, pelo menos nos últimos trinta anos, tem estado, recorrentemente, na pauta política do país, mas não me recordo de outro momento, na nossa história recente, em que esse assunto estivesse tão em evidência quanto agora. Aliás, o ano de 2023 tem sido marcado pelas pautas fiscais, antecipadas com a inusitada aprovação da PECⁱ da Transição (PEC 32/2022), ainda no final do ano, sob a legislatura anterior. Iniciado o novo governo, entre as primeiras Medidas Provisórias editadas, estava a MP 1.160, que tratava de resgatar o voto de qualidade no Conselho Administrativo de Recursos Fiscais (CARF), e que suscitou muitas resistências por parte dos setores das grandes corporações empresariais, inclusive com ajuizamento de ação no STF, patrocinada pela OAB. Esta MP acabou perdendo sua eficácia por decurso do prazo sem que tivesse sido sequer analisada pelo Parlamento.

Dão Real
Pereira dos
Santos

Auditor-Fiscal e
presidente do
Instituto Justiça
Fiscal.

Palavras-chave: Reforma Tributária; CARF; Tributação Sobre Consumo; Imposto Sobre Grandes Fortunas; PEC 45/2019

A MP 1.160 foi substituída pelo PL 2.384/2023, e este, sim, acabou sendo aprovado na Câmara dos Deputados, mas não sem que o governo tivesse aceitado fazer várias concessões ao setor empresarial. Antes de voltar ao tema da reforma tributária, é importante esclarecer o significado desse projeto. O CARF é o tribunal administrativo que julga, em segunda e terceira instâncias, as autuações por falta de pagamento de tributos, feitas pelos Auditores-Fiscais da Receita Federal do Brasil. Esse tribunal, diferentemente do que ocorre nos outros países, é composto de forma paritária, sendo a

metade dos seus membros indicada pelas confederações empresariais e a outra metade composta por Auditores-Fiscais.

Durante 48 anos, até 2020, sempre que um julgamento terminava empatado, e isso ocorre especialmente nos julgamentos de autuações de grandes valores e que envolvem planejamentos tributários sofisticados, havia o voto de qualidade do presidente da turmaⁱⁱ para desempatar. Desde 2020, por força do Artigo 28 da Lei 13.988, esse voto de qualidade foi extinto e o empate passou a ser considerado decisão favorável ao devedor, o que implica o cancelamento da autuação. Segundo Ricardo Fagundes e Wilson Mullerⁱⁱⁱ, *“essa mudança representou prejuízos à fazenda nacional no montante de R\$ 24,77 bilhões em 2022. Se estivesse em vigor em 2018 e 2019, estas perdas alcançariam R\$ 71,62 bilhões e R\$ 70,53 bilhões, respectivamente”*.

Cabe ressaltar que a decisão contra o autuado nunca é definitiva, pois este sempre poderá recorrer ao Poder Judiciário, ao contrário da Fazenda Pública, cuja decisão em seu desfavor é sempre definitiva^{iv}.

Pois bem, o governo Lula, com a MP 1.160/2023 e com o PL 2.384/2023, propõe apenas o restabelecimento do voto de qualidade, extinto em 2020. No entanto, para conseguir votos suficientes para sua aprovação, na Câmara dos Deputados, teve de se submeter a diversas condições estabelecidas pelas grandes corporações empresariais, entre elas, a extinção das multas e dos juros sempre que houver uma decisão desfavorável ao autuado em decorrência do voto de qualidade, ou seja, uma espécie de resgate para voltar a ser o que era.

Logo na sequência, contribuindo para a manutenção do tema fiscal sob os holofotes da opinião pública e da política, o governo envia para o Congresso Nacional o PLP 93/2023, propondo o desenho de um novo arcabouço fiscal em substituição à regra do congelamento dos gastos vigente deste à Emenda Constitucional 95, de 2016. Essa nova regra fiscal foi aprovada pelas duas casas legislativas, com alterações em relação ao projeto original, e aguarda agora a análise da Câmara das emendas feitas no Senado.

A principal mudança proposta neste novo marco fiscal é a possibilidade de aumentar os gastos acima da inflação, vinculada ao aumento da arrecadação, ainda que tenha sido limitado a um teto de 2,5% de crescimento real. Outra importante modificação foi o restabelecimento dos pisos constitucionais para os gastos com saúde e com educação, suspensos desde a EC95/2016.

Paralelamente a todas essas medidas de natureza fiscal, o tema da reforma tributária é o que tem ocupado a maior parte das atenções da opinião pública desde os primeiros dias do novo governo. O slogan

“Colocar os pobres no orçamento e os ricos no Imposto de Renda”, além de ter sido bandeira de campanha do presidente Lula, foi uma das marcas dos seus primeiros discursos e entrevistas, em janeiro de 2023^v, assim como a desoneração do Imposto de Renda para os trabalhadores com rendimento mensal de até R\$ 5 mil.

Contudo, o debate tributário que avançou durante o primeiro semestre não foi o da reforma da tributação da renda, nem da tributação dos mais ricos, mas sim o da tributação sobre o consumo, especialmente a partir da apresentação do relatório da PEC 45/2019, pelo deputado Aguiinaldo Ribeiro, no mês de maio de 2023. Esse é o tema central deste artigo, porém, antes de tratar deste ponto, especificamente, e para compreender melhor o contexto em que se insere a reforma tributária, é importante que façamos uma breve retrospectiva sobre como o sistema tributário brasileiro vem sendo tratado, pelo menos, desde a promulgação da Constituição Federal, em 5 de outubro de 1988.

Os constituintes estabeleceram as bases para a construção de um Estado de Bem-Estar, pautado na solidariedade e na universalização dos direitos sociais. Os objetivos fundamentais estabelecidos no Artigo 3º da Constituição não poderiam ter sido mais explícitos, em relação ao modelo de Estado, quando afirmaram o compromisso de construir uma sociedade justa livre e solidária, de promover o desenvolvimento nacional, de erradicar a pobreza e a marginalização, de reduzir as desigualdades sociais e regionais e de promover o bem de todos, sem qualquer discriminação.

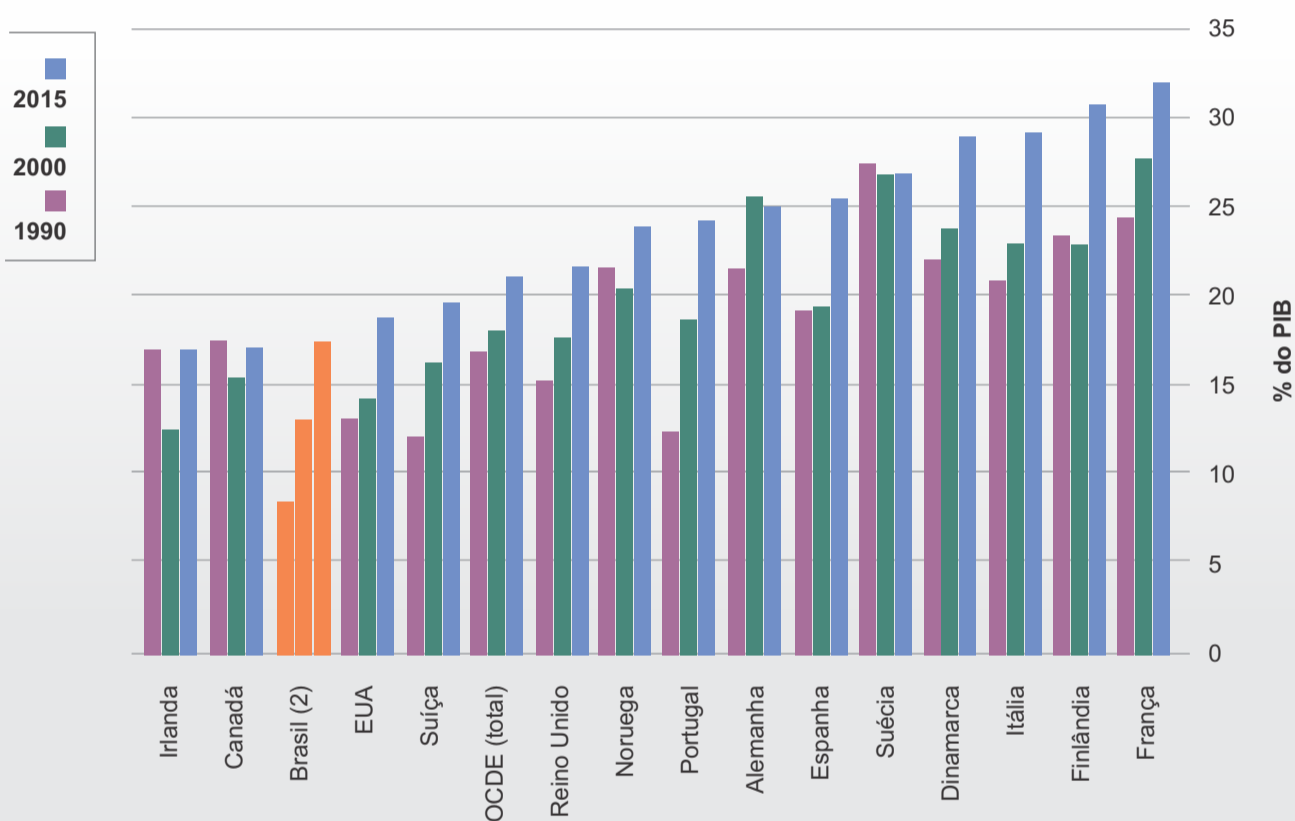
Já se foram quase 35 anos e nós nos encontramos ainda com os mesmos objetivos a conquistar. O Artigo 6º da Constituição estabelece o rol dos direitos sociais que devem ser atendidos para garantir as condições de vida digna a todos e o pleno exercício da liberdade. O direito à saúde, à educação, ao trabalho, à moradia, ao alimento, à previdência, à assistência aos desamparados, e outros tantos constituem um compromisso da sociedade brasileira com a construção de um Estado de Bem-Estar social, aos moldes daqueles que foram constituídos na Europa, no final dos anos 1940.

Evidentemente que, no campo dos direitos sociais, tivemos enormes avanços, em várias áreas. O SUS está praticamente universalizado e atende mais de 75% da população; a educação básica, da mesma forma, já atende cerca de 82% das crianças em idade escolar. A previdência social se ampliou e alcança um enorme contingente de pessoas que estavam fora do mundo do trabalho. O bolsa-família ampara mais de 14 milhões de famílias. Apesar disso, é evidente que ainda estamos longe de conseguir garantir os direitos constitucionais para todos, pois ainda

há pessoas passando fome, sem moradia, sem saneamento básico e sem assistência social e, mesmo em relação às políticas de saúde e educação, ainda estamos aquém das expectativas da sociedade brasileira.

A concretização de um projeto de Estado e de sociedade se dá, de um lado, pelos gastos públicos, e de outro, pela tributação, que deve ser entendida para além de simples fonte de recursos. Em relação aos gastos, em 1990, o Brasil investia cerca de 12% do PIB com gastos primários e chega em 2015 com gastos de aproximadamente 20% do PIB. O gráfico abaixo é do estudo realizado em 2017 por ANFIP, DIEESE e Plataforma Política Social sobre a Previdência Social^{vi} e demonstra a ampliação dos gastos a partir da Constituição Federal.

Gasto Social Público Direto em % do PIB Países selecionados



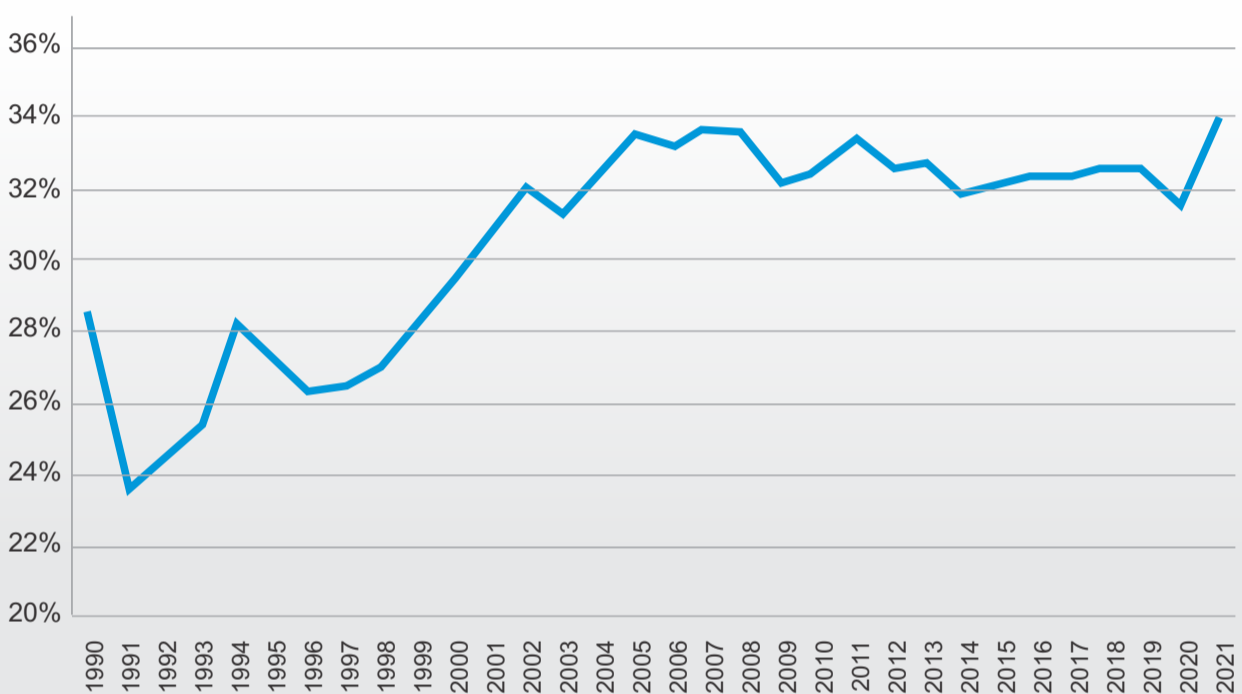
Fonte: Estatísticas da OCDE, Gasto Social (SOCX), Somente gasto público direto. Base de Dados de Investimento Social (Cepal). Gasto do Governo Central (2002-2015) (Secretaria do Tesouro Nacional/SIAFI/DISOR).

Fica claro na figura acima que o avanço na implementação das políticas sociais no período se deu pelo crescimento dos gastos públicos, que acompanhou a tendência internacional, especialmente dos países que já estavam com estados sociais bem mais consolidados que o nosso. Aqui, abrimos um parêntese apenas para lembrar que em 2016 foi aprovada a PEC 95, com o objetivo de interromper o ciclo de crescimento dos gastos sociais nos próximos 20 anos, projetando um retorno para o nível de 12% do PIB ao final do período.

O aumento dos gastos foi necessário para dar efetividade ao compromisso social estabelecido na Constituição, mas implicou, por outro lado, uma elevação na arrecadação dos tributos. Um Estado com mais direitos pressupõe maior quantidade de bens e serviços públicos, o que exige maior nível de arrecadação tributária.

Se houve aumento de gastos e avanços importantes em termos de políticas sociais, por que ainda não conseguimos cumprir aqueles objetivos constitucionais? Há muitas respostas possíveis, mas uma delas é que o caminho trilhado pela tributação, diferentemente do que ocorreu no campo dos gastos públicos, não foi assim tão alinhado com as premissas constitucionais, aliás, em grande medida, andou no sentido oposto. A carga tributária brasileira era de 22,46% do PIB, em 1988, saltou para um pouco mais de 28% em 1990, mas rapidamente retrocedeu para menos de 24% em 1991. O gráfico a seguir mostra a evolução da carga tributária entre 1990 e 2021.

Evolução da Carga Tributária Brasileira de 1990 a 2021 Carga Tributária Bruta (% do PIB)



Fonte: Observatório de Política Fiscal - FGV/IBRE (2021)*

Percebe-se que o maior crescimento da carga tributária ocorre a partir do final da década de 1990 e praticamente se estabiliza em aproximadamente 33% do PIB^{viii}, a partir de 2004. A tributação, porém, passou a ser objeto de uma intensiva e permanente campanha de depreciação, começando pelo discurso de que a carga tributária seria insuportavelmente elevada, mesmo com dados demonstrando que ela sempre esteve abaixo da média praticada pelos países da OCDE^{ix}, por exemplo. Em 2021, entre os 34 países que compõem aquela organização, estaríamos na 28ª posição. De um lado, a Constituição aponta um caminho de aproximação do nosso Estado com os modelos de Estado dos países europeus. De outro, setores organizados do poder econômico pressionam para que a tributação se afaste dos modelos praticados por aqueles países. Importante lembrar que o ex-ministro da Economia defendia que nossa carga tributária não poderia ser superior a 25% do PIB^x.

A construção do Estado social pressupõe a necessidade de aumento de tributação sobre os setores mais ricos para financiar as políticas

públicas voltadas prioritariamente para os setores mais vulneráveis, reduzindo-se, assim, as desigualdades sociais, a exemplo do que fizeram os países com Estados de bem-estar consolidados. Neste contexto, o Imposto de Renda deve ocupar uma posição de destaque no financiamento das políticas sociais, haja vista sua condição natural de observar a capacidade econômica dos contribuintes. Além da tributação progressiva da renda, os constituintes de 1988 previram também a necessidade de criação de um Imposto sobre as Grandes Fortunas, único tributo da Constituição que ainda não foi implementado.

Em 1989, no ano seguinte à promulgação da Constituição, contrariando as experiências internacionais, mas alinhando-se à onda neoliberal que desembarcava no país, neste período, as alíquotas do Imposto de Renda das pessoas físicas foram reduzidas, de sete para duas, e a alíquota máxima, de 45% para apenas 25%. Ficava, desde logo, evidente que os setores mais ricos da sociedade não estavam dispostos a financiar o avanço das políticas sociais.

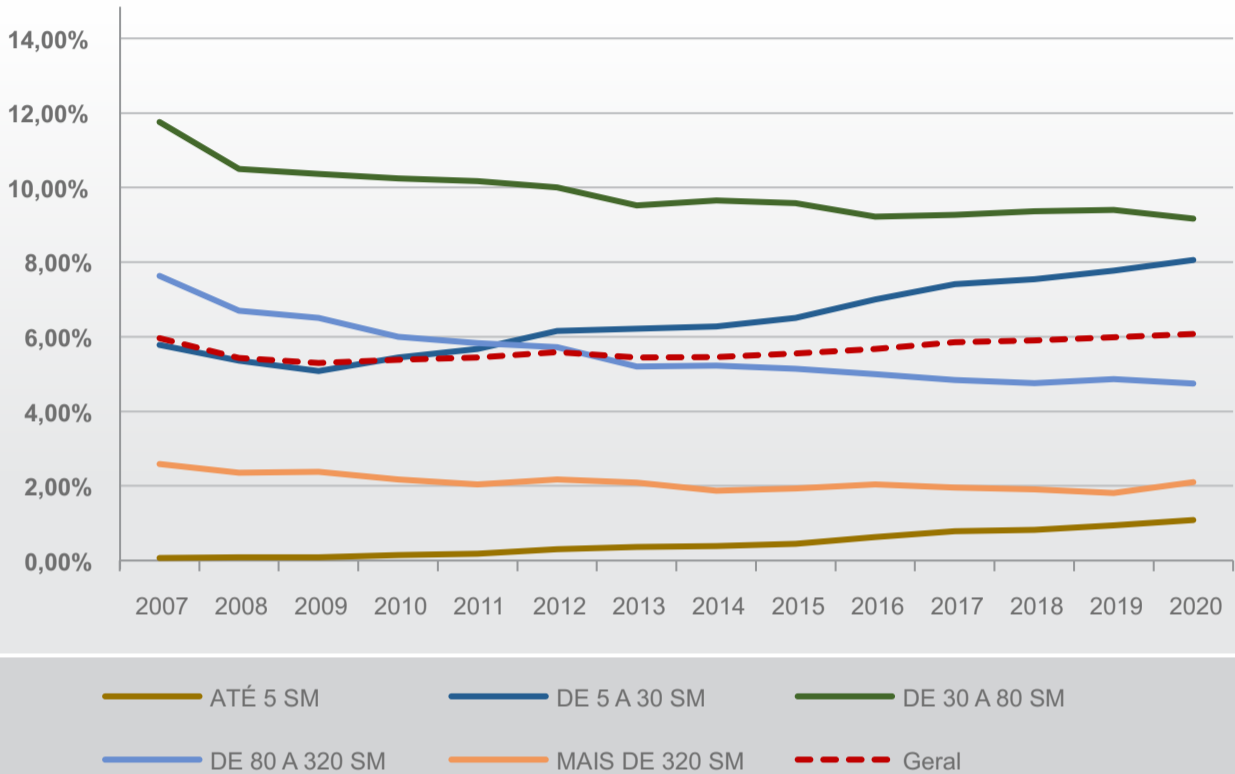
Em 1995, outra medida legislativa ampliava ainda mais os benefícios para esses setores mais abastados. A Lei 9.249/1995 passou a isentar do Imposto de Renda os rendimentos de lucros e dividendos distribuídos aos sócios e acionistas, mesmo quando remetidos ao exterior, e passou a permitir a dedução da despesa fictícia de juros sobre o capital próprio, reduzindo os tributos das pessoas jurídicas. Essas duas medidas constituíram uma reforma tributária feita de maneira silenciosa, pois modificaram de forma muito relevante a estrutura do sistema tributário brasileiro, uma vez que esvaziaram o principal atributo de um bom Imposto de Renda, que é a sua progressividade.

O resultado é que, em 2022, mais de meio trilhão de Reais foram distribuídos sem que tenha sido pago nenhum centavo de imposto, e a maior parte deste valor constitui o principal rendimento dos setores mais ricos da sociedade. A partir de 1995 também, exceto no período entre 2005 e 2015, a tabela de alíquotas do Imposto de Renda passou a não ser mais atualizada, acumulando, até 2021, segundo estudo do Sindifisco Nacional, uma defasagem de mais de 148%^{xi}.

O efeito produzido pela não atualização da tabela é o deslocamento gradativo deste imposto para rendas cada vez mais baixas. Ou seja, de um lado, os mais ricos deixam de pagar imposto, por outro, os mais pobres passam a pagar cada vez mais. Em 1995, quem ganhava cerca de oito salários mínimos estava isento do Imposto de Renda, enquanto, em 2022, quem ganhava mais de 1,5 salário mínimo já estava sendo tributado.

A falta de correção da tabela de alíquotas somada à isenção das altas rendas fizeram com que as alíquotas efetivas do Imposto de Renda se alterassem ao longo do tempo, onerando mais as rendas mais baixas e desonerando as rendas mais elevadas, como demonstra o próximo gráfico.

Evolução das Alíquotas Efetivas por Faixa de Renda – 2007 a 2020



Fonte: Elaboração própria com Dados dos Grandes Números das DIMP publicados pela Receita Federal do Brasil de 2007 a 2020

A alíquota efetiva é o resultado da divisão do imposto pago pela respectiva renda total. No gráfico acima, chamamos a atenção para duas informações muito relevantes. A primeira é que as alíquotas efetivas menores estão nos extremos de renda, ou seja, rendas mensais de até 5 salários mínimos e rendas acima de 320 salários mínimos. As alíquotas efetivas mais elevadas estão na faixa de renda entre 30 e 80 salários mínimos. De fato, as alíquotas efetivas são progressivas e crescem somente até as rendas da faixa de 30 e 40 salários mínimos e passam a diminuir a partir deste nível, aproximando as alíquotas efetivas das altas rendas àquelas alíquotas incidentes sobre as rendas mais baixas. Isso ocorre porque a maior parte dos rendimentos dos contribuintes mais ricos é isenta do imposto.

A segunda informação relevante que o gráfico nos mostra é que, apesar de a alíquota efetiva média do conjunto geral dos contribuintes ter permanecido quase estável, com crescimento muito modesto no período, de 5,43%, em 2007, para 6,07%, em 2020, as alíquotas das rendas mais baixas aumentaram, enquanto as das rendas mais altas reduziram. As rendas de até 5 salários mínimos mensais tiveram crescimento da alíquota efetiva de mais de 1000%, de 0,09% para 1,09%, e as de 5

até 30 salários mínimos mensais, um crescimento de mais 39%, de 5,78% para 8,06%. Já as rendas superiores a 30 salários mínimos tiveram redução de alíquota efetiva no período. De 30 a 80 salários, de 11,76% para 9,17%, de 80 a 320 salários mínimos, de 7,63% para 4,75%, e acima de 320 salários mínimos, de 2,59% para 2,10%.

Percebe-se, portanto, que, ao longo deste período, os mais pobres vêm sendo submetidos a uma tributação cada vez maior, enquanto os mais ricos têm sido beneficiados com redução de tributos. A capacidade do Imposto de Renda para promover a redução da desigualdade vem sendo esvaziada ao longo do tempo.

De outro lado, tivemos também uma elevação dos tributos indiretos. Afonso e Pacheco de Castro (2019)^{xii} demonstram que, de 1988 até 2017, os tributos sobre o consumo tiveram uma elevação de 34% em relação a sua participação no PIB; já os tributos sobre a Renda tiveram um crescimento de 30%, no mesmo período. Aqui, consideramos como tributos sobre o consumo o IPI¹, o ICMS², o ISS³, o PIS/PASEP e a COFINS⁴ e, como tributos sobre renda, o IR e a CSLL. Importante ressaltar que mesmo a tributação sobre a renda cresceu mais sobre baixas rendas, como já vimos anteriormente. Marcelo Lettieri e Paulo Gil^{xiii} esclarecem que a desoneração da renda foi compensada também com “*a elevação significativa da carga tributária sobre os bens e serviços, com destaque para os aumentos promovidos em 1998, de 50% e 90% nas alíquotas da Cofins e da CPMF, entre outras medidas que repercutiriam substantivamente sobre o consumo da população*”.

A tributação sobre o consumo é reconhecidamente regressiva, ou seja, pesa muito mais sobre os mais pobres, uma vez que estes acabam gastando a maior parte de sua renda, ou a totalidade, no consumo, portanto, acabam pagando proporcionalmente mais tributos do que os mais ricos. A elevação dos tributos sobre o consumo somada ao deslocamento para baixo da incidência do Imposto de Renda fazem com que o financiamento das políticas públicas seja bancado principalmente pelos mais pobres, dificultando, assim, o cumprimento dos objetivos constitucionais, sobretudo o de reduzir as desigualdades sociais. Também não se pode desconsiderar que o objetivo de promover o desenvolvimento nacional é prejudicado quando tributamos mais os setores com maior propensão ao consumo, que são justamente as camadas de rendas mais baixas.

Outro dado histórico relevante, que nos ajuda a compreender a dificuldade no cumprimento dos objetivos pactuados em 1988, foi a Lei Kandir (Lei Complementar 87/1996), a qual isentou de ICMS todas as exportações de produtos primários e semielaborados. Os constituintes, alinha-

dos com a ideia de que o desenvolvimento nacional pressupõe proteção à indústria nacional, previram a não incidência deste imposto apenas para a exportação de produtos industrializados, garantindo a possibilidade de incidência sobre as exportações das matérias-primas.

Em 1996, no contexto de enfrentamento aos problemas de crescimento do déficit na balança de pagamentos e de aumento no endividamento externo, decorrentes do Plano Real, foi aprovada a Lei Kandir, com o propósito de promover o aumento das exportações. Entretanto, mesmo após ter sido superado esse período de dificuldades, a Lei Kandir acabou se constitucionalizando, transformando-se em um fator de desestímulo à industrialização nacional, além de produzir a necessidade de ampliação do ICMS sobre o consumo no mercado interno, como forma de compensar as perdas de arrecadação dos estados da federação.

A tributação brasileira, desse modo, aprofunda a desigualdade quando deveria reduzi-la e dificulta o desenvolvimento quando deveria promovê-lo, ou seja, vem sendo utilizada como instrumento que opera no sentido oposto àquele que está indicado na nossa Constituição Federal, o que nos permite deduzir que o sistema tributário permanece sob o controle dos setores, cujos interesses foram contrariados pela Constituição Federal, especialmente no que se refere ao modelo de Estado.

A experiência internacional nos ensina que, para reduzir desigualdades e produzir bem-estar social, não basta uma boa política de gastos sociais. É preciso também tributar de forma justa e progressiva. Nos países da OCDE, os tributos sobre a renda representam, em média, 34% de toda a arrecadação, e no Brasil, representam menos de 20%. Os tributos sobre o consumo na OCDE representam, em média, 32,4% do total e por aqui, 49,68%. Temos a 28ª maior carga tributária entre os 34 países da OCDE, mas, em relação à carga sobre o consumo, ocupamos a 7ª posição.

Em que pese a regressividade da tributação brasileira, os gastos sociais têm conseguido reduzir as desigualdades sociais no Brasil. Segundo Fagnani, Tonelli Vaz, Castro e Moreira (2018)^{xiv}, “o caso brasileiro se caracteriza por carga tributária regressiva e por gasto público social extremamente progressivo”, e o efeito produzido pelos gastos supera o efeito regressivo da tributação. Os autores citam estudo da CEPAL que demonstra que o Brasil, após a ação do Estado, tributando e gastando, consegue reduzir o índice de GINI de 0,573 para 0,409^{xv}, ou seja, 16 pontos percentuais. Na União Europeia, a desigualdade é reduzida em 26 pontos percentuais, de 0,490 para 0,230. Apesar disso, continu-

amos sendo um dos países mais desiguais do planeta, pois a tributação regressiva anula parte do efeito das políticas sociais.

Voltemos então à proposta inicial deste artigo, que é de fazer uma reflexão sobre os rumos e os impactos da reforma tributária. Como vimos até agora, o sistema tributário brasileiro carece de modificações estruturais para que se transforme em um instrumento de política pública a serviço da construção do modelo de Estado proposto na Constituição Federal, de 1988, e as propostas de reforma tributária precisam ser analisadas também a partir deste enfoque.

Até o presente momento, as propostas de reforma têm priorizado mudanças muito mais de caráter funcional do que estrutural. A PEC 45, priorizada nesta etapa da reforma, foi aprovada na Câmara dos Deputados, em dois turnos, com uma maioria surpreendente, de mais de 370 votos, demonstrando que se trata de uma proposta que contempla os anseios dos setores majoritariamente representados no Parlamento.

A PEC 45/2019 altera diversos dispositivos constitucionais, mas se concentra basicamente em modificar a tributação sobre o consumo, com o objetivo principal de tornar o sistema tributário mais simples, com incidência apenas no destino, sobre uma base ampla, ou seja, sobre todos os bens e serviços, inclusive os intangíveis, e de caráter totalmente não cumulativo. Explicando melhor, a proposta é de extinguir o ICMS e o ISS, de competência dos estados e dos municípios, respectivamente, e criar em seu lugar o Imposto Sobre Bens e Serviços (IBS), de competência destes dois entes. No âmbito da União, extinguir também o IPI, o PIS/PASEP e a COFINS, e criar a Contribuição Sobre Bens e Serviços (CBS) e o Imposto Seletivo (IS). A plena não cumulatividade significa que todas as operações realizadas, com mercadorias e serviços, gerarão créditos para serem compensados com os tributos devidos na venda ao consumidor final, ou seja, todos os tributos serão pagos exclusivamente pelos consumidores finais. No caso das exportações, que serão imunes aos tributos novos, todos os tributos incidentes na cadeia produtiva, ou de negócios, serão integralmente devolvidos ao exportador.

O IBS e a CBS terão característica de um Imposto sobre Valor Adicionado (IVA) dual, incidindo sobre as mesmas bases, tendo as mesmas regras de créditos, e mesmas exceções. O IS incidirá apenas sobre produtos que causem danos à saúde e ao meio ambiente.

Os contribuintes, de fato, dos tributos sobre o consumo não são as empresas, mas sim os consumidores; no entanto, os debates sobre esse tema têm sido monopolizados pelo setor empresarial. A transformação de cinco tributos em um IVA dual, sem dúvida, irá produzir uma

redução nos custos administrativos para o setor empresarial. Além disso, a garantia de plena não cumulatividade destes tributos significará uma redução também de custos tributários para o setor.

Ressalta-se que, nessa etapa da reforma tributária, ficará preservado o volume atual de arrecadação sobre o consumo, garantida pela previsão de que a alíquota deverá ser ajustada para compensar qualquer redução de tributos ou aumento de tributo decorrente de alguma alteração legislativa. Assim, não haverá modificação na estrutura do sistema tributário, mas, certamente, ocorrerá modificações nos preços relativos dos bens e serviços, na medida em que amplia a base de incidência e promove um nivelamento geral das alíquotas.

Durante a tramitação da PEC 45, na Câmara dos Deputados, muitas concessões setoriais foram feitas para garantir sua aprovação. Entre elas, a manutenção do Regime Especial para a Zona Franca de Manaus e a manutenção do Regime do Simples Nacional. A premissa original de alíquota única para todos os bens e serviços foi flexibilizada pela possibilidade de redução de 60%, para um conjunto limitado de operações, e de 100%, para outro. Além disso, previu-se também a possibilidade de criação de regime específico de tributação para combustíveis, serviços financeiros, operações com imóveis e cooperativas.

Em relação à possibilidade de redução de alíquotas, é importante ressaltar que uma das hipóteses previstas trata de insumos para a agropecuária, abrindo espaço, portanto, para a redução de tributos, inclusive para os agrotóxicos. Essa possibilidade é agravada pelo disposto no parágrafo 9º, do Artigo 9º, que estabelece que o Imposto Seletivo, para produtos que causem danos à saúde e ao meio ambiente, não poderá incidir sobre produtos contemplados com redução de alíquotas do IBS e da CBS.

Algumas novidades de última hora na tramitação da PEC, na Câmara dos Deputados, precisam ser destacadas. A primeira foi a criação de uma Cesta Básica Nacional de Alimentos, cuja alíquota deverá ser zero, atendendo a uma preocupação dos setores populares de não encarecer os preços dos alimentos essenciais. A segunda foi a inclusão, entre as hipóteses de possibilidade de redução de alíquota, dos produtos de higiene e saúde menstrual, contemplando, de forma inusitada, as questões de desigualdade de gênero em matéria tributária. A terceira novidade foi a inclusão da possibilidade de os estados instituírem contribuição sobre produtos primários e semielaborados para investimentos em obras de infraestrutura e habitação.

Apesar das exceções aprovadas, permaneceram intactas algumas premissas da proposta original, as quais poderão comprometer a capa-

cidade do Estado de utilizar os tributos como instrumento de intervenção na atividade econômica, aliás, premissas, essas, muito alinhadas àquelas defendidas pelos setores neoliberais da economia, que dizem que o Estado atrapalha o “bom funcionamento do mercado”.

Tanto o ICMS quanto o IPI são tributos de natureza seletiva, podendo ter alíquotas diferenciadas por setor econômico ou em razão da essencialidade dos produtos. É esse princípio da seletividade que permite a adoção de alíquotas elevadas para produtos supérfluos ou de luxo, por exemplo, e de alíquotas reduzidas aqueles considerados mais essenciais. O PIS e a COFINS também podem ter alíquotas modificadas em função do setor econômico, da utilização intensiva de mão de obra, da condição estrutural do mercado de trabalho e do porte da empresa^{xvi}. Atualmente, temos diversos produtos cuja carga tributária sobre seus preços ultrapassa a casa dos 60%^{xvii}. Além daqueles reconhecidamente nocivos à saúde, como derivados do fumo e de bebidas, estão também sujeitos a alíquotas elevadas, armas, perfumes, videogames, motos com mais de 250cc, maquiagem e smartphones importados, entre outros.

Para os tributos novos, IBS e CBS, não será possível aplicar esse princípio, e as alíquotas não poderão ser diferenciadas por setor econômico ou por produtos, exceto nos casos estabelecidos na própria Constituição, em que as alíquotas poderão ser reduzidas em 60% ou em 100%, ou que poderão ser submetidos a regimes específicos de tributação. Os demais produtos ou serviços estarão todos sujeitos sempre às mesmas alíquotas.

O princípio da seletividade dará lugar ao da neutralidade, que se materializa na horizontalização das alíquotas, na restrição à possibilidade de concessão de benefícios fiscais e de regimes especiais, na impossibilidade de elevação de alíquotas de forma setorial ou por produto ou serviço e na plena não cumulatividade, implicando uma restrição importante à capacidade do Estado de utilizar os tributos como instrumento de indução e orientação da atividade econômica.

Para melhor compreender o alcance dessa limitação, é bom lembrar que o governo aprovou, recentemente, um pacote de medidas de estímulo à compra de carros populares, entre as quais, a redução temporária de tributos, com o objetivo de promover um aumento nas vendas e a manutenção e o aumento de empregos. Foi anunciado, também, o lançamento do Programa de Apoio ao Desenvolvimento Tecnológico da Indústria de Semicondutores (PADIS), que garante isenção fiscal para estimular o setor de semicondutores e de placas solares, com o objetivo de colocar o Brasil no grupo dos países produtores de tecnologia de ponta.

Sem a possibilidade de utilizar a tributação para estimular alguns investimentos setoriais, e desestimular outros, o governo ficará com margens reduzidas de atuação em seu papel indutor do desenvolvimento, assim como para resolver problemas conjunturais. A neutralidade tem sido justificada sob o argumento de que a tributação não deveria interferir nas decisões de investimentos dos agentes econômicos, mas, de fato, a sua motivação é o desejo de afastar do Estado a capacidade de intervenção na atividade econômica, portanto, em relação ao papel do Estado, a neutralidade não é neutra. A partir da vigência da PEC 45, qualquer decisão de política econômica no sentido de redução de alíquotas ou de concessão de benefícios ou regimes especiais, fora dos casos previstos, ou de elevar alíquotas para setores ou produtos que se queira desestimular o consumo, exceto nos casos motivados por danos à saúde e ao meio ambiente, só poderá ser implementada após uma nova emenda constitucional.

Por fim, é importante nos darmos conta de que, apesar da centralidade e do espaço privilegiado que o tema da reforma tributária e os temas fiscais vêm ocupando nos veículos de comunicação e nos debates políticos, muito pouco se fala da tributação como sendo uma ferramenta que pode viabilizar finalmente ou dificultar ainda mais a implementação do nosso projeto constitucional de Estado. Evidentemente que estamos ainda na primeira etapa da reforma tributária; no entanto, as premissas adotadas neste momento poderão ser as mesmas que orientarão a sua continuidade, quando serão discutidas as questões da tributação da renda, da folha de salários e do patrimônio, por exemplo. Portanto, este é um momento privilegiado da nossa história, que não pode ser desperdiçado e que exige uma maior e mais efetiva participação da sociedade, pois é o modelo de Estado, de desenvolvimento e de sociedade que está sendo, de fato, debatido.

Notas e referências

1. Imposto Sobre Produtos Industrializados (Artigo 153, inciso IV, da CF/1988).
2. Imposto sobre operações relativas à circulação de mercadorias e sobre prestações de serviços de transporte interestadual e intermunicipal e de comunicação, ainda que as operações e as prestações se iniciem no exterior (Artigo 155, inciso II, da CF/1988).
3. Imposto sobre serviços de qualquer natureza, não compreendidos no art. 155, II, definidos em lei complementar (Artigo 156, inciso III, da CF/1988).
4. PIS – Programa de Integração Social; PASEP – Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público; COFINS – Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social (Artigo 195, inciso I, alínea b, da CF/1988).

I. PEC = Projeto de Emenda Constitucional

II. O presidente das turmas de julgamento é sempre um Auditor-Fiscal da Receita Federal do Brasil

III. [CARF, entre a tragédia e a farsa, por Ricardo Fagundes da Silveira \(jornalggn.com.br\)](http://jornalggn.com.br)

IV. [Estudo reúne propostas para modernização do contencioso administrativo tributário - Instituto Justiça Fiscal \(ijf.org.br\)](http://ijf.org.br)

V. [Governo Lula planeja inserir pobre ao orçamento, e ricos ao imposto de renda - Blog da Cidadania](#)

VI. ANFIP/DIEESE/PPS (2017) – Previdência: Reformar para Excluir?

VII. [Carga Tributária: 1990-2021 | Observatório de Política Fiscal \(fgv.br\)](http://fgv.br)

VIII. PIB: Produto Interno Bruto

IX. OCDE: Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico

X. [Guedes: 'ideia é reduzir carga de impostos para 25% do PIB ao longo do tempo' - Seu Dinheiro](#)

XI. [Estudo do Sindifisco Nacional contribui para debate sobre correção da tabela do IRPF - Sindifisco Nacional – A Defasagem na Correção da Tabela do Imposto de Renda \(2023\)](#)

XII. AFONSO, José Roberto R., PACHECO DE CASTRO, Kleber (2019) - REVISTA DE ADMINISTRAÇÃO TRIBUTÁRIA Nº 45 – Carga Tributária Brasileira em Perspectiva Histórica – Estatísticas Revisadas, CIAT/AEAT/IEF.

XIII. [“Reforma” Tributária: por que o “cashback” não ajuda - Instituto Justiça Fiscal \(ijf.org.br\)](http://ijf.org.br)

XIV. ANFIP E FENAFISCO (2018) – A Reforma Tributária Necessária – Diagnóstico e Premissas

XV. O índice de GINI é usado para medir a desigualdade de renda. Quanto mais próximo de zero, menor a desigualdade.

XVI. Conforme § 9º do Artigo 195 da Constituição Federal, de 1988.

XVII. [Os 10 produtos com mais imposto no Brasil - Época Negócios | Dinheiro \(globo.com\)](http://globo.com)



sinprors.org.br/textual



expediente

A Revista Textual é uma publicação do Sindicato dos Professores do Estado do Rio Grande do Sul – Sinpro/RS. Avenida João Pessoa, 919 – Porto Alegre RS – CEP 90.040-000. Fones: (51) 4009.2900 – (51) 4009.2980. www.sinprors.org.br/textual – textual@sinprors.org.br. **Coordenação-Geral** | Valéria Ochoa | valeria.ochoa@sinprors.org.br. **Edição Executiva** | César Fraga | cesar.fraga@sinprors.org.br. **Conselho Editorial** | Marcos Júlio Fuhr, Rodrigo Perla Martins, Arthur Beltrão Tello, Beatriz Sallet, Evandro Ribeiro Rosso, Honor de Almeida Neto, Marcos Kammer, Josiane Abrunhosa da Silva Ulrich, Jean Mauro Menuzzi e Victor Hugo Tabarez Santana. **Revisão** | Press Revisão. **Projeto Gráfico, Edição Gráfica e Editoração** | Rogério Nolasco Souza.

Os artigos assinados são de exclusiva responsabilidade de seus autores.