

O que esperar do Imposto Seletivo?

Enquanto o Congresso debate os termos de uma ampla reestruturação da tributação sobre o consumo, já iniciada pela Emenda Constitucional nº 32/2023, desperta atenção a criação de um novo tipo de tributação: o Imposto Seletivo, cujos objetivos destoam, em certa medida, daqueles que inspiram a reforma tributária.

123RF



Idealmente, o sistema tributário deve ser capaz de proporcionar arrecadação e distribuição de renda, além da regulação da atividade privada, mediante a concessão de incentivos a atividades alinhadas às políticas do Estado e a oneração de atividades indesejadas. Como características, deve ter baixo custo de administração, contar com a maior conformidade possível do contribuinte e se pretender economicamente eficiente, justo, simples, juridicamente estável e flexível.

O desenho do sistema tributário, por vezes, exige o sacrifício de algum desses objetivos em benefício dos demais. Neste sentido, em toda parte se tributa o consumo apesar de seu conhecido efeito adverso sobre a distribuição de renda, exatamente porque não há outra base econômica com equivalente potencial arrecadatório, baixos custos de fiscalização e índices de evasão fiscal.

No Brasil, o sistema tributário se desenvolveu, tanto pela legislação quanto pela jurisprudência, orientado por uma pretensão quase ilusória no que se refere a seus efeitos indutores e distributivos, que se reflete em uma excessiva particularização dos fatos para fins de tributação, com distinções entre atividades, serviços, contribuintes ou regiões impactando a carga tributária de cada setor — tudo em detrimento da simplicidade, custos administrativos, conformidade e demais elementos que dizem respeito ao funcionamento prático do sistema.

Neste contexto, a reforma tributária pretende uma tributação mais simples e uniforme do consumo, eliminando a necessidade de interpretação de um complexo conjunto normativo para identificação da carga tributária de determinada operação. Além de reduzir os custos de conformidade e a litigiosidade, a medida prestigia a neutralidade e, consequentemente, a eficiência econômica, na medida em que minimiza a influência da tributação sobre a alocação de recursos determinada pelo mercado.

Incidência monofásica

O Imposto Seletivo, contudo, foge a esses objetivos. Como denota o próprio nome, o imposto seleciona atividades consideradas indesejadas para serem oneradas e, assim, desestimuladas, visando a preservar a possibilidade de induzir comportamentos e promover distribuição de renda através da tributação do consumo. Como previsto pela Emenda Constitucional nº 132/2023, sua incidência é monofásica e sobre “a produção, extração, comercialização ou importação de bens e serviços prejudiciais à saúde ou ao meio ambiente”.

Spacca

A seletividade que empresta nome ao novo imposto, já prevista como critério para a instituição do IPI e do ICMS, exige que a carga tributária seja maior quanto menos essencial for a mercadoria e serviço em questão. A aplicação do princípio aos impostos atuais se cerca de dificuldades, como revela, por exemplo, a aplicação de alíquotas elevadas para itens essenciais como energia elétrica e combustíveis, exemplo claro da prevalência da finalidade arrecadatória da tributação do consumo.

À semelhança do que ocorre com os atuais tributos sobre consumo, o Imposto Seletivo não deve ficar livre de controvérsias. Nota-se, por exemplo, que o PLP 29/2024, que regulamenta o Imposto Seletivo, já previu a necessidade de criação de “mecanismos de incentivos, como isenção, compensação ou redução do tributo aos contribuintes que promoverem ações e programas de prevenção, mitigação e conscientização relativos ao consumo saudável ou sustentável referentes aos bens ou serviços tributados”.

Trata-se de regra que estabelece distinção entre contribuintes do imposto seletivo baseada em critérios subjetivos, cuja aplicação, portanto, tende a ser controversa, apesar do elogível intuito de conferir maior precisão aos efeitos indutores e distributivos.





Quanto aos benefícios do imposto, experiências mostram que a tributação seletiva não é efetiva como instrumento de modificação de comportamentos e redução de danos sociais, pois a característica das atividades danosas a baixa elasticidade da demanda. Isso se torna claro no caso do fumo e alimentos não saudáveis, em que a liberdade de escolha do consumidor é limitada.

Pode-se esperar que o imposto seletivo, portanto, acresça complexidade desnecessária à tributação do consumo, com o consequente aumento da litigiosidade e dos custos de conformidade e administração, em nome de vantagens aparentemente incertas.

Autores: André Guimarães