

Imposto Seletivo é um ótimo instrumento, mas terá pouco uso

Ao contrário dos demais países da América Latina e Caribe, participação do IS no PIB do Brasil encolheu nos últimos anos

Por [Luiz Schymura](#)

Valor, 02/07/2024

No fim do ano passado, a Emenda Constitucional (EC) 132/2023 foi aprovada. Os pilares de um novo sistema de tributação sobre o consumo no Brasil estavam fincados. Nesse novo modelo, optou-se por substituir os cinco tributos atuais (IPI, PIS, Cofins, ICMS e ISS) pela criação de três [CBS, IBS] e Imposto Seletivo [IS]). A CBS e o IBS possuem a mesma base arrecadatória, sendo a primeira apropriada integralmente pelo governo federal, e o segundo repartido entre Estados e municípios; o IS, por sua vez, não tem ainda uma base definida, sendo o governo federal detentor de fatia de 40%, com os governos regionais se apropriando dos restantes 60% do montante arrecadado.

Após a aprovação da EC 132/2023, que determinou as diretrizes gerais do novo sistema, o Executivo ficou com a incumbência de enviar ao Congresso Nacional os projetos de lei que vão regulamentar a reforma tributária. É a fase do detalhamento do novo sistema de tributação.

É importante enfatizar que a reforma tributária não será instrumento de ajuste fiscal. Segundo os cálculos de meu colega Bráulio Borges, está-se falando num montante de arrecadação limitado a cerca de 26% do consumo.

Como se sabe, os problemas relativos à implementação de uma reforma tributária do consumo vão muito além da questão arrecadatória. Afinal, existem aspectos relacionados à produtividade da economia, à saúde da população, à distribuição de renda, ao meio ambiente, à segurança pública etc. que devem ser contemplados numa reforma tributária. Naturalmente, não se espera que conste da relação dos produtos a serem sobretaxados pelo Estado brasileiro um medicamento com efeito comprovado na cura de uma enfermidade. Por outro lado, não devem ser encarados como candidatos à isenção tributária os produtos que causam danos irreversíveis ao meio ambiente.

Isto posto, no fim de abril, o governo enviou ao Congresso Nacional o projeto de lei complementar (PLP) 68/2024, também conhecido como “Lei Geral da CBS, do IBS e do IS”. O PLP lista os 15 produtos que farão parte da cesta básica nacional e estarão isentos de pagar impostos sobre o consumo; e os 13 produtos que comporão a cesta básica “ampliada”, que terão redução de 60% na alíquota. Esse texto legal também traz uma lista de atividades econômicas sobre as quais incidirá o IS, que é uma sobretaxação (cumulativa, que não gera

crédito) de itens que causam externalidades negativas tanto para o meio ambiente como para a saúde humana.

Frente à tramitação da PLP 68/2024 no Congresso, os representantes dos mais diversos setores econômicos começaram a agir ativamente nas Casas Legislativas. Não à toa, pois a briga vale a pena. Os ganhos tributários envolvidos para seus associados podem ser expressivos. Grosso modo, os lobbies setoriais têm a seguinte linha de ação: como um primeiro passo, o movimento a ser tentado é o de inserir o produto na lista da cesta básica nacional. Caso não seja possível, a busca é por um espaço na relação dos produtos que constam da cesta básica ampliada. Por fim, o foco passa a ser evitar o pior: os esforços recaem na tentativa de dificultar que o produto entre no catálogo dos itens que serão sobretaxados, a temível lista dos produtos sujeitos ao IS.

Diante dessa movimentação de muitos dos grandes segmentos da economia nacional, dois pontos requerem atenção. Em primeiro lugar, é importante que seja dado o máximo de transparência ao debate. Uma boa comunicação dos temas mais sensíveis que estiverem em discussão também é crucial. Como se viu recentemente, tanto na “privatização das praias” como na “criminalização do aborto”, a mobilização da opinião pública foi um fator fundamental para que se inviabilizasse a aprovação dessas pautas no mínimo polêmicas. Desse modo, por meio da transparência e de uma comunicação bem-feita, proposições de tributação que possam soar “estranhas” serão de antemão rechaçadas.

Um segundo ponto que merece um olhar cuidadoso é o que diz respeito à definição da lista dos produtos que serão sobretaxados com o IS. Segundo levantamento de Bráulio Borges, há várias situações nas quais o IS desempenha um papel inibidor de práticas nocivas ao meio ambiente, à saúde da população, à segurança pública etc. Aliás, o IS (“excise tax”, como é denominado em inglês) vem cumprindo papel cada dia mais importante como instrumento de política pública em inúmeros países. Por isso, nos dias de hoje, um arcabouço regulatório bem estruturado nas áreas de infraestrutura social não pode prescindir da adoção do IS como mecanismo de apoio ao modelo de regulação.

Numa comparação entre o Brasil e o conjunto dos países da América Latina e do Caribe na arrecadação de “excise taxes”, é observado que em 2010 os níveis eram semelhantes, em torno de 1,3% do PIB. Contudo, com o correr dos anos, o recolhimento de “excise taxes” nos países da América Latina e do Caribe anos começou a crescer, enquanto o do Brasil encolheu. Em 2021 (último dado de uma série do Banco Mundial), enquanto América Latina e Caribe arrecadaram cerca de 2% do PIB, o Brasil estava abaixo de 1% do PIB.

Porém, apesar de estar a cada dia mais patente a relevância do IS no apoio à regulação, a forma como a reforma tributária do consumo foi estruturada acaba criando restrições ao uso extensivo do IS. A explicação é simples. Quando o governo federal resolve sobretaxar um produto, a cada R\$ 1 de aumento na arrecadação por causa da cobrança de IS, o governo federal tem que transferir R\$ 0,60 para Estados e municípios. Devido à restrição explícita à elevação da carga tributária sobre o consumo, o governo federal tem que renunciar à R\$ 1 de arrecadação da CBS. Como se vê, Estados e municípios se apropriam de R\$ 0,60 e não precisam renunciar à arrecadação. Com isso, a conta cai no colo do governo federal, que arca com a perda líquida de R\$ 0,60.

Não resta dúvidas de que, num momento em que o governo federal está buscando aumentar a arrecadação, o mecanismo desenhado na reforma tributária acaba inibindo o IS de cumprir o papel que desempenha em outros países.

Luiz Schymura é pesquisador do FGV Ibre e escreve mensalmente
E-mail: luiz.schymura@fgv.br