

INSTITUTO BRASILEIRO DE ENSINO, DESENVOLVIMENTO E PESQUISA - IDP
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO STRICTO SENSU EM DIREITO
MESTRADO PROFISSIONAL EM DIREITO ECONÔMICO E
DESENVOLVIMENTO

CAIO NOBRE BRITTO

REFORMA TRIBUTÁRIA E JUSTIÇA FISCAL: O FUTURO DA TRIBUTAÇÃO
SOBRE O CONSUMO DE PRODUTOS DE HIGIENE PESSOAL

BRASÍLIA/DF

2025

CAIO NOBRE BRITTO

**REFORMA TRIBUTÁRIA E JUSTIÇA FISCAL: O FUTURO DA TRIBUTAÇÃO
SOBRE O CONSUMO DE PRODUTOS DE HIGIENE PESSOAL**

Dissertação de Mestrado apresentada ao Programa de Pós-Graduação Stricto Sensu em Direito do Instituto Brasileiro de Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa - IDP para obtenção do título de Mestre em Direito Econômico e Desenvolvimento.

BRASÍLIA/DF

2025

Código de catalogação na publicação – CIP

B862r Britto, Caio Nobre

Reforma tributária e justiça fiscal: o futuro da tributação sobre o consumo de produtos de higiene pessoal / Caio Nobre Britto — Brasília: Instituto Brasileiro Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa, 2025.

185 f. : il., color.

Orientadora: Profa. Dra. Tarsila Ribeiro Marques Fernandes.

Dissertação (Mestrado Profissional em Direito Econômico e Desenvolvimento) — Instituto Brasileiro Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa – IDP, 2025.

1. Justiça fiscal. 2. Reforma tributária. 3. Tributação. I. Título

CDDir 341.39

CAIO NOBRE BRITTO

**REFORMA TRIBUTÁRIA E JUSTIÇA FISCAL: O FUTURO DA TRIBUTAÇÃO
SOBRE O CONSUMO DE PRODUTOS DE HIGIENE PESSOAL**

Dissertação de Mestrado apresentada ao Programa de Pós-Graduação Stricto Sensu em Direito do Instituto Brasileiro de Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa - IDP para obtenção do título de Mestre em Direito Econômico e Desenvolvimento.

Data da Defesa: 16 de dezembro de 2025.

BANCA EXAMINADORA

Profa. Orientadora Dra. Tarsila Ribeiro Marques Fernandes
Instituto Brasileiro de Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa - IDP

Profa. Avaliadora Dra. Maysa de Sá Pittondo Deligne
Instituto Brasileiro de Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa - IDP

Prof. Avaliador Dr. Breno Ferreira Martins Vasconcelos
Instituto de Ensino e Pesquisa - Insper

A quem me ensinou a importância dos passos firmes, mesmo quando o caminho é incerto. Somos o que somos, mas também aquilo que nos esforçamos para nos tornar.

Aos meus pais, pelas raízes que me edificaram.

À minha esposa, pela presença que me sustenta.

Ao meu filho, por dar sentido à minha existência.

É por vocês que sigo acreditando que cada passo dado com propósito constrói caminhos que permanecem, ainda que fiquem para trás.

AGRADECIMENTOS

Agradeço, antes de tudo, a Deus, pela presença silenciosa e constante que me sustentou ao longo desta caminhada.

Primeiramente a meus pais, por me ensinarem, acima de tudo, a caminhar. A firmeza dos meus passos decorre das raízes que me sustentam e apontam a direção. À minha esposa, Luíza, por acolher as minhas ausências, revisar capítulos inteiros, e se misturar com a minha própria história, sustentando o que nos sustenta. A João, meu filho, por me lembrar, em cada olhar, de que seguir estudando é, também, uma forma de cuidar do caminho que um dia será dele. É por aqueles que caminham depois de nós que continuamos caminhando.

À Professora Tarsila Fernandes, pelos ensinamentos e pelas orientações imprescindíveis à construção desta dissertação. Pela confiança no desenvolvimento da pesquisa e por todo incentivo, sobretudo nos momentos mais difíceis, nos quais pensei em desistir. Há pessoas que cruzam nosso caminho para além de iluminar, transformar.

À Professora Maysa Pittondo, pelas observações precisas e contribuições generosas que redefiniram o curso final das análises aqui desenvolvidas. Ao Professor Breno Vasconcelos, pela leitura cuidadosa e pelas observações que elevaram o nível deste trabalho. Ensinar com generosidade é também uma forma de permanecer. E aos Professores Luiz Alberto Gurgel de Faria, Celso de Barros, Luciano Fuck, Ricardo Morishita e Marília Sampaio, pelas valiosas contribuições e pela profundidade dos ensinamentos que marcaram todo o percurso acadêmico. Estendo também os agradecimentos a toda equipe do IDP, pelo profissionalismo e pela dedicação em manter um ambiente acadêmico estimulante, plural e intelectualmente vivo.

Aos amigos e companheiros de jornada, Clayton Arruda, Raphael Ruas, Deivis Pinheiro, Guilherme Salles, Francisco André Cardoso, Bruno Teles e Rodolfo Vittorio, pela amizade íntegra e por tantos momentos incríveis e marcantes. Saímos com a certeza de um reencontro de vidas passadas. A Marco Araújo e Albérico Mascarenhas, pela importante contribuição que tornou esta caminhada possível. A Osmani Prates, pela generosidade intelectual silenciosa e significativa. E a Igor Tupinambá, pela presença importante que atravessa o tempo, fazendo parte também dessa travessia.

Aos meus familiares, por me apoiarem em todas as etapas da minha vida. E a todos que, de algum modo, contribuíram até aqui — colegas, professores e amigos — registro a minha sincera gratidão. Este trabalho é também fruto do encontro e do apoio recebido ao longo de toda esta jornada. Afinal, ninguém muda ninguém, ninguém muda sozinho. Nós mudamos e crescemos nos encontros.

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Figura 1 - Esquema da incidência do IPI	46
Figura 2 - Esquema do regime cumulativo da contribuição para o PIS e da COFINS ...	61
Figura 3 - Esquema do regime não cumulativo da contribuição para o PIS e da COFINS	63
Figura 4 - Esquema do ICMS devido por substituição tributária	89
Figura 5 - Número de estabelecimentos de HPPC por UF (2024).....	130

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 - Exemplo de cálculo do ICMS (“por dentro”)	73
Tabela 2 - Tratamentos diferenciados de ICMS aplicáveis aos produtos de higiene pessoal por Unidade da Federação.....	76
Tabela 3 - Produtos de higiene pessoal e sua submissão ao regime de substituição tributária do ICMS por unidade da Federação.....	92
Tabela 4 - Margens de Valor Agregado originais aplicáveis às operações internas de produtos de higiene pessoal por unidade da Federação.....	95
Tabela 5 - Exemplo de cálculo do ICMS-ST com aplicação da MVA	96
Tabela 6 - Tratamento tributário do IBS e da CBS conferido aos produtos de higiene pessoal na LC n.º 214/2025	124
Tabela 7 - Cronograma de transição dos tributos sobre o consumo (2026–2033).....	132
Tabela 8 - Incidência tributária na formação de preços da indústria para “Escovas de dentes”: Modelo de tributação sobre o consumo atual (2025) versus futuro (2033)	158
Tabela 9 - Incidência tributária na formação de preços da indústria para “Absorventes higiênicos”: Modelo de tributação sobre o consumo atual (2025) versus futuro (2033)	159

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1 - Incidência da tributação direta e indireta na renda total, segundo décimos de renda familiar per capita – Brasil (2017-2018) - (Em %)	44
Gráfico 2 - Estrutura da Carga Tributária Bruta - Governo Geral - Brasil - 2010 a 2023 (Dados em % do PIB)	45
Gráfico 3 - Alíquotas do IPI aplicáveis a produtos de higiene pessoal	50
Gráfico 4 - Alíquotas da Contribuição para o PIS e da COFINS aplicáveis a produtos de higiene pessoal	66
Gráfico 5 - Carga tributária de ICMS sobre xampus por UF	78
Gráfico 6 - Carga tributária de ICMS sobre dentifrícios por UF	79
Gráfico 7 - Carga tributária de ICMS sobre desodorantes por UF	80
Gráfico 8 - Carga tributária de ICMS sobre sabonetes por UF	81
Gráfico 9 - Carga tributária de ICMS sobre papel higiênico por UF	82
Gráfico 10 - Carga tributária de ICMS sobre fraldas descartáveis por UF	83
Gráfico 11 - Carga tributária de ICMS sobre absorventes higiênicos externos por UF	84
Gráfico 12 - Carga tributária de ICMS sobre escovas de dentes por UF	85
Gráfico 13 - Carga tributária de ICMS sobre aparelhos e lâminas de barbear por UF	86
Gráfico 14 - Alíquota efetiva de IBS e CBS estimada para os produtos de higiene pessoal	126

LISTA DE ABREVIATURAS

ABIHPEC – Associação Brasileira da Indústria de Higiene Pessoal, Perfumaria e Cosméticos

ADCT – Ato das Disposições Constitucionais Transitórias

ADI – Ação Direta de Inconstitucionalidade

ANFIP – Associação Nacional dos Auditores Fiscais da Receita Federal do Brasil

BNDES – Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social

CADÚNICO – Cadastro Único para Programas Sociais

CARF – Conselho Administrativo de Recursos Fiscais

CBNA – Cesta Básica Nacional de Alimentos

CBS – Contribuição sobre Bens e Serviços

CCIF – Centro de Cidadania Fiscal

CEST – Código Especificador da Substituição Tributária

CNAE – Classificação Nacional de Atividades Econômicas

CNI – Confederação Nacional da Indústria

CTN – Código Tributário Nacional

COFINS – Contribuição para Financiamento da Seguridade Social

CRFB/88 – Constituição da República Federativa do Brasil de 1988

CSLL – Contribuição Social sobre o Lucro Líquido

EC – Emenda Constitucional

FENAFISCO – Federação Nacional do Fisco Estadual e Distrital

FIESP – Federação das Indústrias do Estado de São Paulo

FINSOCIAL – Fundo de Investimento Social

HPPC – Higiene Pessoal, Perfumaria e Cosméticos

IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística

IBS – Imposto sobre Bens e Serviços

ICM - Imposto sobre Circulação de Mercadorias

ICMS – Imposto sobre Operações Relativas à Circulação de Mercadorias e sobre Prestações de Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação

ICMS-ST – ICMS devido por Substituição Tributária

IPI – Imposto sobre Produtos Industrializados

IPEA – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada

IPTU – Imposto sobre a Propriedade Predial e Territorial Urbana

IR – Imposto de Renda

IS – Imposto Seletivo

IVA – Imposto sobre Valor Adicionado

IVA-ST – Índice de Valor Adicionado Setorial

LC – Lei Complementar

MVA – Margem de Valor Agregado

NCM/SH – Nomenclatura Comum do Mercosul do Sistema Harmonizado

OMS – Organização Mundial da Saúde

PASEP – Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público

PIB – Produto Interno Bruto

PIS – Programa de Integração Social

PMPF – Preço Médio Ponderado ao Consumidor Final

POF – Pesquisa de Orçamentos Familiares

RFB – Receita Federal do Brasil

RIPI – Regulamento do IPI

SEFAZ/SP – Secretaria da Fazenda e Planejamento do Estado de São Paulo

STF – Supremo Tribunal Federal

STJ – Superior Tribunal de Justiça

SUFRAMA – Superintendência da Zona Franca de Manaus

TCU – Tribunal de Contas da União

UF – Unidade da Federação

VTM – Valor Tributável Mínimo

ZFM – Zona Franca de Manaus

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	16
1 TRIBUTAÇÃO DOS PRODUTOS DE HIGIENE PESSOAL	24
1.1 O SETOR DE HIGIENE PESSOAL NO BRASIL: RELEVÂNCIA ECONÔMICA E DESAFIOS TRIBUTÁRIOS.....	25
1.2 A REGRESSIVIDADE DA TRIBUTAÇÃO SOBRE O CONSUMO NO BRASIL E AS IMPLICAÇÕES PARA PRODUTOS DE HIGIENE PESSOAL.....	39
1.3 TRIBUTOS INCIDENTES NA FORMAÇÃO DE PREÇOS	45
1.3.1 Imposto sobre produtos industrializados – IPI	45
1.3.2 Contribuição para o Programa de Integração Social - PIS e a Contribuição para o financiamento da seguridade social – COFINS	55
1.3.3 Imposto sobre operações relativas à circulação de mercadorias e sobre prestações de serviços de transporte interestadual e intermunicipal e de comunicação – ICMS.....	67
2 NOVO MODELO DE TRIBUTAÇÃO SOBRE O CONSUMO NO BRASIL	99
2.1 FUNDAMENTOS E CARACTERÍSTICAS DO NOVO MODELO	100
2.2 IBS, CBS E IS: ESTRUTURA NORMATIVA E REGRA MATRIZ DE INCIDÊNCIA 110	
2.3 REGIME DIFERENCIADO APLICADO A PRODUTOS DE HIGIENE PESSOAL ..	119
2.4 IPI E ZONA FRANCA DE MANAUS.....	127
2.5 PERÍODO DE TRANSIÇÃO ENTRE OS MODELOS	131
3 ANÁLISE COMPARATIVA ENTRE O MODELO ATUAL E O NOVO MODELO DE TRIBUTAÇÃO SOBRE O CONSUMO DE PRODUTOS DE HIGIENE PESSOAL 137	
3.1 PARÂMETROS JURÍDICOS DE COMPARAÇÃO E METODOLOGIA DE ANÁLISE 137	
3.2 PRINCIPAIS DIFERENÇAS ESTRUTURAIS ENTRE OS MODELOS E OS REFLEXOS SOBRE A TRIBUTAÇÃO DOS PRODUTOS DE HIGIENE PESSOAL	138
3.2.1 Hipótese de incidência e fato gerador	138
3.2.2 Base de cálculo.....	140
3.2.3 Alíquotas	143
3.2.4 Regimes diferenciados	146
3.2.5 Aproveitamento de créditos (não cumulatividade ampla)	150

3.2.6 Incidência dos tributos sobre a formação de preços	154
3.3 REGRESSIVIDADE, ESSENCIALIDADE E JUSTIÇA FISCAL: AVANÇOS, DESAFIOS E LACUNAS DO NOVO MODELO	161
CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	163
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	166
APÊNDICE A – QUADRO ANALÍTICO COMPARATIVO DA TRIBUTAÇÃO DOS PRODUTOS DE HIGIENE PESSOAL (MODELO ATUAL E FUTURO)	181

RESUMO:

Esta dissertação examinou de que forma o novo modelo de tributação sobre o consumo, introduzido pela EC n.º 132/2023 e pela LC n.º 214/2025, modificou a estrutura normativa incidente sobre os produtos de higiene pessoal em comparação ao modelo atualmente vigente. Partiu-se do problema de compreender se as inovações — base ampla, não cumulatividade plena, incidência no destino, eliminação de benefícios fiscais e alíquotas uniformes — foram capazes de reduzir as distorções históricas e a regressividade que marcam a tributação desses bens essenciais. A pesquisa adotou metodologia qualitativa, de caráter dedutivo, com análise normativa, documental e bibliográfica, abrangendo legislação constitucional e infraconstitucional, relatórios técnicos, dados setoriais e estudos de instituições como ABIHPEC, IBGE e IPEA. Como objetivos específicos, delimitou-se: (i) examinar a estrutura do sistema vigente (IPI, PIS, COFINS e ICMS); (ii) descrever os fundamentos e características do novo modelo; e (iii) comparar ambos os regimes a partir de parâmetros jurídicos objetivos. Como produto técnico, elaborou-se quadro analítico comparativo entre os dois modelos. Concluiu-se que, embora o novo modelo tenha representado avanço significativo em simplificação, transparência e racionalidade, ele não eliminou integralmente as distorções que afetam os produtos de higiene pessoal e ainda não assegura, por si só, a redução da regressividade nem a plena concretização da justiça tributária.

Palavras-chave: Justiça tributária; Reforma tributária; Produtos de higiene pessoal.

ABSTRACT:

This dissertation examined how the new model of consumption taxation, introduced by Constitutional Amendment No. 132/2023 and Complementary Law No. 214/2025, modified the normative framework applicable to personal hygiene products in comparison with the system currently in force. The study was guided by the central question of whether the innovations — broad tax base, full non-cumulativity, taxation at destination, elimination of tax incentives, and uniform rates — could reduce the historical distortions and regressivity that characterize the taxation of these essential goods. Qualitative and deductive methodology was employed, based on normative, documentary, and bibliographical analysis, encompassing constitutional and infra-constitutional legislation, technical reports, sectoral data, and studies produced by institutions such as ABIHPEC, IBGE, and IPEA. The specific objectives were to: (i) examine the structure of the current system (IPI, PIS, COFINS, and ICMS); (ii) describe the principles and features of the new model; and (iii) compare both regimes using objective legal parameters. As a technical product, an analytical comparative framework between the two models was developed. The dissertation concluded that, although the new regime represents a significant advancement in simplification, transparency, and rationality, it has not fully eliminated the distortions affecting personal hygiene products and does not, by itself, ensure the reduction of regressivity nor the full realization of tax justice.

Keywords: Tax justice; Tax reform; Personal hygiene products.

INTRODUÇÃO

A desigualdade econômica e social é um traço estrutural da realidade brasileira e revela-se de forma particularmente severa no acesso a bens imprescindíveis à dignidade humana. Nesse cenário, os produtos de higiene pessoal, fundamentais tanto para a preservação da saúde pública quanto para assegurar condições mínimas existenciais, ainda são inacessíveis a parcela significativa da população em situação de vulnerabilidade econômica.

Tais produtos comprometem parcela significativa da renda dos mais pobres, evidenciando a regressividade da estrutura tributária e os obstáculos que ela impõe ao exercício pleno de direitos fundamentais (SILVEIRA et al., 2010; ORAIR; GOBETTI, 2016). Segundo a última Pesquisa de Orçamentos Familiares produzida pelo IBGE, concluído em 2018, em média, 3,6% das despesas totais das famílias brasileiras destinam-se ao consumo de produtos de higiene pessoal (IBGE, 2019). Sobre esse aspecto convém ressaltar que o peso dos produtos de primeira necessidade na cesta de consumo é ainda maior nas famílias que ganham até dois salários-mínimos, e não varia muito entre faixas de renda, o que enaltece ainda mais o seu grau de essencialidade¹ e reforça a relevância desses bens no orçamento doméstico, sobretudo para as famílias de baixa renda.

A matriz tributária brasileira, fortemente baseada na tributação indireta, caracteriza-se por acentuada regressividade, impondo carga proporcionalmente maior sobre os indivíduos de menor renda e agravando as desigualdades sociais. Somando-se a isso, a ausência de mecanismos efetivos de seletividade ou desoneração tributária para itens de primeira necessidade, como os produtos de higiene pessoal, contribui para perpetuar esse quadro de iniquidade.

Em sua obra sobre consumo, bem-estar e pobreza, Deaton (2013) demonstra como alterações em políticas tributárias impactam diretamente os padrões de consumo e o bem-estar dos indivíduos, especialmente das camadas mais vulneráveis economicamente. Como assevera Ribeiro (2013), a adequada distribuição da carga tributária deve considerar as diferenças materiais entre os contribuintes, respeitando a capacidade contributiva e a essencialidade dos bens tributados. Portanto, a justiça de um sistema tributário “*está na adequada distribuição da*

¹ Conforme dados da Pesquisa de Orçamentos Familiares (POF) 2017-2018, do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), as famílias com rendimento mensal domiciliar inferior a dois salários-mínimos destinam percentual significativamente maior de sua despesa total ao consumo de bens de primeira necessidade, inclusive produtos de higiene pessoal, em comparação com os estratos de renda mais elevados. Ver: IBGE. *Pesquisa de Orçamentos Familiares 2017-2018: primeiros resultados*. Rio de Janeiro: IBGE, 2019. Disponível em: <https://biblioteca.ibge.gov.br/index.php/biblioteca-catalogo?view=detalhes&id=2101670>. Acesso em: 7 ago. 2025.

carga tributária entre os detentores de patrimônio e renda de um lado, e aqueles que nada têm, senão despesas, do outro” (RIBEIRO, 2013, p. 12).

Diante desse cenário, a política fiscal adquire papel central na promoção da justiça tributária. Torres (2005) ensina que não se trata apenas de arrecadar recursos para o Estado, mas de distribuir o peso dos tributos de maneira justa e equitativa, considerando a capacidade contributiva dos indivíduos e a essencialidade dos bens tributados. Referido autor reforça que a justiça tributária, enquanto valor abstrato, não possui definição ou expressão constitucional própria, concretizando-se por meio de princípios e subprincípios, entre os quais se destacam a seletividade, a capacidade contributiva, o custo-benefício, a distribuição de rendas e a solidariedade de grupo.

A carga tributária incidente ao longo da cadeia produtiva influencia diretamente a formação dos preços dos produtos de higiene pessoal. No Brasil, onde predomina o modelo de tributação indireta, fortemente marcado pela regressividade, a incidência de tributos como o imposto sobre operações relativas à circulação de mercadorias e sobre prestações de serviços de transporte interestadual e intermunicipal e de comunicação (“ICMS”), o imposto sobre produto industrializados (“IPI”), a contribuição para o Programa de Integração Social (“PIS”) e a contribuição para Financiamento da Seguridade Social (“COFINS”), muitas vezes em cascata² e sem mecanismos efetivos de desoneração para bens essenciais, é integralmente repassada ao preço final dos produtos objeto de consumo. No caso específico dos produtos de higiene pessoal, observa-se que a carga tributária tende a se concentrar na etapa industrial, seja em razão do IPI — que incide exclusivamente sobre a industrialização —, seja pela adoção de mecanismos como a tributação monofásica (PIS/COFINS) e a substituição tributária (ICMS), que deslocam a responsabilidade pelo recolhimento para o fabricante. Segundo Coelho (2023), a cumulatividade, por incidir em cascata e se incorporar sucessivamente ao custo de produção ou de revenda em cada etapa da cadeia produtiva e distributiva, constitui o maior obstáculo à neutralidade do Sistema Tributário Nacional.

Nesse contexto, ganha especial relevância o novo modelo de tributação sobre o consumo de bens e serviços, criado pela Emenda Constitucional (“EC”) n.º 132, de 20 de dezembro de 2023, cujos novos tributos foram instituídos recentemente pela Lei Complementar (“LC”) n.º 214, de 16 de janeiro de 2025, que visa reestruturar profundamente o sistema tributário brasileiro com foco na justiça tributária (BRASIL, 2025; 2023).

² Tributação em cascata: fenômeno em que um mesmo bem ou serviço é tributado sucessivamente ao longo da cadeia produtiva, resultando na incidência de “tributo sobre tributo” e em uma carga tributária final superior à aparente. É uma prática pouco usual em sistemas tributários fora do Brasil.

Esse novo modelo de tributação busca superar desafios estruturais que persistem há décadas, representando uma transformação paradigmática no Sistema Tributário Nacional. Dentre os principais objetivos destacam-se a simplificação, a transparência, a neutralidade, a eficiência arrecadatória e, também, a promoção da justiça tributária – princípio que passou a contar com previsão expressa no §3º do art. 145 da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 (“CRFB/88”). Ademais, o §4º do mesmo dispositivo impõe a obrigatoriedade de se buscar a atenuação da regressividade, de modo a assegurar maior conformidade entre a tributação sobre o consumo e o princípio da capacidade contributiva, reduzindo distorções distributivas que historicamente penalizaram os contribuintes de menor renda (BRASIL, 2023)³.

A justiça, no sistema tributário, está intrinsecamente associada à maneira como a carga tributária é repartida entre os contribuintes. Trata-se, portanto, de um problema distributivo, no qual o critério de repartição dos encargos fiscais assume papel central (VARSANO et al., 1998). Sob essa perspectiva, Torres (2005) interpreta a justiça fiscal como uma dimensão específica da justiça política, atribuindo-lhe relevante função redistributiva, na medida em que permite a transferência de parcelas da riqueza nacional a indivíduos concretos, por meio da tributação.

A partir dessa concepção, compreende-se que a carga tributária total não é um dado neutro, mas o resultado de escolhas coletivas feitas por meio do processo político. Ou seja, a justiça tributária se manifesta nas decisões sobre quem deve suportar o ônus tributário, com base em critérios como capacidade contributiva, equidade e solidariedade, refletindo, em última instância, o modelo de justiça social que se pretende promover (TORRES, 2005).

O novo modelo de tributação sobre o consumo, cuja transição se inicia em 1º de janeiro de 2026 e termina em 31 de dezembro de 2032, em síntese, substitui os principais tributos indiretos atualmente vigentes (ICMS, ISS, contribuição para o PIS, COFINS e parcialmente o IPI⁴) por dois tributos de base ampla e incidência uniforme — a Contribuição sobre Bens e Serviços (“CBS”), de competência da União, e o Imposto sobre Bens e Serviços (“IBS”), de competência compartilhada entre Estados, Distrito Federal e Municípios. Complementarmente, institui o Imposto Seletivo (“IS”), com a finalidade de tributar produtos e serviços prejudiciais

³ Art. 145. (...)

§ 3º O Sistema Tributário Nacional deve observar os princípios da simplicidade, da transparência, da justiça tributária, da cooperação e da defesa do meio ambiente.

§ 4º As alterações na legislação tributária buscarão atenuar efeitos regressivos.

⁴ Com o objetivo de manter o diferencial competitivo da Zona Franca de Manaus (“ZFM”), o IPI continuará a ser cobrado a partir de 1º de janeiro de 2027, em relação aos produtos que tenham industrialização incentivada na referida ZFM, conforme critérios estabelecidos na LC n.º 214/2025. Aos demais produtos, foi atribuída a alíquota zero, conforme será explorado no Capítulo 2.

à saúde ou ao meio ambiente. A estrutura e funcionamento desses tributos, bem como a extinção dos tributos atualmente incidentes serão detalhados ao longo do Capítulo 2 desta dissertação.

Embora distintos em sua natureza jurídica e alocados a esferas de competência diversas, o IBS e a CBS foram estruturados de forma amplamente simétrica e partilham os mesmos elementos essenciais da regra-matriz de incidência tributária — fatos geradores, bases de cálculo, sujeitos passivos, hipóteses de não incidência e imunidades, além das regras de não cumulatividade plena, que englobam a apropriação integral dos créditos relativos às aquisições de bens e serviços. Ambos seguem o modelo de Imposto sobre Valor Adicionado (“IVA”), amplamente difundido nos países da OCDE, buscando assegurar neutralidade, simplicidade e coerência sistêmica na tributação sobre o consumo (OCDE, 2022). As diferenças entre os dois tributos são pontuais. A CBS comporta regimes diferenciados próprios, como o Programa Universidade para Todos (“PROUNI”) e o setor automotivo, os quais não se aplicam ao IBS (BRASIL, 2025).

Neste novo modelo, a cobrança será feita no destino, com crédito financeiro amplo e ao longo de toda a cadeia produtiva, com o objetivo de reduzir distorções econômicas e promover maior transparência. Juntamente com a uniformidade de regras e a base ampla de incidência, este novo modelo promete ganhos de eficiência econômica e redução de litigiosidade e regressividade (CARPINETTI; DE SANTI, 2025). Contudo, permanece o desafio de garantir que essas virtudes técnicas se convertam em justiça tributária efetiva, sobretudo no que se refere à tributação de bens essenciais, a exemplo dos produtos de higiene pessoal, considerando o tratamento tributário conferido pelo sistema atual.

A instituição de uma alíquota elevada para o IVA no Brasil representaria alteração relevante no Sistema Tributário Nacional, sobretudo pelo impacto imediato no aumento da carga para determinados setores. Considerando que o país já apresenta elevado nível de tributação, tal medida poderia gerar efeitos adversos sobre o consumo, o investimento e a competitividade das empresas (QUEIROZ JÚNIOR, 2023, p. 117). A projeção mais recente, de agosto de 2024, apontou carga tributária de 27,97%⁵, que representa a soma das alíquotas da

⁵ O art. 475 da LC n.º 214/2025 estabelece mecanismo de controle para impedir que a soma das alíquotas de referência da CBS e do IBS atinja patamar excessivamente elevado. Nos termos do §11, caso esse somatório ultrapasse 26,5%, o Poder Executivo federal, ouvido o Comitê Gestor do IBS, deverá encaminhar ao Congresso Nacional projeto de lei complementar propondo medidas que restabeleçam o percentual para nível igual ou inferior ao limite constitucional. O §12 complementa essa dinâmica ao exigir que o projeto seja enviado ao Congresso Nacional no prazo de 90 dias após a conclusão da avaliação quinquenal, devendo ser acompanhado dos dados e cálculos que fundamentem sua proposição, além de contemplar alterações no escopo e na forma de aplicação dos regimes e políticas mencionados no caput. Por fim, o §13 determina que avaliações subsequentes ocorram a cada cinco anos, garantindo monitoramento periódico da eficiência, eficácia e efetividade das políticas tributárias associadas aos novos tributos.

CBS e do IBS (BRASIL, 2024), percentual que colocaria o Brasil no topo do ranking global de maiores alíquotas, superando a Hungria, cuja alíquota atual é de 27% (OCDE, 2024). Embora sujeita a revisões, essa estimativa oferece parâmetro concreto para avaliar os impactos da nova sistemática sobre bens e serviços, servindo como referência preliminar às análises desta pesquisa.

Apesar dos avanços associados à racionalização, simplificação e maior eficiência arrecadatória, persistem incertezas quanto à efetiva capacidade do novo modelo de promover justiça tributária e reduzir a regressividade — característica estrutural da tributação sobre o consumo no sistema atual. A devolução personalizada do IBS e da CBS (*cashback*), embora represente inovação relevante, apresenta limitações em seu desenho e alcance, além de estar vinculada à renda do beneficiário, e não diretamente ao consumo de bens essenciais (BRASIL, 2025). Paralelamente, o tratamento diferenciado conferido a alguns desses bens permanece restrito e, no caso dos produtos de higiene pessoal, continua a ser aplicado indistintamente a todos os consumidores, reproduzindo a lógica da seletividade vigente no IPI e no ICMS, sem mecanismos de focalização que considerem a capacidade contributiva ou a condição socioeconômica do adquirente.

Essa estrutura tende a reproduzir as mesmas fragilidades da seletividade atualmente praticada, sobretudo no tocante à equidade vertical, uma vez que o benefício acaba sendo apropriado proporcionalmente em maior grau pelas faixas de renda mais elevadas. Essas limitações justificam a necessidade de uma análise crítica e aprofundada no âmbito desta dissertação, especialmente à luz do princípio da justiça tributária, agora consagrado de forma expressa no §3º do art. 145 da CRFB/88, e também do dever de redução da regressividade, previsto no §4º do mesmo dispositivo, que determina que as alterações na legislação tributária devem buscar a atenuação dos efeitos regressivos (BRASIL, 1988).

Nesse sentido, a presente dissertação insere-se na linha de pesquisa “Direito Tributário e Desenvolvimento Econômico” do Mestrado Profissional em Direito, sendo orientada pela seguinte pergunta central: de que forma as alterações introduzidas pela EC n.º 132/2023 e pela LC n.º 214/2025 modificam a estrutura normativa da tributação sobre o consumo incidente sobre os produtos de higiene pessoal, em comparação ao modelo atualmente vigente?

A partir desse problema, o estudo tem como objetivo identificar as principais mudanças estruturais introduzidas pelo novo modelo de tributação sobre o consumo e analisar de que forma essas alterações reconfiguram a sistemática de incidência aplicável aos produtos de higiene pessoal, elaborando, como produto técnico, um quadro analítico comparativo que organiza e apresenta essas diferenças de forma clara e objetiva. Parte-se do diagnóstico de que

o regime atual é caracterizado por elevada complexidade normativa, sobreposição de competências e cumulatividade residual, fatores que contribuem para a regressividade observada na tributação desses bens essenciais.

Formula-se, assim, a hipótese de que o novo modelo, estruturado na CBS e no IBS, introduzirá transformações substanciais na dinâmica de apuração dos tributos indiretos, especialmente em razão da adoção de alíquotas uniformes aplicáveis a bens, serviços e direitos, da não cumulatividade plena baseada em crédito financeiro amplo, da eliminação de benefícios fiscais e da incidência segundo o princípio do destino. Tais elementos tendem a conferir maior racionalidade, transparência e neutralidade econômica ao sistema. Contudo, é incerta a sua capacidade de reduzir a regressividade histórica que marca a tributação dos produtos de higiene pessoal, sobretudo diante das limitações do tratamento diferenciado conferido a esses bens e da ausência de mecanismos de focalização distributiva.

A partir dessa pergunta e dessa hipótese, delimita-se o objeto de análise. O trabalho se dedicará a examinar a estrutura do sistema de tributação indireta atualmente vigente — notadamente o IPI, a contribuição para o PIS, a COFINS e o ICMS, que incidem sobre a produção e comercialização dos produtos de higiene pessoal — e a confrontá-la com o novo modelo criado pela EC n.º 132/2023 e instituído pela LC n.º 214/2025. Para tanto, o estudo utiliza como referência os produtos de uso cotidiano prioritário identificados na última Pesquisa de Orçamentos Familiares (“POF”) do IBGE — sabonetes, xampus, dentifrícios, escovas de dentes, desodorantes, aparelhos e lâminas de barbear, absorventes higiênicos, fraldas descartáveis e papéis higiênicos —, bens que representam parcela significativa das despesas das famílias de baixa renda (IBGE, 2019).

No que concerne às delimitações de escopo, ainda que o ISS tenha sido extinto pela EC n.º 132/2023, o presente trabalho não o tomará como objeto central de análise, uma vez que o referido tributo não incide sobre a comercialização dos produtos de higiene pessoal. Será mencionado apenas de forma pontual, em razão dos resíduos tributários anteriormente gerados por sua natureza cumulativa, os quais tendem a ser eliminados com a adoção da não cumulatividade plena do IBS e da CBS.

Para os propósitos desta pesquisa, é relevante destacar que o escopo do IS não alcança os produtos de higiene pessoal aqui estudados, uma vez que sua incidência foi delimitada, pela EC n.º 132/2023 e pela LC n.º 214/2025, a bens e serviços prejudiciais à saúde ou ao meio ambiente (BRASIL, 2023; 2025). Por essa razão, o IS será apenas mencionado de forma pontual, não se realizando qualquer aprofundamento analítico subsequente. Do mesmo modo, embora a devolução personalizada do IBS e da CBS (*cashback*) represente importante inovação

voltada à mitigação da regressividade, sua dinâmica opera, em regra, em momento posterior à tributação, por meio de restituição direta ao consumidor de baixa renda, sem interferir na formação dos preços dos produtos de higiene pessoal⁶. Assim, o *cashback* não será objeto de exame detalhado nesta dissertação, sendo referido apenas de maneira acessória, para fins de contextualização do novo modelo.

Da mesma forma, esta pesquisa não abrange as operações de importação e exportação, concentrando-se exclusivamente nas operações internas, que correspondem a cerca de 95% do mercado brasileiro de produtos de higiene pessoal (ABIHPEC, 2024).

Também não integra o escopo deste estudo a análise do tratamento tributário favorecido conferido aos contribuintes optantes pelo Simples Nacional, por se tratar de um regime simplificado de apuração e recolhimento baseado no faturamento, cuja carga tributária não se altera em função do tipo ou da natureza dos produtos comercializados. O novo modelo de tributação do consumo tampouco modifica essa lógica, salvo na hipótese de opção desses contribuintes pelo recolhimento do IBS e da CBS no regime regular (BRASIL, 2023), cenário que, igualmente, não será objeto de exame nesta pesquisa.

Adicionalmente, não serão realizadas mensurações de preços ou simulações econométricas — embora exemplos ilustrativos de repercussão tributária na formação de preço possam ser apresentados —, pois a abordagem adotada é eminentemente normativa e dogmática, centrada na comparação das regras de incidência antes e depois da reforma.

O estudo adota abordagem qualitativa, baseada na interpretação sistemática da legislação tributária e na análise comparativa entre o modelo vigente e o novo regime. O método predominante é o dedutivo. Parte-se da compreensão dos princípios constitucionais estruturantes da tributação sobre o consumo — capacidade contributiva, seletividade, justiça fiscal e neutralidade — como parâmetros analíticos, aplicando-os posteriormente à avaliação das normas relevantes, especialmente da EC n.º 132/2023 e da LC n.º 214/2025. Ainda que a exposição desenvolvida ao longo da dissertação apresente inicialmente o exame da legislação e, somente depois, a discussão principiológica, o raciocínio metodológico permanece ancorado

⁶ O impacto do *cashback* formação de preços poderá ocorrer apenas de forma pontual, nas hipóteses em que a devolução for concedida no momento da cobrança, como prevê a LC n.º 214/2025 para o fornecimento domiciliar de energia elétrica, abastecimento de água, esgotamento sanitário, gás canalizado e serviços de telecomunicações. Nesses casos específicos, a devolução imediata do tributo poderá refletir, ainda que de maneira indireta, na composição tarifária desses serviços públicos. Entretanto, esse efeito não se estende aos demais bens de consumo, inclusive aos produtos de higiene pessoal, para os quais o *cashback* opera apenas como mecanismo financeiro de restituição posterior, sem qualquer influência sobre a tributação e precificação (BRASIL, 2025).

na dedução, uma vez que os princípios funcionam como critérios de interpretação das regras analisadas.

A pesquisa fundamenta-se em análise bibliográfica e documental, abrangendo a CRFB/1988, normas complementares e ordinárias, atos infralegais e normas estaduais relativas ao ICMS, além de relatórios técnicos de instituições como a Associação Brasileira da Indústria de Higiene Pessoal, Perfumaria e Cosméticos (“ABIHPEC”), a Receita Federal do Brasil (“RFB”), o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (“IPEA”) e o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (“IBGE”).

Do ponto de vista teórico, a análise se ancora na doutrina jurídica e econômica relativa à justiça tributária, com destaque para a seletividade e a capacidade contributiva (CARVALHO, 2010; TORRES, 2005) e para a regressividade do sistema tributário brasileiro (GOBETTI; ORAIR, 2016). A partir desse referencial, procede-se à interpretação sistemática das normas constitucionais e infraconstitucionais que disciplinam a tributação sobre o consumo, com foco no tratamento conferido aos produtos de higiene pessoal.

As conclusões obtidas a partir dessa base hipotética não se limitam a um caso concreto, mas refletem um modelo analítico representativo da tributação incidente sobre os produtos de higiene pessoal, apto a evidenciar os efeitos normativos da reforma sobre a dinâmica de incidência ao longo da cadeia de produção e comercialização.

Como produto técnico, esta dissertação produzirá um “Quadro analítico comparativo da tributação dos produtos de higiene pessoal”, estruturado a partir de parâmetros jurídicos objetivos — competência tributária, hipótese de incidência, base de cálculo, alíquotas, tratamentos diferenciados, tributação concentrada ou antecipação tributária (parcial ou total) e regras de creditamento. Este quadro sintetiza as principais diferenças entre o modelo atual e o novo modelo instituído pela EC n.º 132/2023 e pela LC n.º 214/2025, constituindo instrumento de utilidade para empresas e entidades representativas do setor de higiene pessoal, que poderão empregá-lo em análises internas, estudos de impacto, avaliações de reequilíbrio econômico-financeiro com fornecedores e clientes, bem como em outras iniciativas de planejamento estratégico e de adaptação a este novo modelo tributário.

No que se refere à estrutura, esta dissertação organiza-se em três capítulos, além desta introdução e das considerações finais. O Capítulo 1 aborda a relevância econômica e social dos produtos de higiene pessoal no Brasil, bem como os entraves tributários que afetam sua cadeia de produção e comercialização, analisando a estrutura da tributação atualmente incidente sobre esses bens. O Capítulo 2 examina os fundamentos e características do novo modelo de tributação sobre o consumo, instituído pela EC n.º 132/2023 e pela LC n.º 214/2025, com

especial atenção aos novos tributos criados (CBS e IBS), ao regime diferenciado aplicável aos produtos objeto da pesquisa. Nesse capítulo, inclui-se também um subcapítulo específico dedicado à manutenção do IPI para os produtos fabricados na Zona Franca de Manaus (“ZFM”), analisando os fundamentos constitucionais e a lógica do tratamento tributário favorecido, bem como suas implicações para a competitividade do setor e para a coordenação com o novo sistema de tributação sobre o consumo. Por sua vez, o Capítulo 3 apresenta uma análise comparativa entre o modelo atual e o novo regime, por meio de interpretações normativas, destacando as implicações para a tributação dos produtos de higiene pessoal ora pesquisados. Por fim, as considerações finais retornam ao problema de pesquisa para demonstrar que, embora o novo modelo represente avanço significativo em termos de coerência normativa, simplificação e transparência, ele não assegura a eliminação integral das distorções que historicamente incidem sobre os produtos de higiene pessoal.

1 TRIBUTAÇÃO DOS PRODUTOS DE HIGIENE PESSOAL

Este Capítulo é fundamental para a compreensão da complexidade estrutural e da pluralidade do setor de higiene pessoal, que abrange também os segmentos de perfumaria e cosméticos. A incorporação desses segmentos à noção ampliada de higiene pessoal revela-se essencial para a análise crítica do tratamento jurídico-tributário conferido aos bens que os compõem, especialmente diante das peculiaridades de sua produção, comercialização e consumo. Ao evidenciar as interfaces desse setor com áreas limítrofes da indústria química e farmacêutica, delineia-se o pano de fundo necessário à compreensão das disparidades existentes entre categorias distintas de produtos — quanto à sua finalidade, essencialidade, público-alvo e, sobretudo, regime tributário incidente.

Nesse sentido, a análise proposta neste Capítulo pretende evidenciar como a tributação sobre o consumo, historicamente marcada por forte regressividade, projeta impactos diferenciados sobre a formação de preços dos produtos de higiene pessoal, muitos dos quais, pela sua essencialidade, deveriam receber tratamento mais justo, em consonância com os princípios constitucionais da capacidade contributiva, da seletividade e da justiça tributária (BRASIL, 1988).

Ademais, este Capítulo examinará a incidência dos principais tributos que oneram o setor — o IPI, a contribuição para o PIS, a COFINS e o ICMS — mediante a demonstração dos elementos constitutivos de cada exação (fato gerador, base de cálculo e alíquotas). Serão também destacadas as peculiaridades da disciplina normativa de cada um dos tributos retro referenciados, bem como os efeitos econômicos e jurídicos que produzem sobre a formação dos

preços dos bens de higiene pessoal, evidenciando, em última instância, a complexidade intrínseca do sistema tributário atual e a necessidade de sua reestruturação, conforme promovido pela EC n.º 132/2023 e pela LC n.º 214/2025.

1.1 O SETOR DE HIGIENE PESSOAL NO BRASIL: RELEVÂNCIA ECONÔMICA E DESAFIOS TRIBUTÁRIOS

O setor de higiene pessoal integra a indústria química e apresenta fronteiras pouco definidas em relação a outros segmentos industriais, uma vez que abrange diferentes áreas, como higiene pessoal, perfumaria e cosméticos (GARCIA; SALOMÃO, 2010, apud PIROLA, 2011). No âmbito da Classificação Nacional de Atividades Econômicas (“CNAE”), a maior parte das atividades ligadas ao setor enquadra-se na “Divisão 20 – Fabricação de produtos químicos”, especialmente no “Grupo 20.6 – Fabricação de cosméticos, produtos de perfumaria e de higiene pessoal”, que contempla classes como a “20.63-1/00 (Produtos de higiene pessoal)” e a “20.62-2/00 (Produtos de perfumaria e cosméticos)”. Essa inserção na indústria química evidencia sua natureza híbrida, já que o setor também se relaciona com segmentos adjacentes, como a indústria farmacêutica e de limpeza doméstica, dificultando a delimitação estatística de suas fronteiras. Em razão dessa diversidade e da tradição histórica de sua classificação, o setor é geralmente referido de maneira consolidada como “HPPC”, justamente por abarcar os referidos produtos (BNDES, 2010).

Ao desempenhar papel essencial na promoção da saúde, do bem-estar e da dignidade da população brasileira, o setor de HPPC abrange a produção de bens que vão desde itens de primeira necessidade até produtos vinculados à autoestima, à inclusão social e à prevenção de doenças. Tais produtos atendem a demandas recorrentes da sociedade e possuem elevada essencialidade, contribuindo diretamente para a qualidade de vida da população, especialmente por meio de práticas preventivas de saúde.

Com estrutura empresarial marcadamente heterogênea, o setor congrega desde grandes corporações multinacionais, com atuação global e presença diversificada ou especializada nos distintos segmentos, até um expressivo contingente de micro, pequenas e médias empresas de capital nacional (PIROLA, 2011). Estas, em sua maioria, concentram-se na fabricação de cosméticos e revelam dinâmica empreendedora própria. Em diversos casos, tais empresas tiveram origem em farmácias de manipulação, evoluindo progressivamente para unidades industriais mais estruturadas, com inserção crescente nas cadeias produtivas do setor (BNDES, 2010).

Trata-se de uma cadeia produtiva robusta, intensiva em mão de obra e voltada à inovação, cuja relevância transcende a esfera meramente industrial, alcançando expressiva dimensão social. No contexto doméstico, aproximadamente 95% dos produtos de HPPC consumidos no país são fabricados internamente, o que amplia significativamente seus efeitos sobre a geração de emprego, renda e dinamismo econômico local. Apenas em 2024, o setor foi responsável por cerca de 7,1 milhões de postos de trabalho ao longo de toda a cadeia produtiva — abrangendo indústria, franquias, vendas diretas, salões de beleza, entre outros —, representando um crescimento de 15,5% em relação ao ano anterior. Na indústria propriamente dita, foram criados mais de 11 mil novos empregos diretos, o que corresponde a um incremento de 7,7% no mesmo período (ABIHPEC, 2022).

No cenário internacional, o Brasil figura entre os principais mercados consumidores globais de produtos de HPPC. Em 2024⁷, ocupou a terceira posição mundial, sendo superado apenas pelos Estados Unidos e pela China, além de responder por 43,3% de todo o mercado latino-americano (EUROMONITOR, 2024). Também se destaca como o quarto país que mais lança produtos dessa categoria anualmente (MINTEL, 2024), o que evidencia seu papel de liderança em inovação e competitividade no setor.

Quando analisadas as categorias específicas de consumo, os dados são igualmente expressivos. O Brasil ocupa a segunda posição no mercado mundial em fragrâncias, desodorantes e produtos masculinos; a terceira em protetores solares, produtos infantis, higiene bucal e cuidados capilares; a quarta em itens para banho; a sétima em maquiagem; a oitava em cuidados com a pele; e a décima em produtos depilatórios (EUROMONITOR, 2024). Tais indicadores revelam não apenas a pujança do setor no Brasil, mas também sua inserção estratégica na economia nacional e no comércio internacional.

Todavia, apesar desse protagonismo industrial e comercial, o consumo interno de produtos de HPPC ainda se encontra aquém do padrão mínimo recomendado pela Organização Mundial da Saúde (“OMS”) para uma cesta básica de cuidados essenciais. Tal déficit é especialmente visível entre as camadas mais vulneráveis da população, na medida em que a classe E⁸ consome, em média, apenas 26,7% da cesta ideal, o que evidencia barreiras econômicas de acesso e reforça a necessidade de políticas públicas que assegurem a disponibilidade equitativa desses bens (IBGE, 2019).

⁷ No mesmo ano, as exportações brasileiras de produtos do setor alcançaram 174 países, somando aproximadamente US\$ 884 milhões em valor exportado (COMEXSTAT/MDIC SECEX, 2024).

⁸ A classe E é uma categoria de análise de grupos sociais baseados em padrões socioeconômicos, proposta pelo IBGE. O instituto brasileiro instituiu as classes A, B, C, D e E para melhor analisar padrões de consumo e mobilidade social no país.

Apesar de sua reconhecida relevância econômica, sanitária e social, o setor de HPPC enfrenta severas limitações decorrentes de um arcabouço tributário disfuncional, caracterizado por elevada onerosidade, complexidade normativa e significativas assimetrias concorrenciais. A coexistência de múltiplos regimes de incidência, a variação expressiva de alíquotas entre os entes federativos e a instabilidade interpretativa das normas fiscais resultam em um ambiente de elevada insegurança jurídica, comprometendo a previsibilidade dos agentes econômicos, elevando os custos de conformidade e desestimulando investimentos no setor⁹. Tais disfunções impactam diretamente a formação dos preços de mercado, restringindo o acesso da população — especialmente dos estratos de menor renda — a bens cuja essencialidade é reconhecida por autoridades sanitárias e organismos internacionais.

Além de enfrentar um cenário normativo fragmentado, composto por diferentes regimes de apuração e tributação, o setor de HPPC suporta a terceira maior carga tributária setorial do país, inferior apenas àquela incidente sobre os segmentos de produtos fumígenos e de telecomunicações. De acordo com estimativas setoriais, a carga tributária efetiva alcança 22,9% do preço líquido ao consumidor final (ABIHPEC, 2022), percentual que resulta da incidência combinada dos tributos federais (IPI, contribuição para o PIS, COFINS) e estadual (ICMS).

No âmbito da legislação tributária brasileira, não há uma definição específica para os produtos de higiene pessoal, o que contribui para a complexidade do tratamento fiscal aplicado ao setor. A Lei n.º 6.360/1976, que dispõe sobre a vigilância sanitária de medicamentos, drogas, insumos farmacêuticos e correlatos, cosméticos, saneantes e outros produtos, estabelece definições apenas para fins sanitários. Para efeito dessa legislação, produtos de higiene pessoal são conceituados como aqueles destinados ao uso externo para asseio ou desinfecção corporal, abrangendo sabonetes, xampus, dentífricos, enxaguatórios bucais, antiperspirantes, desodorantes, produtos para barbear e após o barbear, estípticos e outros (BRASIL, 1976).

Essa ausência de definição tributária clara reforça a insegurança jurídica enfrentada pelos agentes econômicos do setor, uma vez que a classificação fiscal dos produtos — determinante para a incidência de tributos na formação dos respectivos preços — depende, muitas vezes, da interpretação subjetiva da legislação vigente. Tal lacuna normativa não apenas dificulta a previsibilidade das obrigações fiscais, mas também potencializa o contencioso

⁹ ¹ Como observa João Carlos Basilio, há época presidente-executivo da ABIHPEC, a carga tributária incidente sobre itens de saúde e higiene — como pasta de dente e protetor solar — eleva artificialmente seus preços e dificulta o acesso da população a bens essenciais, evidenciando a urgência de uma reforma tributária que promova maior racionalidade e justiça fiscal no setor (BASILIO, João Carlos. A reforma tributária deve facilitar o acesso a produtos de saúde e higiene. Veja Saúde, 2019. Disponível em: <https://saude.abril.com.br/coluna/com-a-palavra/a-reforma-tributaria-deve-facilitar-o-acesso-a-produtos-de-saude-e-higiene>. Acesso em: 8 set. 2025).

administrativo e judicial, impactando diretamente os custos operacionais e a competitividade das empresas de HPPC.

No que se refere à incidência do IPI, observa-se a existência de distorções significativas que comprometem a racionalidade e a justiça da tributação sobre produtos de higiene pessoal. As alíquotas variam de acordo com a classificação fiscal dos produtos nos códigos da Nomenclatura Comum do Mercosul do Sistema Harmonizado (“NCM/SH”), gerando elevado grau de subjetividade e insegurança jurídica. Essa configuração provoca intenso contencioso administrativo e judicial, especialmente em situações em que a classificação depende da avaliação de propriedades funcionais ou cosméticas dos produtos, como ocorre, por exemplo, com xampus condicionantes ou desodorantes em diferentes apresentações — aerossol, roll-on ou creme (BRASIL, 2023).

Para evidenciar de forma concreta essas distorções na incidência do IPI sobre produtos de higiene pessoal, foram selecionados precedentes administrativos a partir de pesquisa documental realizada na base de dados do atual Conselho Administrativo de Recursos Fiscais (“CARF”). O levantamento concentrou-se no período de 1990 a 2024, intervalo no qual se consolidaram os principais debates envolvendo classificação fiscal, valor tributável mínimo e segmentação entre atividades industriais e comerciais. A identificação dos casos adotou como critérios a: (i) relação direta com produtos de HPPC; (ii) relevância do julgamento para definição de alíquotas e bases de cálculo do IPI; e (iii) a fundamentação das decisões, especialmente na interação entre normas tributárias e sanitárias. As buscas foram realizadas por meio de palavras-chave como “xampu-condicionador”, “deodorante”, “classificação fiscal”, “valor tributável mínimo”, “praxe”, “interdependência”, “segregação”, “distribuição”, com posterior leitura integral dos acórdãos selecionados. Os precedentes descritos a seguir representam casos paradigmáticos identificados nesse processo de triagem, escolhidos por sua capacidade de ilustrar a insegurança jurídica enfrentada pelas empresas que comercializam produtos de higiene pessoal.

Exemplo ilustrativo das controvérsias enfrentadas pelo setor foi a discussão ocorrida no âmbito do CARF, que reconheceu a legitimidade da reclassificação fiscal promovida pelo contribuinte, alterando o enquadramento de determinado produto antes classificado como hidratante — sujeito à alíquota de 22% — para a categoria de desodorante, cuja tributação, à época, correspondia a 7%¹⁰. A decisão evidencia não apenas a relevância da correta

¹⁰ O caso foi apreciado no Processo Administrativo n.º 19311.720310/2017-15, julgado pela 3ª Seção, 3ª Câmara, 1ª Turma Ordinária do CARF, em 25 de outubro de 2023, resultando no Acórdão n.º 3301-013.582. (BRASIL. Conselho Administrativo de Recursos Fiscais. Acórdão n.º 3301-013.582, Processo Administrativo n.º

classificação fiscal para a definição da carga tributária incidente, mas também a insegurança jurídica gerada pela multiplicidade de interpretações possíveis sobre normas de enquadramento.

Entre os precedentes mais emblemáticos, destaca-se ainda o Processo Administrativo n.º 10680.004844/90-65, julgado pela Terceira Câmara do então Segundo Conselho de Contribuintes (atual CARF), no qual se discutiu a classificação fiscal dos produtos denominados xampu-condicionador “Top Secret” e “Lokura”, bem como da deo colônia¹¹ “Lokura”. A fiscalização defendia o enquadramento nos códigos 3305.90.9900 e 3303.00.0200 da NCM/SH, sujeitas à alíquota de 77%, enquanto a contribuinte sustentava a classificação nos códigos 3305.10.9900 e 3307.20.0100 da NCM/SH, tributadas à alíquota de 10%. O colegiado, por maioria, deu provimento parcial ao recurso, estabelecendo parâmetros relevantes para a interpretação da legislação tributária aplicável. A decisão reconheceu que itens comercializados como “condicionadores” poderiam ser enquadrados como “xampus”, desde que houvesse respaldo em parecer técnico da Secretaria de Vigilância Sanitária, fixando assim uma interação entre a classificação fiscal e critérios de natureza sanitária. Ademais, o colegiado firmou entendimento de que a “deo colônia” somente poderia ser considerada “desodorante” — e, portanto, sujeita à tributação mais benéfica — quando contivesse agente antimicrobiano em sua formulação (BRASIL, 1997)¹².

Merece também destaque a controvérsia relacionada à segmentação organizacional entre as atividades de industrialização e distribuição, conforme evidenciado no emblemático caso envolvendo a *Unilever Brasil*¹³. A estrutura operacional adotada pelo grupo consistia na

19311.720310/2017-15, julgado em 25 out. 2023, 3ª Seção, 3ª Câmara, 1ª Turma Ordinária. Disponível em: <https://carf.fazenda.gov.br/sincon/public/pages/ConsultarJurisprudencia/listaJurisprudenciaCarf.jsf>. Acesso em: 15 ago. 2025).

¹¹ A deo colônia, também denominada água de colônia (*eau de cologne*), é um produto de perfumaria caracterizado por possuir baixa concentração de essências aromáticas (cerca de 2% a 5%), diluídas em álcool e água. É considerada uma fragrância de uso diário, mais leve e volátil que o perfume, razão pela qual apresenta menor fixação na pele. No Brasil, está classificada na posição 3303.00.20 da NCM/SH, sujeita à tributação específica.

¹² No Processo Administrativo n.º 10680.004844/90-65, a Terceira Câmara do então Segundo Conselho de Contribuintes enfrentou relevante controvérsia acerca da correta classificação fiscal de produtos de higiene pessoal. Trata-se de precedente que revela a centralidade da classificação fiscal na definição da carga tributária aplicável, bem como a importância da interdisciplinaridade entre parâmetros técnicos e jurídicos na regulação do setor. (BRASIL. Conselho de Contribuintes. Terceira Câmara do Segundo Conselho de Contribuintes. Processo Administrativo n.º 10680.004844/90-65, julgado em 19 nov. 1997. Disponível em: <https://carf.fazenda.gov.br/sincon/public/pages/ConsultarJurisprudencia/listaJurisprudenciaCarf.jsf>. Acesso em: 15 ago. 2025).

¹³ O processo administrativo referente à autuação da Unilever por cobrança de IPI é o de n.º 15746.720036/2022-81, em trâmite no Conselho Administrativo de Recursos Fiscais (“CARF”), sob a relatoria da 2ª Turma da 2ª Câmara da 3ª Seção. Nele, foi mantida, em julgamento de 21 de agosto de 2024, a maior parte da autuação de R\$ 2,2 bilhões — com redução apenas da multa qualificada (de 150% para 100%) com base na aplicação da Lei n.º 14.689/2023. Ressalte-se que, até a data de fechamento dessa dissertação, referido processo ainda está tramitando na Câmara Superior do CARF. Inclusive, em caso de manutenção do Acórdão, poderá a Unilever ainda buscar a via judicial.

separação formal entre a pessoa jurídica responsável pela fabricação dos produtos e as entidades encarregadas exclusivamente da sua comercialização, notadamente por meio de empresas distribuidoras juridicamente autônomas (BRASIL, 2024).

Essa estrutura foi questionada pela RFB sob o fundamento de que a segregação entre os elos industrial e comercial teria como único propósito a redução da carga tributária incidente sobre a cadeia, especialmente quanto ao IPI. Com base nesse entendimento, a RFB promoveu autuação fiscal que superou os R\$ 2 bilhões, sob o argumento de que as operações internas do grupo, estruturadas com a finalidade de centralizar a atividade fabril em uma empresa e a comercialização em outra, caracterizariam prática simulada, considerando a incidência do IPI na saída da distribuidora como se industrial fosse. A RFB defendeu que a referida segmentação comprometeria a neutralidade do imposto e abriria espaço para planejamento tributário abusivo. A despeito da alegação de que a segmentação contrariaria a finalidade do IPI, decisões judiciais e do CARF já reconheceram, em alguns casos¹⁴, a licitude da separação entre indústria e distribuição, especialmente na ausência de prova de fraude, simulação ou abuso de forma jurídica.

Esse precedente revela a intensidade da insegurança jurídica que recai sobre os contribuintes do setor de higiene pessoal, cuja complexidade operacional e logística frequentemente conduz à adoção de estruturas segmentadas de distribuição. A permanência desse cenário tende a produzir impactos econômicos relevantes, tais como o aumento dos custos de conformidade, a retração de investimentos produtivos e a formação de assimetrias concorrenciais entre agentes que desempenham funções distintas ao longo da cadeia de valor.

A literatura econômica também reconhece que a confiança institucional é condição indispensável para o adequado funcionamento dos mercados. Amartya Sen (2000) observa que a prosperidade alcançada pelo capitalismo está ancorada em princípios e códigos de comportamento que conferem segurança às transações, ressaltando que, sobretudo nos países

¹⁴ Nesse sentido, o CARF já decidiu que não se configura simulação absoluta quando a pessoa jurídica criada para atuar como revendedora atacadista efetivamente desempenha a atividade econômica para a qual foi constituída, inexistindo elementos de fraude ou abuso de forma jurídica. É o que se verificou no caso *Unilever Brasil*, em que o colegiado deu provimento ao recurso para afastar a aplicação do art. 116, parágrafo único, do CTN. No voto vencedor, restou consignado que toda intervenção tributária repercute economicamente e gera a tendência de provocar comportamentos diferentes por parte dos contribuintes – assim o deseje o legislador tributário ou não, esteja ele consciente disso ou não. Ao pretender tributar o produtor pela carga de toda a cadeia econômica, induziu o produtor a também atuar nas demais etapas da cadeia econômica, deslocando a agregação do valor para a atividade comercial. (BRASIL. Conselho Administrativo de Recursos Fiscais – CARF. Acórdão n.º 3403-002.519, Processo n.º 19515.001905/2004-67, Relator: Ivan Allegretti, julgamento em 20 mar. 2014, Contribuinte: Unilever Brasil Ltda. Disponível em: <https://carf.fazenda.gov.br/sincon/public/pages/ConsultarJurisprudencia/consultarJurisprudenciaCarf.jsf>. Acesso em: 16 ago. 2025.)

em desenvolvimento, não basta a observância de regras prudenciais: é igualmente necessário preservar valores complementares, como a confiança mútua entre agentes econômicos e instituições estatais. Nesse sentido, a instabilidade normativa fragiliza os mecanismos de coordenação do mercado, dificultando a plena realização das oportunidades de troca e de comércio.

Em termos jurídicos, a questão conecta-se ao princípio da segurança jurídica tributária. Como destaca Torres (2016), trata-se de princípio-garantia de índole constitucional, que exige estabilidade sistêmica, proteção da confiança legítima e previsibilidade na produção e aplicação das normas. A ausência desses atributos compromete o planejamento econômico, reduz a confiança dos agentes privados no ordenamento e, em última análise, reduz a eficiência do próprio sistema tributário.

A esse cenário de complexidade soma-se a aplicação da regra do valor tributável mínimo (“VTM”), voltada às operações entre empresas interdependentes, que afeta sobremaneira a cadeia de distribuição dos produtos de higiene pessoal (BRASIL, 2010). Essa norma antielisiva específica determina que, em tais operações, o valor tributável do IPI não poderá ser inferior ao preço corrente no mercado atacadista da praça do remetente¹⁵. Na existência de mercado atacadista na praça do remetente (dois ou mais atacadistas do mesmo produto no mesmo município) apura-se o VTM conforme a média ponderada dos preços correntes praticados pelas empresas atacadistas da localidade. Como o estabelecimento industrial também é atacadista, os preços por ele praticados devem ser considerados no cálculo da média ponderada (BRASIL, 2010).

Todavia, a indefinição quanto ao exato alcance jurídico da expressão “praça” — que, conforme sustenta a doutrina (DANIEL NETO; RIBEIRO, 2023) e reconhece boa parte da jurisprudência administrativa¹⁶, corresponde ao limite territorial do município do remetente — fomentou interpretações alargadas por parte da RFB, no sentido de considerar como praça todo o território nacional ou regiões metropolitanas adjacentes, solução que compromete os princípios da legalidade estrita e da tipicidade tributária. Essa elasticidade interpretativa foi

¹⁵ Decreto n.º 7.212, de 15 de junho de 2010. Art. 195. O valor tributável não poderá ser inferior: I - ao preço corrente no mercado atacadista da praça do remetente quando o produto for destinado a outro estabelecimento do próprio remetente ou a estabelecimento de firma com a qual mantenha relação de interdependência (Lei n.º 4.502, de 1964, art. 15, inciso I, e Decreto-Lei n.º 34, de 1966, art. 2.º, alteração 5.ª);

¹⁶ Valor tributável mínimo. Empresas interdependentes. Inexistindo mercado atacadista na cidade em que está localizado o estabelecimento remetente, o valor tributável mínimo do IPI a ser observado nas vendas para empresa interdependente deve ser apurado com base na regra do art. 196, parágrafo único, II, do RIPI/2010, considerando-se apenas e tão somente os custos de fabricação e demais despesas incorridas pelo remetente dos produtos” (Acórdão CARF n. 3403-002.285, Rel. Antonio Carlos Atulim, j. 26.06.2013).

utilizada ao longo dos últimos anos para justificar autuações fiscais com base na média de preços praticados por distribuidores situados fora da localidade do estabelecimento industrial, ainda que não haja mercado atacadista efetivo na praça do remetente (DE SANTI; PRADO; ZOCKUN, 2019).

Embora a dinâmica econômica contemporânea evidencie um processo global de desindustrialização e de especialização das atividades empresariais, o tratamento jurídico-tributário tem caminhado em direção oposta, procurando ampliar a incidência do IPI para além do momento fabril. Por meio de interpretações adaptativas dos conceitos de “praça” e de “valor tributário mínimo”, busca-se alcançar operações que envolvem etapas posteriores à produção, como distribuição, marketing e serviços de pós-venda. Essa postura acaba por contrariar as tendências micro e macroeconômicas de desverticalização, desestimulando a separação eficiente entre funções industriais e comerciais e gerando volumoso contencioso em torno da definição do valor tributável mínimo e da eventual desconsideração de pessoas jurídicas envolvidas (SANTIN, 2020).

Com o objetivo de sanar essa controvérsia, o Congresso Nacional aprovou, em 2024, o Projeto de Lei n.º 1.559/2015, que alterou o art. 15 da Lei n.º 4.502/1964 para estabelecer, de forma expressa, que o termo “praça” se refere à cidade onde está situado o remetente da mercadoria. A proposta, ora convertida na Lei n.º 14.395/2022, buscou conferir segurança jurídica e previsibilidade à aplicação do valor tributável mínimo, alinhando-se ao entendimento técnico-jurídico já consolidado no Direito Comercial e reiteradamente reconhecido pelo CARF. No entanto, a norma foi parcialmente vetada pelo Poder Executivo, sob o argumento de que sua aprovação limitaria o poder de fiscalização e comprometeria o combate a planejamentos tributários abusivos. O veto gerou reações contundentes por parte da sociedade civil e da comunidade jurídica, que ressaltaram a necessidade de se preservar a legalidade e a previsibilidade na apuração do imposto (FERRAZ JÚNIOR, 2024).

Em resposta, o Congresso Nacional rejeitou o veto presidencial e promulgou a nova redação legal, consolidando em definitivo a interpretação restritiva do conceito de praça para fins de aplicação do valor tributável mínimo. Segundo Ferraz Júnior (2024), a derrubada do veto representou avanço significativo na defesa da legalidade tributária e da segurança jurídica, ao impedir a aplicação arbitrária de parâmetros de cálculo descolados da realidade econômica das operações. Com isso, assegurou-se maior isonomia entre contribuintes, evitando a ampliação indevida da base de cálculo do IPI e favorecendo a previsibilidade regulatória, necessária à atração de investimentos e à redução do contencioso fiscal, especialmente para o setor de higiene pessoal.

Ainda no âmbito federal, destacam-se desafios relacionados à tributação da contribuição para o PIS e da COFINS, incidentes sobre a receita bruta das pessoas jurídicas. Trata-se de tributos marcados por elevada complexidade normativa, constante multiplicidade e mutabilidade legislativa e forte litigiosidade, sobretudo em razão da coexistência entre os regimes cumulativo, não cumulativo e monofásico de apuração, aplicáveis segundo critérios nem sempre transparentes ou estáveis (SCHOURI; VIANA, 2011). Acrescente-se, ademais, a possibilidade de incidência do regime de substituição tributária, que, embora previsto na legislação dessas contribuições, não se aplica aos produtos de higiene pessoal.

No caso do setor de HPPC, observa-se a simultaneidade de regimes diversos de apuração das referidas contribuições, frequentemente aplicados a produtos distintos dentro do mesmo portfólio empresarial. A adoção do regime monofásico, por exemplo, não se dá por contribuinte, mas por produtos específicos, o que faz com que diversas empresas estejam sujeitas, simultaneamente, a mais de uma sistemática de tributação¹⁷. Nesse modelo, a tributação é concentrada na etapa industrial ou importadora, com alíquotas majoradas e vedação de creditamento nas fases subsequentes. As etapas seguintes da cadeia (distribuidores, atacadistas e varejistas) ficam desoneradas do recolhimento das contribuições — o que, em tese, conferiria simplicidade ao sistema.

Entretanto, essa pretensa racionalização não se verifica, na prática. A ausência de critérios técnicos uniformes para definição da sujeição dos produtos ao regime monofásico, aliada à instabilidade dos entendimentos administrativos da RFB — muitas vezes veiculados por meio de soluções de consulta ou instruções normativas — impõe desafios operacionais às empresas. A frequente introdução de novos produtos, com variações de formulação, apresentação e finalidade, compromete a clareza sobre a correta classificação fiscal e, por conseguinte, sobre o regime tributário aplicável (SAGAZ; SAGAZ, 2018).

A jurisprudência administrativa recente também reforça as preocupações em torno da segmentação artificial de atividades empresariais com o intuito de frustrar a lógica arrecadatória do regime monofásico da contribuição para o PIS e da COFINS. Em outro caso envolvendo a

¹⁷ Enfrentando a discussão se a incidência monofásica do PIS e da COFINS se compatibiliza com a técnica do creditamento, o STJ, no julgamento do Tema Repetitivo 1093, firmou o entendimento de que, apesar de não constituir créditos, a incidência monofásica da Contribuição para o PIS e da COFINS não é incompatível com a técnica do creditamento, visto que se prende aos bens e não à pessoa jurídica que os comercializa, que pode adquirir e revender conjuntamente bens sujeitos à não cumulatividade em incidência plurifásica, os quais podem lhe gerar créditos. (BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Tema Repetitivo n. 1.093: Recurso Especial n. 1.894.741/RS e n. 1.895.255/RS – PIS/Pasep e Cofins – Tributação monofásica – Creditamento. Primeira Seção, julgado em 27 abr. 2022, DJe 5 maio 2022. Disponível em: https://processo.stj.jus.br/repetitivos/temas_repetitivos/pesquisa.jsp?novaConsulta=true&tipo_pesquisa=T&cod_tema_inicial=1093&cod_tema_final=1093. Acesso em: 9 set. 2025.)

Unilever — além daquele anteriormente analisado no âmbito do IPI —, o CARF considerou ilegítima a estrutura societária adotada, na qual as operações foram organizadas por meio de duas pessoas jurídicas formalmente distintas: uma responsável pela industrialização, sujeita ao regime monofásico, e outra incumbida da comercialização, que revendia os produtos desonerados (submetidos à alíquota zero), já tributados pela empresa industrial (BRASIL, 2017)¹⁸.

Segundo o entendimento do colegiado, tal modelo de atuação visava, em essência, reduzir indevidamente a carga tributária global da operação e resultou em atuação bilionária. A decisão reconheceu que, embora formalmente separadas, as empresas integravam o mesmo grupo econômico e atuavam de forma coordenada e integrada, configurando hipótese de planejamento tributário abusivo, com esvaziamento artificial da base de cálculo das contribuições — uma vez que as margens de lucro eram concentradas na empresa comercial, sobre a qual não mais incidiam as referidas contribuições (BRASIL, 2017).

Ademais, a vedação legal ao aproveitamento de créditos relativos à aquisição de insumos por empresas enquadradas no regime monofásico constitui outro ponto crítico. Embora juridicamente justificada pela concentração da tributação na origem, tal vedação gera dificuldades significativas quando os insumos são utilizados de forma integrada em atividades que envolvem tanto produtos sujeitos ao monofásico quanto ao regime não cumulativo (TORRES, 2020). A impossibilidade de alocação proporcional ou compartilhada de créditos agrava a complexidade operacional e amplia a exposição fiscal. A jurisprudência administrativa¹⁹, especialmente no âmbito do CARF, é farta em precedentes que discutem a legitimidade de créditos nesses contextos, revelando a instabilidade interpretativa deste regime.

¹⁸ Essa decisão foi proferida em 2018, no processo administrativo n.º 10830.726910/2014-19, em trâmite no CARF, sob a relatoria da 1ª Turma da 2ª Câmara da 3ª Seção. Vale ressaltar que a Unilever já havia perdido outra disputa no CARF, também sobre a operação que dividiu as suas atividades. O caso, no entanto, conforme já discutido anteriormente, tratou de cobrança de IPI. O tema foi julgado pela 1ª Turma da 3ª Câmara da 3ª Seção em 2017.

¹⁹ O CARF tem enfrentado controvérsias relevantes quanto ao aproveitamento de créditos da COFINS em operações envolvendo produtos de perfumaria, de toucador e de higiene pessoal submetidos ao regime monofásico de tributação. No Acórdão n.º 9303-013.926, Processo n.º 10120.721276/2014-26, Relator Rosaldo Trevisan, sessão de 11 abr. 2023, o colegiado, por voto de qualidade, firmou entendimento no sentido da impossibilidade de desconto de créditos relativos a despesas com frete na operação de venda, à luz da vedação expressa do art. 3º, I, da Lei n.º 10.833/2003, em consonância com a orientação vinculante do Superior Tribunal de Justiça (Tema 1.093). Em sentido diverso, o Acórdão n.º 9303-013.561, Processo n.º 15956.720244/2013-13, sessão de 17 nov. 2022, aplicando o art. 19-E da Lei n.º 10.522/2002, reconheceu a possibilidade de creditamento do frete suportado pelo vendedor, quando se tratar de distribuidor atacadista de produtos sujeitos à incidência monofásica, especialmente em razão da existência, à época, de Soluções de Consulta da Receita Federal que respaldavam tal interpretação. Os acórdãos mencionados encontram-se disponíveis em: <https://carf.fazenda.gov.br/sincon/public/pages/ConsultarJurisprudencia/listaJurisprudenciaCarf.jsf>. Acesso em: 17 ago. 2025.

Além disso, merece especial atenção a distorção provocada pela própria sistemática da não cumulatividade das contribuições, fundada na lógica de “base contra base”. Quando uma empresa no regime não cumulativo adquire insumos de fornecedores enquadrados no regime cumulativo (como optantes do lucro presumido ou do Simples Nacional), o imposto efetivamente recolhido pelo vendedor é de 3,65% ou até inferior, mas o crédito apropriado pela adquirente é de 9,25% (BRASIL, 2002; 2003). Essa assimetria induz à reorganização artificial das estruturas empresariais, por meio da segmentação de atividades e da constituição de múltiplas pessoas jurídicas no âmbito do mesmo grupo econômico, com o intuito de explorar diferencial tributário. Trata-se de prática que, em não raros casos, ultrapassa os limites da elisão fiscal legítima, assumindo contornos de planejamento tributário abusivo, sobretudo quando ausente substrato econômico ou autonomia real entre as empresas formalmente segregadas.

Dessa forma, observa-se que a estrutura atual de incidência da contribuição para o PIS e da COFINS no setor de HPPC não apenas impõe custos elevados de conformidade, mas também distorce a alocação eficiente de recursos e compromete a neutralidade econômica. A convivência entre diferentes regimes de apuração — com regras sobrepostas, lacunas normativas e exceções pouco claras — exige das empresas permanente esforço de adequação, sob pena de autuação, glosa de créditos ou imputação de condutas abusivas. Embora o regime monofásico tenha sido concebido como instrumento de simplificação e eficiência arrecadatória, sua aplicação revela-se, na prática, complexo e disfuncional.

Já em relação ao ICMS, diversos estudos produzidos por entidades representativas da indústria brasileira, como a Confederação Nacional da Indústria (“CNI”) e a Federação das Indústrias do Estado de São Paulo (“FIESP”), apontam o ICMS como o tributo indireto mais problemático do país. Um dos principais fatores dessa disfunção está relacionado à sistemática de cobrança na origem, a qual, ao contrário da tributação no destino — que recai efetivamente sobre o consumo —, opera como um gravame sobre a produção. Tal distorção fomenta a concessão de benefícios e incentivos fiscais pelos entes federados e alimenta a competição fiscal entre os Estados, com prejuízos à neutralidade e à equidade do sistema (CNI, 2011).

De La Feria (2019) explica que as experiências empíricas demonstram que a desoneração da tributação sobre o consumo raramente é repassada ao consumidor com a consequente redução esperada dos preços pois os setores beneficiados, via de regra, não propagam os benefícios tributários nos preços que praticam²⁰. Ademais, a incidência do ICMS

²⁰ Rita de La Feria é professora da Universidade de Leeds (Reino Unido) e uma das maiores autoridades mundiais sobre a tributação do valor adicionado. Foi convidada especial do evento “Reforma Tributária e Simplificação da

sobre bens de capital, somada à ausência de devolução célere de créditos acumulados, impõe ônus aos exportadores e investidores, criando entraves à atividade econômica e à inserção internacional da indústria nacional.

Some-se a esse cenário a multiplicidade de alíquotas, que variam de acordo com a unidade da Federação e também por produto, e a elevada tributação incidente sobre produtos essenciais, como os de higiene pessoal, fatores que ampliam de forma significativa os custos de conformidade tributária. Essa onerosidade, somada à variação de alíquotas entre os entes federativos e à ausência de critérios de essencialidade na fixação da tributação, compromete a racionalidade econômica do sistema e impõe barreiras adicionais ao acesso da população a bens fundamentais à saúde e à dignidade.

Por se tratar de tributo de competência estadual, as alíquotas do ICMS variam entre 17% e 29%, conforme o ente federativo, como será detalhadamente examinado no item 1.2.3 desta dissertação. Observa-se, nesse contexto, que a tributação do ICMS ignora por completo o critério da essencialidade no que se refere a diversos produtos do setor. A título ilustrativo, no Estado de Minas Gerais, as operações internas com dentifrícios e desodorantes estão sujeitas à alíquota de 25% — percentual assimétrico à essencialidade, seja para a higiene básica da população, seja para a saúde pública (MINAS GERAIS, 1975). A distorção torna-se ainda mais evidente no Estado do Rio Grande do Norte, cuja legislação estabelece alíquota interna de 27% para determinados produtos de HPPC, enquanto itens de caráter notoriamente supérfluo — como armas e munições, embarcações de esporte e recreação, peleteria e joias — são tributados à alíquota de 25% (RIO GRANDE DO NORTE, 1996). Essa assimetria revela o afastamento da seletividade como princípio norteador da tributação sobre o consumo, contribuindo para o agravamento da regressividade do sistema.

Outrossim, sob a justificativa da praticabilidade da arrecadação e da busca pela isonomia concorrencial — especialmente no combate à evasão fiscal —, observa-se uma concentração expressiva da arrecadação do ICMS sobre setores intensivos em insumos essenciais, como energia elétrica, combustíveis e serviços de telecomunicação. Apesar de fundamentais ao funcionamento da economia, esses insumos sofrem restrições ao aproveitamento de créditos, o que enfraquece o caráter de imposto sobre valor agregado originalmente atribuído ao ICMS (BRASIL, 1997).

Outro fator que também contribuiu para a complexidade e as distorções deste tributo foi a expansão do regime de substituição tributária, sobretudo desde 2008. Estudos realizados pela CNI²¹, além das análises de Angelis (2012) e Varsano (2014), demonstram que a ampliação do regime acarretou elevação de custos operacionais e fiscais, aumento da complexidade normativa — dada a multiplicidade de legislações e MVA estimadas — e crescimento do número de pedidos de ressarcimento de créditos de ICMS devido por substituição tributária, especialmente em operações interestaduais. Ao exigir o recolhimento antecipado do imposto quando um produto passa a ser incluído no regime de substituição tributária, o sistema impõe às empresas o desembolso imediato do ICMS relativo aos estoques existentes, elevando a necessidade de capital de giro antes mesmo da realização das vendas.

A adoção de MVA descoladas da realidade do mercado e o desequilíbrio na calibragem das alíquotas do regime substitutivo também geraram impactos negativos sobre a concorrência. Como observam Afonso, Lukic e Castro (2018), há casos em que os elos subsequentes da cadeia não conseguem recuperar integralmente o imposto antecipado, o que compromete a neutralidade concorrencial e penaliza especialmente os contribuintes que atuam em mercados com margens inferiores às presumidas pelas administrações tributárias estaduais. Inclusive, estudos empíricos apontam que a aplicação do regime de substituição tributária pode elevar em até 5% o preço final ao consumidor, em comparação com a tributação regular por débito e crédito (CNI, 2011).

O conjunto dessas práticas evidencia que mecanismos originalmente excepcionais passaram a ser utilizados de forma ampla e desvirtuada, com o objetivo de elevar a arrecadação sem enfrentar os custos políticos decorrentes da majoração de alíquotas ou da negociação de projetos legislativos com as assembleias estaduais. Isso porque, embora a LC n.º 87/1996 preveja que a atribuição de responsabilidade pelo pagamento do imposto deve ocorrer por meio de lei estadual (art. 6º, caput e §2º), na prática, elas conferem ao Poder Executivo a prerrogativa de implementar tais medidas por decreto ou ato normativo infralegal, permitindo que o Estado estabeleça a substituição tributária sobre os segmentos já relacionados na legislação ordinária, sem a necessidade de edição de lei estadual junto à respectiva Assembleia Legislativa (BRASIL, 1996).

²¹ Confederação Nacional da Indústria (CNI). A Substituição Tributária do ICMS no Brasil. Brasília: CNI, 2011. Disponível em: http://arquivos.portaldaindustria.com.br/app/conteudo_24/2012/09/04/206/20121123175026561531i.pdf. Acesso em: 02.06.2025.

Diante desse cenário, observa-se que a estrutura tributária vigente impõe relevantes obstáculos à atividade produtiva, desestimulando novos investimentos e dificultando o desenvolvimento do setor, notadamente em virtude dos elevados custos de transação, da multiplicidade de tributos e de regimes de tributação, bem como a insegurança jurídica, que resultam em ineficiência sistêmica, comprometendo a competitividade e a eficiência da cadeia produtiva (SACHSIDA, 2017).

A arquitetura tributária do setor não guarda, portanto, conformidade com a essencialidade de seus produtos e compromete o acesso das camadas mais vulneráveis da população a bens básicos de higiene. Essa reflexão inicial permite compreender a urgência de um modelo tributário mais racional e justo, especialmente para os produtos essenciais. A superação das distorções estruturais ora examinadas exige a implementação de uma reforma tributária ampla, coerente e estrutural, que enfrente de modo sistêmico as disfunções históricas do modelo vigente. Reformas pontuais e desarticuladas, dissociadas de um redesenho institucional mais profundo, revelaram-se, ao longo do tempo, insuficientes para corrigir as assimetrias existentes e, não raramente, contribuíram para acentuar a complexidade, a insegurança jurídica e a litigiosidade do Sistema Tributário Nacional.

Nesse cenário, reveste-se de especial importância a instituição do novo modelo de tributação sobre o consumo de bens e serviços, introduzido pela EC n.º 132/2023 e pela LC n.º 214/2025, mais racional, transparente e eficiente. Dentre seus objetivos centrais, destacam-se a promoção da justiça tributária, a simplificação normativa, a neutralidade econômica e a ampliação da base de incidência, valores e princípios constitucionais que devem orientar, sobretudo, a tributação sobre bens de consumo essenciais, como os produtos de higiene pessoal.

Espera-se que o novo modelo assegure tratamento tributário diferenciado a tais produtos, com redução da carga tributária incidente sobre cadeias produtivas estratégicas e socialmente sensíveis, além da eliminação de fatores que historicamente impulsionaram o contencioso tributário, tanto na esfera administrativa quanto judicial. Ao ampliar o acesso da população a bens de primeira necessidade, o novo modelo pode representar avanço significativo na concretização da justiça tributária.

Essa reflexão será oportunamente retomada no Capítulo 2, ocasião em que se aprofundada a análise das inovações normativas e dos fundamentos teóricos que sustentam o novo desenho constitucional da tributação sobre o consumo. Antes disso, contudo, será examinada a configuração atual do modelo de tributação sobre o consumo brasileiro, com destaque inicial para o caráter regressivo evidenciado ao longo dos anos e, em seguida, para a

forma de incidência dos tributos atualmente aplicáveis aos produtos de higiene pessoal que constituem o objeto desta pesquisa.

1.2 A REGRESSIVIDADE DA TRIBUTAÇÃO SOBRE O CONSUMO NO BRASIL E AS IMPLICAÇÕES PARA PRODUTOS DE HIGIENE PESSOAL

Embora a tributação e as relações jurídico-tributárias estejam presentes no Brasil desde os períodos coloniais, o direito tributário nacional somente alcançou maior sistematização e autonomia científica a partir da EC n.º 18/1965, que promoveu reforma substancial no sistema tributário à época vigente. Até então, apesar de já existir uma estrutura formalmente denominada “sistema tributário”, faltava-lhe coerência normativa e harmonia institucional, o que favorecia interpretações contraditórias, conflitos entre entes federativos e insegurança jurídica tanto para o fisco quanto para os contribuintes (MARTINS, 2000).

A EC n.º 18/1965 representou, portanto, não apenas uma reforma, mas a verdadeira fundação do Sistema Tributário Nacional, posteriormente consolidado com a Lei n.º 5.172/1966 – Código Tributário Nacional (“CTN”). Ressalte-se, inclusive, que o próprio documento oficial de publicação da lei já evidenciava a percepção de que essa mudança traria uma transformação estrutural duradoura, com impactos significativos nas finanças públicas da União, Estados e Municípios, além de reflexos no desenvolvimento econômico e social do país (BRASIL, 1967).

Esse novo arranjo normativo deu forma ao conceito de Sistema Tributário Nacional entendido como o conjunto de regras que regulam a instituição, cobrança, arrecadação e partilha dos tributos (CORREIA NETO, 2019). Tal estrutura foi posteriormente aperfeiçoada pela CRFB/88, que lhe dedicou capítulo próprio (Título VI, Capítulo I). Apesar da consolidação institucional e dos avanços em termos de organização e competência, o sistema brasileiro não evoluiu o suficiente para cumprir plenamente o papel redistributivo da tributação, permanecendo limitado na promoção da justiça fiscal e na redução das desigualdades sociais.

O princípio da capacidade contributiva, previsto no art. 145, §1º, da CRFB/88, decorre diretamente do princípio da isonomia, o qual deve ser considerado tanto sob a perspectiva horizontal (tratamento igual para quem tem igual capacidade econômica) quanto vertical (tratamento desigual para quem tem capacidades distintas). Nessa linha, Canazaro (2015) explica que a igualdade vertical exige que a legislação tributária estabeleça diferenciações proporcionais à capacidade de pagamento do contribuinte. Assim, a capacidade contributiva constitui parâmetro essencial de equidade, orientando a distribuição dos encargos tributários conforme a aptidão econômica individual.

A jurisprudência do STF também tem reconhecido essa função social da tributação. Em julgamento paradigmático, o ministro Marco Aurélio afirmou que o art. 145, §1º, da CRFB/88, possui caráter social de grande relevância, pois busca graduar a tributação de modo a alcançar a justiça tributária, onerando mais intensamente quem detém maior capacidade econômica (BRASIL, 2006). Schoueri (2021) complementa essa visão ao destacar que o princípio da solidariedade, previsto no art. 3º da CRFB/88, impõe que cada cidadão contribua na medida de suas possibilidades para o bem coletivo, configurando o fundamento ético da igualdade tributária.

Apesar dessa base principiológica, o Sistema Tributário Nacional apresenta, em sua essência, caráter regressivo. Como observa Clasen (2014), um tributo é regressivo quando a proporção de renda destinada ao pagamento do tributo diminui à medida que a renda do contribuinte aumenta, o que resulta em maior ônus relativo para as famílias de menor poder aquisitivo. Essa característica decorre da centralidade da tributação sobre o consumo de bens e serviços, em que o encargo financeiro recai, em última instância, sobre o consumidor final.

A análise sob a ótica econômica permite compreender que, nos tributos indiretos, o contribuinte legal — aquele que pratica o fato gerador — transfere o encargo financeiro ao consumidor por meio do preço. O verdadeiro ônus econômico da tributação, portanto, não é suportado por quem realiza a operação tributada, mas pelo adquirente do bem ou serviço, configurando o chamado “contribuinte de fato” (MACHADO, 2011; SCHOUERI, 2021). Essa lógica estrutural faz com que a tributação indireta incida com maior intensidade sobre o consumo das famílias mais pobres, amplificando desigualdades e comprometendo a função distributiva do sistema.

Como observa Sabbag (2018), o Brasil enfrenta um paradoxo estrutural. Isso porque, embora a CRFB/88 consagre a igualdade e a capacidade contributiva, o modelo de arrecadação, baseado predominantemente em tributos sobre o consumo, onera desproporcionalmente as camadas de baixa renda, restringindo o potencial de correção das desigualdades. Vianna et al. (2001) acrescentam que essa opção por uma tributação eminentemente indireta contribui para a concentração de renda e a manutenção dos níveis de pobreza, reforçando o caráter regressivo do sistema como um todo.

A progressividade, por sua vez, constitui técnica voltada a adequar a carga tributária à capacidade econômica do contribuinte, mediante aplicação de alíquotas proporcionais à riqueza manifestada. Paulsen (2017) explica que essa técnica se traduz na escala crescente de alíquotas, compatível com o princípio da capacidade contributiva. Para Carrazza (2018), todos os impostos deveriam, em princípio, ser progressivos, pois é por meio da progressividade que se

concretiza o ideal de justiça fiscal. Contudo, na prática, essa técnica é limitada a poucos tributos, como o imposto de renda e os impostos sobre a propriedade (IPTU e ITR), o que restringe sua eficácia no conjunto do sistema.

Dessa forma, a opção legislativa por tributar fortemente o consumo, aliada à baixa progressividade dos impostos sobre renda e patrimônio, resulta em um sistema tributário globalmente regressivo (CLASEN, 2014). Embora existam instrumentos destinados a atenuar esse efeito — como a seletividade em função da essencialidade — sua aplicação é restrita e, muitas vezes, inefetiva. Prevista nos arts. 153, §3º, I, e 155, §2º, III, da CRFB/88, a seletividade permite graduar as alíquotas conforme a importância social do produto, aplicando carga menor sobre bens essenciais e maior sobre bens supérfluos (SCHOUERI, 2021).

A doutrina clássica, representada por Baleeiro (1977), sustenta que produtos indispensáveis à vida digna devem receber tratamento fiscal mais brando, enquanto bens de consumo restrito ou supérfluos podem ser mais onerados. Na mesma linha, Leão e Dexheimer (2021) observam que a seletividade busca fazer com que o ônus econômico recaia na proporção direta da superficialidade e inversa da necessidade dos bens consumidos. Entretanto, essa técnica se baseia na natureza do produto, e não na renda do consumidor, o que reduz seu potencial de justiça distributiva.

Em consequência, o sistema continua onerando excessivamente os consumidores de baixa renda, mesmo quando se trata de bens essenciais. Esse fenômeno é particularmente perceptível no segmento dos produtos de higiene pessoal, conforme será examinado a seguir. Apesar de integrarem a cesta de necessidades básicas da população, esses produtos carregam carga tributária assimétrica à sua essencialidade, composta principalmente por tributos indiretos, o que agrava a regressividade.

Essa desproporção não é casual, mas decorre da própria estrutura histórica e normativa do Sistema Tributário brasileiro, que se consolidou com base na tributação do consumo de bens e serviços como principal fonte de arrecadação. Ao privilegiar essa base econômica, conforme já dito anteriormente, o modelo atualmente adotado pelo país transfere o encargo financeiro do tributo ao consumidor final, após sucessivas incidências ao longo das etapas de produção, circulação e comercialização, o que caracteriza a natureza indireta da tributação sobre o consumo.

Como observa Schoueri (2021), o risco de regressividade nessa modalidade é evidente, uma vez que o percentual da renda destinado ao consumo tende a diminuir conforme aumenta o nível de riqueza do contribuinte. Em outras palavras, a tributação indireta incide sobre a renda expressa no ato do consumo, e não sobre o produto em si, de modo que famílias de baixa renda, que despendem grande parte de seus ganhos em bens essenciais, suportam carga tributária proporcionalmente mais elevada do que as famílias de maior renda, que destinam parcela menor de seu orçamento a esse tipo de despesa.

A partir dessa constatação, referido autor argumenta que a tributação sobre o consumo se relaciona diretamente com o princípio da capacidade contributiva, pois revela a renda utilizada nas operações de compra e consumo (SCHOUERI, 2021). Sob essa ótica, torna-se evidente o caráter regressivo do sistema, já que tanto indivíduos com alta quanto com baixa renda consomem determinados bens e serviços essenciais — como produtos de higiene pessoal —, mas os efeitos da tributação são desiguais, na medida em que os mais pobres sentem integralmente o impacto do imposto embutido no preço, enquanto os mais ricos quase não percebem sua incidência.

Essa opção legislativa de concentrar a arrecadação sobre o consumo revela uma decisão político-jurídica estruturante, que, ao privilegiar essa base econômica em detrimento da renda e do patrimônio, reforça a regressividade e compromete o ideal de justiça fiscal. Dados históricos reunidos por entidades como a Associação Nacional dos Auditores Fiscais da Receita Federal do Brasil (“ANFIP”) e a Federação Nacional do Fisco Estadual e Distrital (“FENAFISCO”) demonstram que a tributação indireta manteve-se, ao longo das décadas, como o principal pilar arrecadatório do país.

Estudo produzido pela ANFIP e FENAFISCO (2018) indicam que entre as décadas de 1940 e 1960, ela representava cerca de dois terços da arrecadação nacional, e, mesmo após a redemocratização, continua respondendo por quase metade da carga tributária total — patamar significativamente superior ao observado em economias desenvolvidas.

Estudos empíricos também reforçam essa concentração. Salvador (2010) verificou que, em 2007, mais da metade da arrecadação tributária brasileira (55%) teve como base o consumo, enquanto a renda respondeu por cerca de 27% e o patrimônio por menos de 4%. A desproporção evidencia o predomínio dos tributos indiretos — como IPI, ICMS e ISS — em relação à tributação direta, que permitiria melhor observância da capacidade contributiva.

Essa predominância decorre, em grande medida, da própria estrutura dos principais tributos incidentes sobre o consumo. Os principais tributos incidentes sobre o consumo são o IPI, o ICMS e o ISS, todos de natureza indireta, ainda que com regimes jurídicos distintos. O

IPI, de competência federal, é não cumulativo e seletivo, podendo graduar alíquotas conforme a essencialidade dos bens. O ICMS, de competência estadual, também é não cumulativo e admite seletividade, variando conforme o tipo de operação e a essencialidade do produto. Já o ISS, de competência municipal, apresenta natureza cumulativa e, embora não haja previsão expressa de seletividade em sua disciplina legal, alguns autores defendem que os entes locais poderiam adotá-la dentro dos limites das alíquotas mínimas e máximas, de modo a reduzir o grau de regressividade (GASSEN; D'ARAÚJO; PAULINO, 2013).

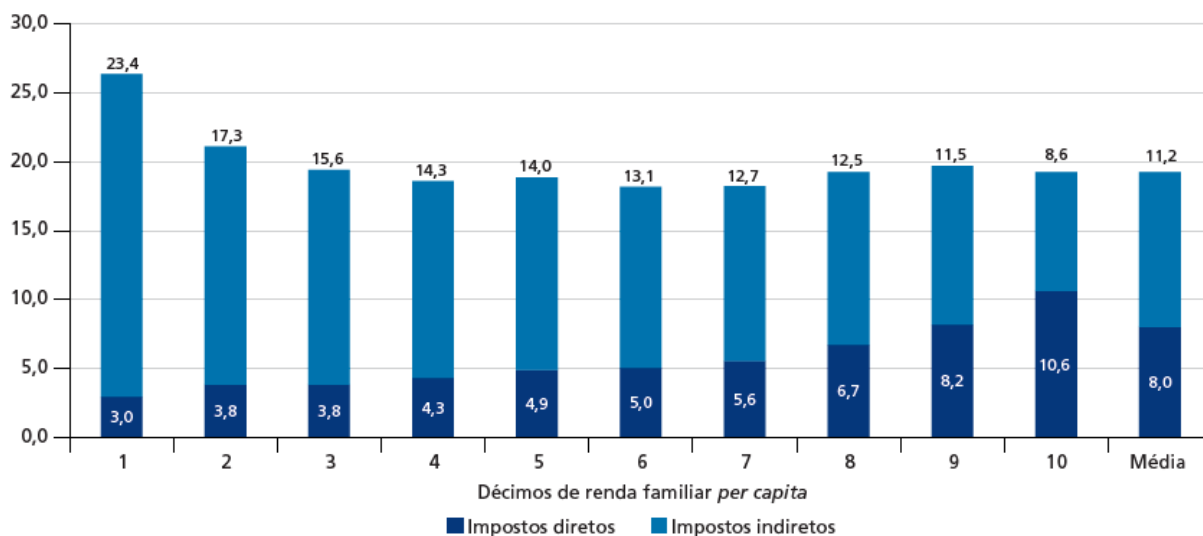
Além desses tributos, a tributação indireta também se manifesta em outras figuras, como o IOF, incidente sobre operações financeiras, e as contribuições sobre o faturamento e a receita bruta (PIS, COFINS e CSLL), que ampliam o peso da tributação sobre a atividade econômica e o consumo. A diversidade de tributos e a fragmentação de competências entre União, Estados e Municípios resultam em um sistema complexo e oneroso, tanto para os agentes econômicos quanto para a administração tributária, o que reforça a necessidade de reformulação estrutural (ANFIP; FENAFISCO, 2018).

Os efeitos dessa estrutura sobre a distribuição da renda são amplamente documentados. Pesquisa conduzida por Maria Helena Zockun, citada por Schoueri (2021), analisou a incidência tributária combinada (direta e indireta) sobre diferentes faixas de renda. Os resultados mostraram que famílias com renda de até dois salários-mínimos suportam quase metade de sua renda (48,8%) em tributos, enquanto famílias com renda superior a trinta salários-mínimos destinam apenas cerca de um quarto (26,3%). A diferença decorre justamente do peso desproporcional dos tributos indiretos, que recaem fortemente sobre o consumo.

Dados da POF 2017–2018 (IBGE, 2019) corroboram essa assimetria ao evidenciar que as famílias com renda inferior a dois salários-mínimos destinam parcela muito mais elevada de sua despesa total ao consumo de bens essenciais, entre os quais se incluem os produtos de higiene pessoal, em comparação com os estratos de renda mais altos.

A distribuição da carga tributária entre os diferentes estratos de renda revela um padrão persistentemente regressivo. A análise da incidência combinada dos tributos diretos e indiretos, calculada segundo décimos de renda domiciliar per capita e tendo a renda total como referência, a partir de microdados da POF 2017-2018 (IBGE, 2019), indica que a progressividade dos tributos diretos não é suficiente para neutralizar o caráter regressivo daqueles que incidem sobre o consumo. Entre os 10% mais pobres, a carga tributária alcança aproximadamente 26,4% da renda, enquanto entre os 10% mais ricos ela se reduz para cerca de 19,2%:

Gráfico 1 - Incidência da tributação direta e indireta na renda total, segundo décimos de renda familiar per capita – Brasil (2017-2018) - (Em %)

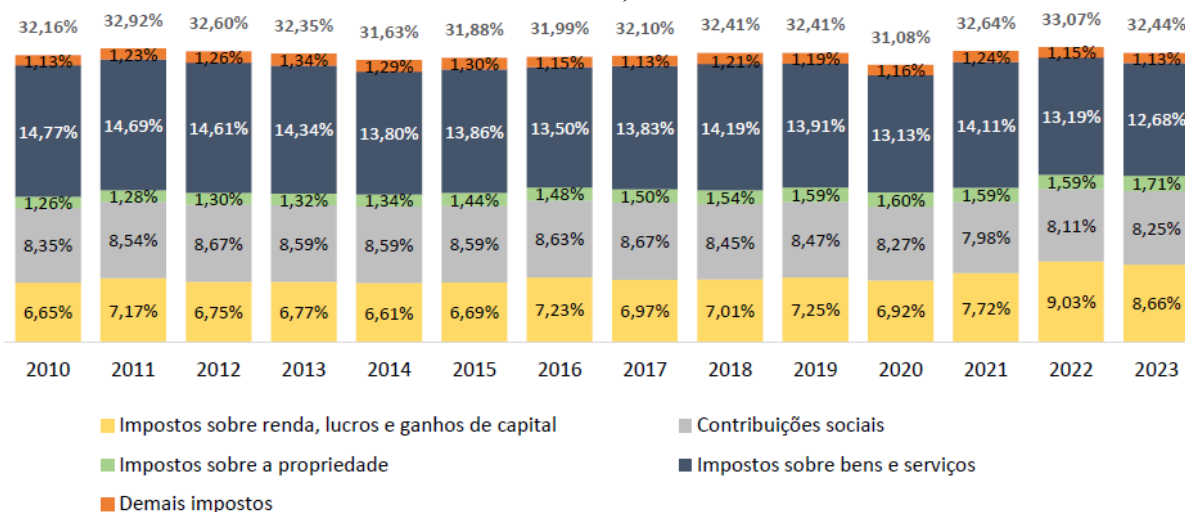


Fonte: Elaboração própria, a partir de microdados da POF 2017-2018.

Como apontado pela literatura especializada, a exemplo de Silveira e Passos (2017), esse resultado é coerente com os achados de pesquisas baseadas em edições anteriores da POF 2017-2018, o que sugere que as mudanças normativas ocorridas ao longo do tempo não foram capazes de alterar de maneira significativa o padrão regressivo do sistema. A persistência desse fenômeno decorre, em grande medida, do reduzido grau de progressividade dos tributos diretos e da própria composição da carga tributária brasileira, marcada por uma participação proporcionalmente menor desses tributos quando comparada ao peso elevado dos tributos indiretos.

Ademais, dados mais recentes divulgados pela Secretaria do Tesouro Nacional confirmam a permanência da predominância da tributação sobre o consumo na estrutura arrecadatória brasileira (BRASIL, 2024). Em 2023, os tributos sobre bens e serviços corresponderam a 12,68% do PIB, mantendo-se como a principal fonte de receitas tributárias do país:

Gráfico 2 - Estrutura da Carga Tributária Bruta - Governo Geral - Brasil - 2010 a 2023 (Dados em % do PIB)



Fonte: BRASIL. Secretaria do Tesouro Nacional. Estimativa da carga tributária bruta do Governo Geral. Boletim 2023, mar. 2021, p. 6. Disponível em: <https://thot-arquivos.tesouro.gov.br/publicacao/46589>. Acesso em: 19 out. 2025.

Conforme se observa, o percentual da carga tributária relativa a tributos incidentes sobre bens e serviços supera, isoladamente, a soma dos tributos incidentes sobre renda, lucros e ganhos de capital (8,66%), propriedade (1,71%) e demais impostos (1,13%), segundo dados do Boletim da Carga Tributária Bruta do Governo Geral (BRASIL, 2024). Essa composição evidencia a centralidade da tributação indireta e explica, em grande medida, o caráter regressivo do sistema, já que os tributos sobre bens e serviços — notadamente o IPI, a contribuição para o PIS, COFINS e o ICMS — incidem de forma uniforme sobre o consumo de todos os estratos sociais, onerando proporcionalmente mais as famílias de menor renda.

Em síntese, as evidências empíricas e teóricas apontam para uma estrutura tributária regressiva, na qual o consumo é tributado de forma intensa e com limitada seletividade, penalizando principalmente as famílias de baixa renda. Essa constatação ganha relevo quando se analisam setores específicos, como o de produtos de higiene pessoal, que, apesar de sua essencialidade e relevância para a saúde pública, permanecem sujeitos a cargas tributárias elevadas e desproporcionais. Tal cenário decorre, em grande medida, da incidência combinada de tributos indiretos — como o IPI, a contribuição para o PIS, a COFINS e o ICMS —, cuja estrutura e incidência sobre os produtos objeto desta dissertação serão examinadas a seguir.

1.3 TRIBUTOS INCIDENTES NA FORMAÇÃO DE PREÇOS

1.3.1 Imposto sobre produtos industrializados – IPI

O IPI, de competência privativa da União, encontra fundamento no art. 153, inciso IV, da CRFB/88, que lhe confere natureza de imposto indireto, seletivo e não cumulativo (art. 153, §3º, I e II). Trata-se de tributo incidente sobre operações com produtos industrializados de procedência nacional ou estrangeira, cuja disciplina legal está prevista na Lei n.º 4.502/1964, e regulamentada pelo Decreto n.º 7.212/2010, que aprova o Regulamento do IPI (“RIPI”).

O tributo tem sua origem no antigo “Imposto de Consumo”, de competência da União sob a Constituição de 1946, que incidia de maneira cumulativa sobre a circulação de mercadorias. Com a Constituição de 1967, esse imposto foi extinto e substituído pelo IPI, que incorporou a técnica da não cumulatividade e representou um passo de modernização da tributação sobre o consumo no Brasil. Essa mudança buscou aproximar o Sistema Tributário Nacional das experiências internacionais de tributação sobre o valor agregado, ainda que de forma limitada, uma vez que a incidência passou a recair exclusivamente sobre bens industrializados (BALEIRO, 2010).

O IPI incide sobre três hipóteses principais: o desembaraço aduaneiro de produtos importados; a saída de produtos industrializados do estabelecimento industrial ou a ele equiparado; e a arrematação, em leilão público, de mercadorias apreendidas ou abandonadas. De acordo com o art. 4º do RIPI, considera-se produto industrializado aquele que tenha sido submetido a qualquer processo que altere sua natureza, funcionamento, acabamento, apresentação ou finalidade, ainda que de modo incompleto ou parcial (BRASIL, 2010).

A Figura 1 ilustra a incidência do IPI na cadeia de produção e comercialização, especificamente na saída de produtos industrializados do estabelecimento industrial ou equiparado, de modo a destacar que não há incidência do referido imposto nas etapas posteriores²², como distribuição e venda ao consumidor final:

Figura 1 - Esquema da incidência do IPI



Fonte: Elaboração própria.

²² Ressalvam-se as hipóteses em que o estabelecimento comercial é equiparado a industrial, nos termos dos arts. 4º e 5º da Lei n.º 4.502/1964 — a exemplo do importador, do arrematante de produtos apreendidos ou abandonados e de quem remete produtos para industrialização por encomenda. Nessas situações específicas, a saída do estabelecimento comercial é tratada como se fosse industrial e, portanto, sujeita ao IPI.

A doutrina reconhece que não é necessário um processo fabril complexo, sendo suficiente a alteração substancial capaz de conferir ao produto nova destinação econômica (DERZI, 2016), definição especialmente relevante para a presente pesquisa, pois evidencia que os produtos de higiene pessoal, ao resultarem de transformações técnico-industriais que lhes atribuem destinação mercadológica própria, inserem-se no campo de incidência do IPI.

A base de cálculo do tributo é o valor da operação praticado pelo estabelecimento industrial ou equiparado, acrescido de frete e demais despesas acessórias cobradas do adquirente, conforme o art. 47, II, do CTN e o art. 190, §1º, do RIPI. Integram ainda essa base todos os demais tributos incidentes sobre a operação, como o ICMS, a contribuição para o PIS e a COFINS, que devem ser computados no preço para fins de apuração do imposto²³. Nos casos de importação, é o valor aduaneiro acrescido dos tributos incidentes e encargos cambiais (BRASIL, 2010).

O montante do IPI é apurado “por fora”, ou seja, seu valor não integra a própria base de cálculo. Ribeiro (2015) observa, entretanto, que, embora formalmente calculado “por fora”, o imposto pode incidir sobre uma base já onerada por outros tributos, ampliando seus efeitos regressivos e comprometendo a neutralidade da tributação sobre o consumo. Essa sistemática difere daquela aplicada ao ICMS e à contribuição para o PIS e à COFINS, que são calculados “por dentro”, incorporando o próprio tributo à base de incidência e, com isso, elevando a carga efetiva suportada pelo contribuinte.

No que se refere às alíquotas, destaca-se a disciplina constitucional da seletividade, prevista no art. 153, §3º, I, da CRFB/88, segundo a qual a fixação de alíquotas deve refletir o grau de essencialidade dos bens, ou seja, quanto mais indispensável ao consumo popular, menor a tributação, quanto mais supérfluo, maior a carga tributária incidente.

Torres (2005) defende que a seletividade é critério técnico de diferenciação de alíquotas segundo a essencialidade dos bens, e não em função da condição econômica dos consumidores, ou seja, não se pode graduar sua incidência conforme a condição econômica do contribuinte, mas apenas segundo a essencialidade dos bens. Para o autor, a seletividade opera em razão

²³ A 1ª Seção do STJ afetou ao rito dos recursos repetitivos o Tema 1.304, que decidirá se é possível excluir o ICMS, a contribuição para o PIS e a COFINS da base de cálculo do IPI, à luz do conceito de “valor da operação” previsto no art. 47, II, *a*, do CTN e no art. 14, II, da Lei n.º 4.502/1964. Trata-se de desdobramento da chamada “tese do século” (Tema 69 do STF), que firmou a exclusão do ICMS da base de cálculo da contribuição para o PIS e da COFINS. Discute-se, em síntese, se a inclusão desses tributos no montante sujeito ao IPI configuraria ampliação indevida do valor da operação. O Fisco, por sua vez, sustenta que a base de cálculo do IPI encontra respaldo legal expresse, não sendo possível estender, por analogia, a orientação firmada pelo STF. Disponível em: http://processo.stj.jus.br/repetitivos/temas_repetitivos/pesquisa.jsp?novaConsulta=true&tipo_pesquisa=T&cod_tema_inicial=1304&cod_tema_final=1304. Acesso em 28 set. 2025.

inversa da necessidade social do produto, ou seja, quanto mais indispensável ao consumo popular, menor deve ser a alíquota, chegando mesmo à desoneração total; ao contrário, bens supérfluos ou de utilidade social reduzida admitem tributação mais elevada.

Nesse sentido, Melo (2009) acrescenta que a seletividade é instrumento de mitigação da injustiça fiscal, por aliviar a carga incidente sobre bens essenciais, e determinar que o maior impacto do imposto recaia sobre os consumidores pertencentes às classes sociais mais favorecidas. Para ele, esse princípio visa adequar a tributação à essencialidade dos produtos, o que se traduz em um sistema de alíquotas diferenciadas conforme a natureza das mercadorias, refletindo uma discriminação técnica justificada pelas necessidades dos contribuintes.

Ávila (2004), por sua vez, sustenta que a seletividade é um critério normativo autônomo, destinado a realizar a justiça fiscal com base na dignidade da pessoa humana (art. 1º, III, CRFB/88) e no direito à saúde (art. 6º, CRFB/88). Em sua concepção, a seletividade deve ser compreendida como um critério normativo autônomo, que visa promover a justiça fiscal a partir da relevância social dos bens, e não das condições patrimoniais do consumidor.

Para além de sua finalidade arrecadatória, o IPI também exerce relevante função extrafiscal, que constitui traço marcante de sua configuração constitucional. O tributo não se esgota em sua finalidade arrecadatória, pois desempenha papel de instrumento de política econômica e social, capaz de induzir comportamentos de produção e consumo (BALEEIRO, 2010). Por meio da modulação de alíquotas, o IPI pode estimular setores considerados estratégicos para o desenvolvimento nacional, ao mesmo tempo em que promove a desoneração de bens de primeira necessidade, em atenção à sua essencialidade e à proteção de direitos fundamentais.

Baleeiro (2010) já reconhecia essa função, que se reafirma em tempos recentes, ao lado da visão de Miguel (2021), para quem a tributação sobre o consumo deve ser reestruturada a fim de enfrentar a regressividade e realizar maior justiça fiscal, sendo a seletividade um dos mecanismos aptos a corrigir as distorções estruturais do sistema brasileiro.

Nesse mesmo sentido, a doutrina reconhece que a seletividade do IPI não constitui mera faculdade política do legislador, mas sim um dever jurídico constitucionalmente imposto, cuja observância é passível de controle jurisdicional. Conforme sustentam Moreira e Motta (2015), o Poder Judiciário não apenas pode, mas deve analisar se o princípio da seletividade foi respeitado na fixação das alíquotas, uma vez que, no caso do IPI, sua aplicação é obrigatória. Caso se conclua pela incompatibilidade de determinada alíquota com o referido princípio, não lhe é dado, por exemplo, a possibilidade de substituí-la por outra, sob pena de invasão da esfera de competência do legislador. Nessa situação, resta apenas declarar a sua inconstitucionalidade

— o que implica a eliminação do aspecto quantitativo da regra-matriz de incidência e, por consequência, inviabiliza a própria cobrança do tributo.

A observância obrigatória da seletividade mantém-se, inclusive, diante das críticas que recaem sobre o princípio, como o suposto caráter subjetivo na definição do que é “necessário” ou “supérfluo” e a alegada limitação do mecanismo para concretizar a capacidade contributiva em um sistema tributário regressivo. Ainda assim, conforme salientam os mesmos autores, o princípio da seletividade — para além de sua força normativa constitucional — revela-se instrumento eficaz de tributação redistributiva, apto a combater a pobreza e reduzir as desigualdades sociais, em consonância com os objetivos fundamentais da República (MOREIRA; MENDES, 2015).

No campo jurisprudencial, destaca-se, no âmbito do IPI, o julgamento do RE 606.314/PE (Tema 501 da repercussão geral), em que o STF reconheceu a constitucionalidade da fixação de alíquotas superiores a zero sobre garrações, garrafas e tampas plásticas utilizados no acondicionamento de água mineral. O Tribunal reafirmou que o princípio da seletividade, previsto no art. 153, §3º, I, da CRFB/88, não implica a obrigatoriedade de alíquota zero para produtos essenciais, mas exige que a tributação observe a razoabilidade e a proporcionalidade no tratamento das diferentes mercadorias. No voto condutor, o ministro Luís Roberto Barroso ressaltou que a essencialidade deve orientar a graduação das alíquotas, mas não elimina a possibilidade de tributação mínima, desde que pautada pela capacidade contributiva e pela coerência da política fiscal. Os produtos destinados ao acondicionamento de bens essenciais, como aqueles apreciados neste julgado, não devem necessariamente ter as mesmas alíquotas desses últimos, sob pena de se desconsiderarem as características técnicas que os distinguem e as políticas fiscais que os Poderes Legislativo e Executivo pretendem implementar (BRASIL, 2021).

Essa compreensão dialoga com a orientação adotada pelo STF no RE 714.139/SC (Tema 745 da repercussão geral), referente ao ICMS sobre energia elétrica e telecomunicações, no qual a Suprema Corte reconheceu a chamada eficácia negativa²⁴ da seletividade, vedando a fixação de alíquotas superiores às gerais para bens e serviços considerados essenciais. O

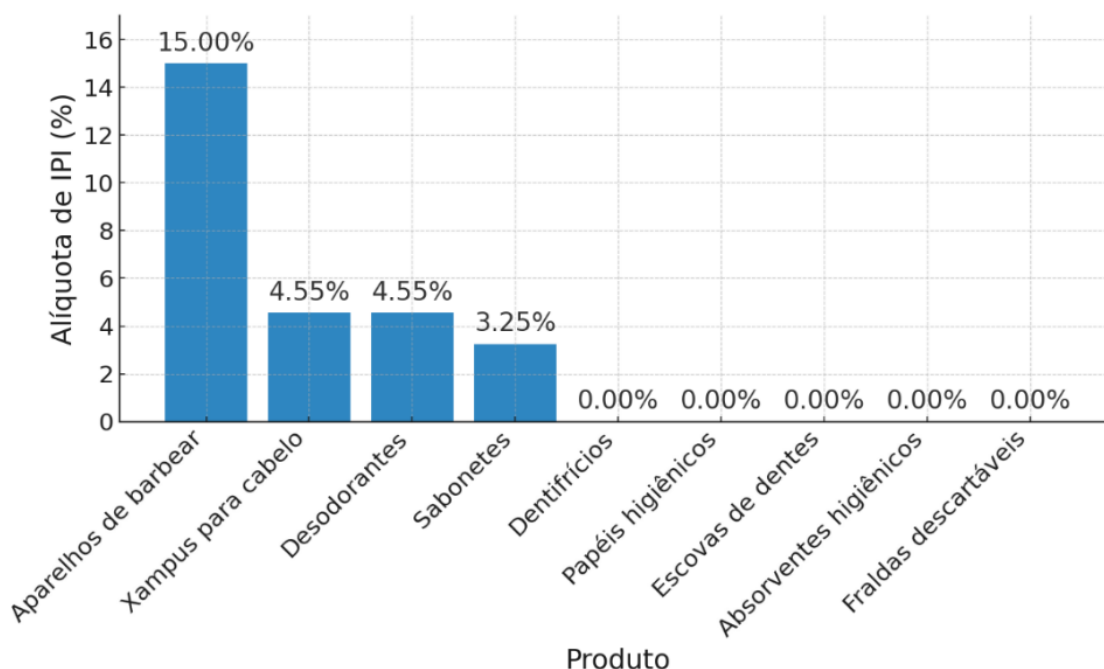
²⁴ A doutrina costuma distinguir entre a eficácia positiva e a eficácia negativa da seletividade. A primeira traduz-se no dever de graduar as alíquotas conforme o grau de essencialidade, reduzindo a carga sobre bens indispensáveis e elevando-a sobre supérfluos. Já a eficácia negativa impõe limite ao legislador, vedando que bens reconhecidamente essenciais sejam onerados com alíquotas superiores às aquelas aplicáveis em operações em geral. (MOREIRA, André Mendes; e MOTTA, Thelson Barros. Seletividade do IPI e controle jurisdicional: possibilidade e limites. Revista Dialética de Direito Tributário n. 239. São Paulo: Dialética, 2015, p. 45). O STF, no julgamento do RE 714.139/SC (Tema 745), consolidou esse entendimento ao declarar inconstitucional a fixação de alíquotas de ICMS para energia elétrica e serviços de telecomunicações em patamar superior ao da alíquota geral.

precedente evidência que, tanto no ICMS quanto no IPI, a seletividade não constitui mera faculdade política do legislador, mas sim exigência constitucional voltada à realização da justiça tributária. Em ambos os casos, o Supremo reafirma que o princípio deve orientar a política fiscal de modo coerente e racional, promovendo a redução das desigualdades e a concretização da capacidade contributiva, sem desnaturalizar o espaço legítimo de conformação normativa reservado ao Estado (BRASIL, 2021).

Apesar da lógica constitucional que orienta a seletividade, sua aplicação concreta revela considerável assimetria. A Tabela de Incidência do Imposto sobre Produtos Industrializados (“TIPI”) vigente, aprovada pelo Decreto n.º 11.158/2022, que se fundamenta na NCM/SH, estabelece alíquotas distintas para produtos de higiene pessoal objeto deste estudo, fixando 3,25% para sabonetes, 4,55% para xampus e desodorantes, alíquota zero para dentifrícios, escovas de dentes, absorventes, fraldas e papéis higiênicos, e 15% para aparelhos e lâminas de barbear (BRASIL, 2022).

Essa heterogeneidade revela que, embora parte dos itens essenciais esteja desonerada, outros igualmente indispensáveis permanecem tributados (inclusive com alíquotas majoradas), em contradição com sua reconhecida essencialidade sanitária e social:

Gráfico 3 - Alíquotas do IPI aplicáveis a produtos de higiene pessoal



Fonte: Elaboração própria, a partir da TIPI (2025)

Embora alguns itens de higiene básica tenham sido desonerados, a manutenção de alíquotas positivas para produtos cuja essencialidade é amplamente reconhecida — como sabonetes, xampus, desodorantes e aparelhos e lâminas de barbear — revela inconsistências na

concretização desse princípio. Tais produtos, apesar de essenciais para a saúde, a higiene pessoal e a própria dignidade humana, recebem tratamento tributário distinto de outros igualmente indispensáveis que foram contemplados com alíquota zero, resultando em um quadro normativo assimétrico e pouco compatível com a lógica constitucional da essencialidade. Essa assimetria não se explica apenas por divergências na definição do que é essencial, mas também por razões de natureza arrecadatória, na medida em que esses produtos integram um mercado de grande alcance e demanda pouco elástica.

Sobre a definição das alíquotas do IPI, é importante ressaltar que, em 2022, o Poder Executivo promoveu significativa redução das alíquotas do IPI por meio de sucessivos Decretos, editados com o propósito declarado de estimular a atividade econômica e desonerar a produção nacional. A medida, no entanto, gerou ampla controvérsia, em razão de seus potenciais impactos sobre a arrecadação federal e, sobretudo, sobre a repartição de receitas estaduais vinculadas ao modelo da ZFM²⁵. A discussão chegou ao STF, no bojo da Ação Direta de Inconstitucionalidade (“ADI”) n.º 7153, ocasião em que foram concedidas medidas cautelares para suspender parcialmente a aplicação dos Decretos, a fim de resguardar a competitividade das empresas beneficiárias da ZFM. Como desfecho final, o Decreto n.º 11.182/2022 restabeleceu as alíquotas do IPI para 109 produtos fabricados na ZFM, que, somados aos 61 produtos já contemplados pelo Decreto n.º 11.158/2022, totalizam 170 produtos com alíquotas restabelecidas, correspondendo, segundo informações da Advocacia-Geral da União, a mais de 97% de preservação do faturamento das empresas instaladas na ZFM. Em razão dessas alterações normativas, em 10 de novembro de 2022 a ADI n.º 7.153 foi extinta sem julgamento de mérito, por perda de objeto (BRASIL, 2022; STF, 2022). Ou seja, a atual conformação das alíquotas do IPI, inclusive sobre produtos de higiene pessoal, decorre de um processo marcado por intensas disputas políticas e jurídicas, o que reforça a instabilidade que ainda circunda esse tributo.

No que concerne à noção de essencialidade, Ávila (2004) observa que deve ser compreendida a partir das finalidades constitucionais que ela tutela — especialmente a dignidade humana, a vida e a saúde. Nessa perspectiva, somente podem ser considerados essenciais os bens cuja importância seja decisiva para a proteção dessas dimensões

²⁵ Nesse contexto, Aufiero Junior e Alves (2023) ilustram esse cenário ao analisar os efeitos da edição sistemática de decretos de redução do IPI, destacando os potenciais impactos não apenas sobre a arrecadação federal, mas, sobretudo, sobre a repartição de receitas estaduais que sustentam o modelo da Zona Franca de Manaus. (AUFIERO JUNIOR, Aniello Miranda; ALVES, Laís Marquiori. A Zona Franca de Manaus e a (in)segurança jurídica: edição de decretos de IPI de forma sistemática sem a devida compensação prejudica viabilidade da ZFM. JOTA, 12 fev. 2023. Disponível em: <https://www.jota.info/opiniao-e-analise/colunas/pauta-fiscal/a-zona-franca-de-manaus-e-a-inseguranca-juridica>. Acesso em: 27 set. 2025)

fundamentais, razão pela qual a tributação de itens como alimentos e medicamentos deve ser estruturada de forma menos onerosa. Ou seja, para autor, a essencialidade não se confunde com um juízo meramente econômico ou setorial acerca da relevância de determinados bens no mercado. Trata-se de um conceito que, por sua própria natureza, admite gradação e não se apresenta de forma estanque, mas como um critério relativo que se molda às circunstâncias sociais, econômicas e históricas.

Nessa linha, Torres (1997) sustenta que a essencialidade se estrutura como uma escala contínua: em um extremo, estão os bens absolutamente indispensáveis à subsistência, cuja tributação deve ser mínima ou inexistente; no outro, os bens supérfluos ou nocivos, que comportam maior carga fiscal. Entre esses polos, situa-se uma ampla gama de produtos cuja utilidade social pode variar no tempo e no espaço. Essa perspectiva é aprofundada pelo próprio Torres (2005) em obra posterior, ao reconhecer que a noção de produto essencial altera-se historicamente, acompanhando mudanças nos padrões de consumo e nas necessidades da coletividade. Bens inicialmente considerados supérfluos podem, com o tempo, tornar-se de primeira necessidade, fenômeno já identificado por Adam Smith ao distinguir bens indispensáveis à sobrevivência daqueles que, por força dos costumes e das regras de decência social, passam a ser exigidos inclusive das classes menos favorecidas.

Esse entendimento conduz, inevitavelmente, à articulação entre essencialidade e mínimo existencial. Os bens de maior essencialidade são justamente aqueles que asseguram condições mínimas para a vida digna do indivíduo, de modo que sua adequada interpretação é condição para que a seletividade do IPI opere como instrumento de justiça tributária²⁶, compatível com os princípios constitucionais da dignidade da pessoa humana e da capacidade contributiva.

Para Mota (2019), o conceito de mínimo existencial apresenta dupla dimensão, que envolve tanto a imposição de deveres ao Estado quanto a fixação de limites à sua atuação. De um lado, exige políticas públicas e prestações estatais capazes de garantir condições mínimas de vida digna — os chamados mínimos sociais. De outro, impõe restrições à tributação, seja por meio de imunidades ou de mecanismos de desoneração que assegurem a efetividade do princípio da capacidade contributiva. Assim, a ideia opera em duplo sentido, na medida em que vincula o poder público a ações positivas, voltadas à concretização de direitos sociais, e a

²⁶ Como observa Gruppenmacher (2006), nos impostos indiretos que incidem sobre a produção e o consumo, a realização da justiça fiscal exige a instituição de um mínimo isento, de modo a resguardar a intributabilidade dos bens de primeira necessidade.

abstenções, que impedem a interferência excessiva na esfera de liberdade individual assegurada pelos direitos fundamentais previstos na CRFB/88.

No entanto, no caso dos produtos destinados a higiene pessoal, a ideia de gradação da essencialidade perde totalmente o sentido. É evidente que a restrição ao uso de produtos de higiene corporal, como sabonetes e xampus, decorrente do aumento de carga tributária, compromete funções básicas de asseio, elevando os riscos de doenças infectocontagiosas, dermatites e infecções fúngicas no couro cabeludo (WHO, 2020). De modo semelhante, a não utilização de dentifrícios e escovas dentais afeta diretamente a saúde bucal, favorecendo o aparecimento de cáries, periodontites e até complicações sistêmicas decorrentes de infecções orais (WHO, 2022).

A ausência de produtos como desodorantes e aparelhos ou lâminas de barbear acarreta prejuízos que vão além do simples desconforto individual. A falta de desodorantes favorece o surgimento de odores corporais e irritações cutâneas, comprometendo a saúde dermatológica e a convivência em ambientes coletivos. De modo semelhante, a impossibilidade de remover ou aparar pelos corporais regularmente pode provocar inflamações, foliculites e desconfortos estéticos que repercutem na autoestima e na percepção social. Esses fatores, somados, não apenas afetam o bem-estar físico, mas também podem constituir barreiras à inserção profissional, sobretudo em contextos que exigem padrões mínimos de apresentação pessoal (WHO, 2020).

No tocante aos itens de higiene íntima, a ausência de acesso a absorventes higiênicos compromete diretamente a dignidade menstrual, expondo mulheres a riscos de infecções ginecológicas e à exclusão de atividades escolares, laborais e sociais (UNICEF, 2021). De forma semelhante, a restrição ao uso de fraldas descartáveis prejudica a saúde de crianças, idosos e pessoas com deficiência, aumentando os riscos de assaduras, infecções urinárias e hospitalizações. Estudos demonstram, inclusive, que a utilização de fraldas descartáveis reduz significativamente o risco de infecções neonatais em comparação ao uso de fraldas de pano (BABU et al., 2015; BRASIL, 2018). Ademais, a privação do uso de papel higiênico representa restrição elementar ao acesso a condições básicas de higiene, ampliando a vulnerabilidade a doenças gastrointestinais e parasitárias e configurando violação ao mínimo vital (WHO; UNICEF, 2021).

Nesse sentido, discutir se sabonetes, xampus, desodorantes ou fraldas seriam “mais” ou “menos” essenciais configura um falso dilema, pois a falta de qualquer um desses itens afeta diretamente a saúde, a dignidade e a inclusão social dos indivíduos (WHO, 2020; WHO, 2022; UNICEF, 2021; BABU et al., 2015). Por isso, tais produtos devem ser reconhecidos como parte

do chamado mínimo existencial tributário, que orienta a aplicação da seletividade para assegurar a proteção constitucional da subsistência digna.

Outro aspecto relevante, além da seletividade, é a não cumulatividade. Embora o IPI seja formalmente não cumulativo (art. 153, §3º, II, CRFB/88), sua aplicação prática apresenta limitações significativas. O direito a crédito é restrito às aquisições de matérias-primas, produtos intermediários e materiais de embalagem. Ademais, os demais elos da cadeia de comercialização — excetuando-se os industriais e os equiparados — não podem se apropriar de créditos, mesmo suportando integralmente o ônus financeiro do tributo (BRASIL, 2010). Essa limitação na apropriação de créditos transforma o IPI em custo efetivo para os contribuintes não industriais, sendo repassado ao preço final dos produtos. Ao não poder descontar o imposto já pago em etapas anteriores da cadeia, empresas intermediárias (distribuidores e varejistas) incorporam o tributo ao valor de venda, elevando o preço a consumidor final.

Em contraste, com os modelos internacionais de IVA que adotam a não-cumulatividade plena, permitindo créditos em todas as etapas da cadeia, o que reforça o caráter de neutralidade e reduz distorções concorrenciais (OCDE, 2020), como observa Carrazza (2013), a não-cumulatividade do IPI é apenas compensatória, não eliminando integralmente a tributação em cascata. Essa limitação compromete a neutralidade econômica e potencializa os efeitos regressivos do tributo, especialmente quando incidente sobre bens de consumo massificado, como os de higiene pessoal.

Em síntese, a análise do IPI revela que, embora concebido como tributo de caráter seletivo e não cumulativo, sua aplicação em relação a produtos de higiene pessoal não se harmoniza com a lógica constitucional da essencialidade. A seletividade, muitas vezes orientada por critérios arrecadatórios e não pela essencialidade constitucional, e a limitação da não cumulatividade, que gera distorções concorrenciais, explicam a manutenção de efeitos regressivos sobre bens indispensáveis à dignidade humana. Esse diagnóstico é relevante para a compreensão do novo modelo de tributação do consumo, promovido pela EC n.º 132/2023 e instituído pela LC n.º 214/2025, que, além de promover a redução a zero das alíquotas do IPI, promete enfrentar as limitações aqui apontadas, especialmente no tocante à uniformidade de tratamento e à não cumulatividade plena. A questão central, contudo, permanece em saber se os novos tributos irão, de fato, assegurar a justiça tributária, garantindo melhor o acesso da população aos produtos de higiene pessoal.

1.3.2 Contribuição para o Programa de Integração Social - PIS e a Contribuição para o financiamento da seguridade social – COFINS

As contribuições sociais possuem fundamento explícito na CRFB/88, que lhes atribuiu caráter tributário e as integrou de forma inequívoca ao sistema constitucional, encerrando de vez a antiga controvérsia doutrinária quanto à sua sujeição ao regime jurídico tributário. Nesse contexto as contribuições sociais são, indubitavelmente, tributos, uma vez que devem necessariamente obedecer ao regime jurídico tributário, isto é, aos princípios que informam a tributação no Brasil (CARRAZZA, 2002).

Essas contribuições têm como finalidade o custeio da seguridade social, entendida como o conjunto integrado de ações nas áreas de saúde, previdência e assistência social (BRASIL, 1988), reforçando o caráter solidário que permeia sua arrecadação. O sistema de contribuições sociais compreende, dentre outras, a contribuição para o PIS, a COFINS, a Contribuição Social sobre o Lucro Líquido (“CSLL”) e as contribuições previdenciárias sobre a folha de salários, todas voltadas ao financiamento das políticas públicas de seguridade social. A vinculação constitucional de sua destinação legitima sua exigibilidade, uma vez que os recursos arrecadados devem ser obrigatoriamente aplicados nessas áreas. Neste estudo, o enfoque será direcionado especificamente à contribuição para o PIS e à COFINS, que assumem papel de destaque por funcionarem não apenas como instrumentos arrecadatórios, mas também como mecanismos de efetivação do princípio da solidariedade social, orientador do sistema tributário brasileiro e fundamento de sua função redistributiva e de justiça fiscal.

O PIS foi instituído pela LC n.º 7/1970 e o Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público (“PASEP”) pela LC n.º 8/1970, ambos posteriormente unificados pela LC n.º 26/1975 no Fundo PIS-PASEP. A CRFB/88 redefiniu seus objetivos originais, vinculando a arrecadação ao custeio do seguro-desemprego, do abono salarial e ao financiamento de programas de desenvolvimento econômico por intermédio do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (“BNDES”), nos termos do art. 239 da CRFB/88. Os objetivos originais do PIS e do PASEP eram, basicamente, integrar o empregado na vida e no desenvolvimento das empresas, assegurar ao trabalhador do setor privado e ao servidor público o usufruto de patrimônio individual progressivo, estimular a poupança e corrigir distorções na distribuição de renda, e possibilitar a utilização dos recursos acumulados em favor do desenvolvimento econômico e social (TORRES, 2005).

Já a COFINS, instituída mais de duas décadas após a criação do PIS e do PASEP, pela LC n.º 70/1991, surgiu como sucedânea do Fundo de Investimento Social (“FINSOCIAL”),

cuja cobrança foi declarada inconstitucional pelo STF no RE 150.764/PE, em razão da ausência de lei complementar que o amparasse²⁷. A instituição da COFINS, portanto, deu-se sob fundamento constitucional expresso, especialmente no art. 195, I, da CRFB/88, como contribuição social devida pelas pessoas jurídicas, inclusive as a elas equiparadas pela legislação do imposto de renda (“IR”).

Nesse sentido, referida contribuição nasce vinculada ao dever de custeio da seguridade social, compreendida, nos termos do art. 194 da CRFB/88, como o conjunto integrado de ações de saúde, previdência e assistência social. Diferentemente do PIS/PASEP, cuja destinação foi redefinida pelo art. 239 da CRFB/88, a COFINS desde a sua origem foi concebida como instrumento específico de financiamento da seguridade, reafirmando a centralidade do princípio da solidariedade social como vetor de justiça distributiva e de efetivação dos direitos fundamentais nessas áreas.

No que se refere às modalidades de incidência, a contribuição para o PIS²⁸ compreende três hipóteses distintas: (i) incide sobre o faturamento ou receita das pessoas jurídicas de direito privado e equiparadas; (ii) incide sobre a folha de salários, devida por entidades sem fins lucrativos que mantenham empregados; e (iii) incide sobre a importação de bens e serviços, hipótese instituída pela Lei n.º 10.865/2004, em consonância com a EC n.º 42/2003, que ampliou o rol de materialidades possíveis.

Já a COFINS possui apenas duas modalidades de incidência: (i) incide sobre o faturamento ou receita bruta das pessoas jurídicas e equiparadas; e (ii) incide sobre a importação de bens e serviços, igualmente prevista na Lei n.º 10.865/2004. Ressalte-se, portanto, que a COFINS não contempla a modalidade de incidência sobre a folha de salários, característica que a distingue do PIS e que reforça a opção legislativa por vincular sua arrecadação de forma mais direta ao universo das pessoas jurídicas. Tal crítica dialoga com a discussão mais ampla sobre a justiça tributária, na medida em que se questiona a legitimidade de contribuições que, sob o manto da solidariedade social, acabam por assumir feição essencialmente arrecadatória²⁹.

²⁷ O STF, no julgamento do RE 150.764/PE (Rel. Min. Moreira Alves, DJ 04.09.1992), declarou a inconstitucionalidade da majoração das alíquotas do FINSOCIAL por meio de decretos-leis, à luz da Constituição de 1967/69. A decisão consolidou o entendimento de que a instituição ou majoração de contribuições sociais exige lei complementar, o que ensejou a edição da LC n.º 70/1991, que criou a COFINS em conformidade com a nova ordem constitucional de 1988. (DERZI, Misabel Abreu Machado. Contribuição para o Finsocial, Revista de Direito Tributário, n. 55, São Paulo, RT, 1991.)

²⁸ Considerando que a Lei Complementar n.º 26/1975 promoveu a unificação dos fundos constituídos com os recursos do PIS e do PASEP sob a denominação de Fundo PIS-PASEP, e que a Constituição Federal de 1988 passou a tratá-los conjuntamente em seu art. 239, nesta dissertação será utilizada a denominação simplificada “PIS” para se referir à contribuição, salvo quando expressamente necessário distinguir o PASEP.

²⁹ Brasil, Receita Federal do Brasil. (2020). GASTO TRIBUTÁRIO – Conceito e Critérios de Classificação. Disponível em: [https://www.gov.br/receitafederal/pt-br/centrais-de-](https://www.gov.br/receitafederal/pt-br/centrais-de)

A CRFB/88 conferiu à União competência exclusiva para instituir essas contribuições sociais, de natureza vinculada, cuja arrecadação se destina ao financiamento da seguridade social (BRASIL, 1988). Diferentemente de outros tributos de competência federal, como o IPI e o IR, cuja receita é parcialmente partilhada com Estados e Municípios (art. 159, I e II, da CRFB/88), o produto arrecadado pela contribuição para o PIS e pela COFINS constitui receita exclusiva da União, o que explica, em grande medida, o seu peso crescente na composição da carga tributária nacional. A centralização desses recursos na esfera federal revela a opção do constituinte por assegurar à União a coordenação financeira da seguridade social, mas também tem sido objeto de críticas quanto à excessiva concentração de poder fiscal, em detrimento da autonomia financeira dos demais entes federativos.

No que se refere à base de cálculo, a discussão sobre os conceitos de “faturamento” e “receita” gerou intenso debate doutrinário e jurisprudencial³⁰. Durante anos, questionou-se se tais termos poderiam ser utilizados como sinônimos, especialmente após a edição da Lei n.º 9.718/1998, que ampliou o conceito de faturamento para abranger a totalidade das receitas auferidas pela pessoa jurídica. O STF, no entanto, declarou a inconstitucionalidade dessa ampliação por ausência de fundamento constitucional à época, já que a redação original do art. 195, I, da CRFB/88 restringia-se ao faturamento (BRASIL, 2007). Com a EC n.º 20/1998, passou a ser expressamente admitido que receita ou faturamento poderiam compor a base de cálculo, conferindo segurança jurídica (BRASIL, 1998).

A definição de receita bruta prevista no art. 3º da Lei n.º 9.718/1998, em remissão ao art. 12 do Decreto-Lei n.º 1.598/1977, estabelece que a receita bruta compreende: (i) o produto da venda de bens nas operações de conta própria; (ii) o preço da prestação de serviços em geral; (iii) o resultado de operações de conta alheia; e (iv) demais receitas oriundas da atividade ou do objeto principal da pessoa jurídica não abrangidas nos incisos anteriores. Essa conceituação, posteriormente consolidada pela jurisprudência, fornece marco normativo sólido para a compreensão da materialidade das contribuições sociais. Por outro lado, determinados valores não integram a receita bruta para fins de incidência da contribuição para o PIS e da COFINS, como ocorre com o IPI destacado em nota fiscal por pessoa jurídica industrial ou equiparada

conteudo/publicacoes/relatorios/renuncia/gastos-tributarios-bases-efetivas/sistema-tributario-de-referencia-str-v1-02.pdf/view. Acesso em 17 ago. 2025.

³⁰ A controvérsia teve início com a redação da Lei n.º 9.718/1998, que ampliou a base de cálculo do PIS e da COFINS para abranger “a totalidade das receitas auferidas pelas pessoas jurídicas”. O STF, ao julgar o RE 346.084/PR (Rel. Min. Marco Aurélio, Tribunal Pleno, j. 09.11.2005, DJ 02.02.2007), entendeu que, à luz da redação original do art. 195, I, da CRFB/88, a base de cálculo das contribuições deveria se restringir ao faturamento, compreendido como a receita bruta da atividade empresarial típica. Posteriormente, a Emenda Constitucional n.º 20/1998 ampliou a materialidade para a receita bruta em sentido amplo, solucionando o conflito interpretativo e consolidando a orientação atualmente vigente.

(arts. 22 e 23 do Decreto n.º 4.524/2002), ou ainda com o próprio ICMS, conforme entendimento pacificado pelo STF (BRASIL, 2017).

Ainda dentro do debate acerca da composição da base de cálculo da contribuição para o PIS e da COFINS, merece destaque o julgamento do RE 574.706/PR (Tema 69 da repercussão geral), a chamada “tese do século”, no qual o STF fixou a tese de que “*o ICMS não compõe a base de cálculo para a incidência da contribuição para o PIS e da COFINS*”³¹. A Corte reconheceu que o valor do imposto estadual, embora contabilmente registrado como ingresso, não se qualifica como receita ou faturamento, uma vez que não se incorpora ao patrimônio da empresa, mas constitui mero trânsito contábil destinado ao Estado. Essa decisão representou não apenas uma vitória expressiva dos contribuintes, mas também um marco na delimitação conceitual da materialidade das contribuições, reforçando a necessidade de que sua base de cálculo reflita, de fato, a capacidade contributiva do sujeito passivo (BRASIL, 2017). A RFB, por sua vez, consolidou o entendimento firmado pela Suprema Corte em sede administrativa por meio da Instrução Normativa RFB n.º 2.121/2022, que, em seu art. 25, §3º, excluiu expressamente da base de cálculo das contribuições tanto o ICMS quanto o IPI, quando cobrados pelo vendedor ou prestador na condição de substituto tributário (BRASIL, 2022). Essa normatização encerrou uma longa controvérsia administrativa, harmonizando a atuação fiscal com a jurisprudência do STF e reduzindo a litigiosidade sobre a matéria³².

O fato é que a evolução constitucional e legislativa acerca da materialidade e da base de cálculo do PIS e da COFINS, marcada por intensos debates doutrinários e jurisprudenciais, revela não apenas a busca por ampliar a arrecadação, mas também os limites impostos pela CRFB/88 à tributação sobre o consumo.

Conforme destaca Schoueri e Viana (2011), antes da criação do regime não cumulativo, a sistemática do PIS e da COFINS já era alvo de intensas críticas, sobretudo após a edição da Lei n.º 9.718, de 27 de novembro de 1998. Essas contribuições, existentes desde 1970 (PIS) e 1991 (COFINS), tinham como hipótese de incidência o faturamento das pessoas jurídicas, conceito que as aproximava dos antigos tributos incidentes sobre vendas. O modelo de cobrança, estruturado de forma cumulativa, revelava-se especialmente problemático, pois

³¹ No julgamento do RE 574.706/PR, submetido ao rito da repercussão geral (Tema 69), o STF fixou a seguinte tese: “*O ICMS não compõe a base de cálculo para a incidência do PIS e da COFINS*”. Trata-se de precedente paradigmático na delimitação do conceito de receita bruta para fins de incidência dessas contribuições (STF, RE 574.706/PR, Rel. Min. Cármen Lúcia, Tribunal Pleno, j. 15 mar. 2017, DJe 02 out. 2017. Disponível em <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=2585258>. Acesso em: 17 ago. 2025).

³² Referida Instrução Normativa consolida as normas sobre a apuração, a cobrança, a fiscalização, a arrecadação e a administração da Contribuição para o PIS/Pasep, da COFINS, da Contribuição para o PIS/Pasep-Importação e da COFINS-Importação no âmbito da RFB.

contrariava um dos avanços mais relevantes da reforma tributária de 1965, qual seja, a extinção do Imposto sobre Vendas e Consignações (“IVC”) e sua substituição pelo Imposto sobre a Circulação de Mercadorias (“ICM”), justamente concebido para eliminar o efeito cascata da tributação plurifásica.

Apesar dessas críticas, os autores ressaltam que havia como contrapartida certa vantagem prática, decorrente da simplicidade normativa do regime, sobretudo quando comparado à complexidade do imposto sobre a renda e do próprio ICM. Essa simplicidade, contudo, não foi suficiente para neutralizar os efeitos da tributação em cascata, amplamente reconhecidos como nocivos e contrários ao princípio da neutralidade tributária, o que inevitavelmente despertou forte reação dos contribuintes. Como não se mostrava politicamente viável a simples supressão das contribuições, a demanda passou a se concentrar na instituição de um regime que permitisse, ao menos em parte, mitigar tal distorção, por meio da adoção de um sistema não cumulativo de cobrança, à semelhança do que já ocorria há décadas com o IPI e o ICMS (SCHOUERI; VIANA, 2011).

Segundo Torres (2007), já na década de 1990 essas exações concentravam parcela significativa das disputas tributárias federais. Passadas mais de três décadas, o cenário pouco se alterou, conforme levantamento do Núcleo de Pesquisas em Tributação do Insper (2024), referente ao ano de 2020, que demonstra que tais contribuições continuam entre os tributos com maior volume de contencioso no âmbito federal, respondendo, respectivamente, por 3,3% e 14,3% do total nacional, o que representa, em conjunto, aproximadamente 18% de todo o estoque de litígios tributários brasileiros.

Superadas as controvérsias iniciais quanto à amplitude do conceito de receita e firmados parâmetros pela jurisprudência do STF, especialmente no que se refere à exclusão do ICMS da base de cálculo, a legislação consolidou, ao longo dos anos, três regimes de apuração — plurifásico cumulativo, plurifásico não cumulativo e monofásico — cada um com regras próprias de alíquotas, creditamento e impacto sobre a formação de preços, refletindo escolhas normativas que buscam equilibrar eficiência arrecadatória e justiça fiscal.

Em síntese, conforme assinala Schoueri (2011), no regime plurifásico cumulativo a cobrança ocorre em todas as etapas da cadeia econômica, sem a possibilidade de compensação do tributo anteriormente recolhido. Daí decorre o fenômeno conhecido como “efeito cascata”, em que o valor do tributo se agrega ao custo do agente econômico em cada etapa da cadeia de comercialização, e conseqüentemente, ao preço final do bem ou serviço. No modelo plurifásico não cumulativo, a incidência recai sobre o valor agregado em cada operação, admitindo-se a dedução do montante pago nas fases anteriores, o que assegura maior neutralidade econômica

ao tributo. Já no regime monofásico, a incidência concentra-se em apenas uma fase do processo produtivo ou distributivo, de modo que as operações subsequentes permanecem desoneradas ou sujeitas a alíquota zero.

No que se refere especificamente ao regime cumulativo, aplicável às pessoas jurídicas submetidas ao lucro presumido, as alíquotas incidentes são de 0,65% para a contribuição ao PIS e 3% para a Cofins, calculadas sobre a receita bruta e sem direito à apropriação de créditos. Ressalte-se que a adoção do regime cumulativo³³ constitui uma faculdade conferida ao contribuinte, que pode optar por essa forma de tributação, desde que respeitado o limite de faturamento previsto em lei. Assim, enquanto as empresas tributadas com base no lucro presumido podem adotar o regime cumulativo, aquelas submetidas ao lucro real permanecem obrigadas, via de regra, ao regime não cumulativo (BRASIL, 2022).

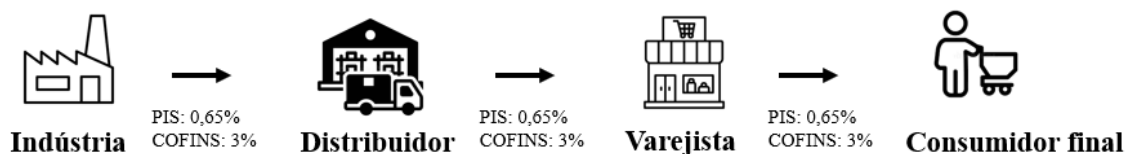
Trata-se, portanto, de modelo em que a cumulatividade se traduz na incidência sucessiva das contribuições em cada operação, sem mecanismo de compensação que neutralize o efeito em cascata. Sob esse aspecto, Costa (1979) observa que o regime cumulativo apresenta como vantagens a simplicidade operacional e a possibilidade de adoção de alíquotas reduzidas, assegurando arrecadação ampla pela difusão da carga tributária entre diversas empresas. Contudo, ressalta também os aspectos negativos, como a tendência de estimular a verticalização das cadeias produtivas, a ausência de uniformidade no peso fiscal suportado pelo consumidor final em razão da variação das etapas de produção e comercialização, a inviabilidade de desonerar adequadamente as exportações e a quebra de isonomia entre produto nacional e importado, sendo este último mais competitivo por chegar ao mercado interno sem a mesma carga tributária acumulada.

A figura a seguir demonstra, de forma esquemática, a lógica do regime cumulativo. Nesse modelo, cada etapa da cadeia econômica — indústria, distribuidor e varejista — sofre nova incidência das contribuições sobre a receita bruta, sem direito à compensação dos valores recolhidos anteriormente³⁴:

³³ Nos termos do art. 122 da Instrução Normativa n.º 2.121, de 15 de dezembro de 2022, da Secretaria da Receita Federal do Brasil, são contribuintes da Contribuição para o PIS/Pasep e da COFINS no regime de apuração cumulativa as pessoas jurídicas de que trata o art. 7º tributadas pelo IRPJ com base no lucro presumido ou arbitrado. Esse dispositivo está fundamentado no inciso II do art. 8º da Lei n.º 10.637, de 2002, e no inciso II, do art. 10 da Lei n.º 10.833, de 2003.

³⁴ Ressalte-se que o esquema apresentado não contempla situações híbridas, como a presença de contribuintes submetidos ao regime não cumulativo em alguma etapa da cadeia, hipótese que altera a dinâmica de créditos e débitos, mas não afasta o efeito cumulativo nas demais operações.

Figura 2 - Esquema do regime cumulativo da contribuição para o PIS e da COFINS



Fonte: Elaboração própria.

O resultado é o chamado efeito cascata, em que o tributo se acumula ao longo das operações, impactando diretamente o preço final dos bens ou serviços. Ainda que apresente simplicidade operacional e alíquotas reduzidas, a cumulatividade gera distorções concorrenciais e agrava o peso da tributação sobre o consumo.

O regime não cumulativo, por sua vez, foi instituído pela Lei n.º 10.637/2002, no tocante à contribuição para o PIS, e pela Lei n.º 10.833/2003, no que se refere à COFINS, sendo aplicável, como regra geral, às pessoas jurídicas submetidas à apuração do imposto de renda com base no lucro real. Importa destacar, entretanto, que determinadas atividades — como instituições financeiras, seguradoras, sociedades de crédito e outras expressamente previstas em lei —, embora sujeitas ao regime de lucro real, continuam obrigadas à apuração cumulativa dessas contribuições. Diferentemente do regime cumulativo, que opera com alíquotas reduzidas e sem direito a créditos, a sistemática não cumulativa prevê alíquotas mais elevadas — 1,65% para a contribuição para o PIS e 7,6% para a COFINS —, mas assegura ao contribuinte a possibilidade de deduzir, da contribuição devida, créditos calculados sobre determinados custos, despesas e encargos vinculados à atividade empresarial, de acordo com as hipóteses legalmente previstas (BRASIL, 2002; 2003).

Esses créditos, todavia, não alcançam a integralidade das custos, despesas e encargos incorridos pela pessoa jurídica, estando restritos às hipóteses expressamente previstas no art. 3º da Lei n.º 10.637/2002 e da Lei n.º 10.833/2003, o que acaba por mitigar a própria lógica da não cumulatividade. A limitação legal ensejou intensa controvérsia interpretativa, especialmente quanto à definição do conceito de insumo para fins de creditamento. Sobre essa questão, o Superior Tribunal de Justiça (“STJ”), em decisão paradigmática proferida no REsp 1.221.170/PR (Tema 779)³⁵, fixou a tese de que o direito ao crédito deve ser reconhecido em

³⁵ Segundo o entendimento sedimentado pelo STJ, “(a) é ilegal a disciplina de creditamento prevista nas Instruções Normativas da SRF n.º 247/2002 e n.º 404/2004, porquanto compromete a eficácia do sistema de não-cumulatividade da contribuição ao PIS e da COFINS, tal como definido nas Leis 10.637/2002 e 10.833/2003; e (b) o conceito de insumo deve ser aferido à luz dos critérios de essencialidade ou relevância, ou seja, considerando-se a imprescindibilidade ou a importância de determinado item - bem ou serviço - para o desenvolvimento da atividade econômica desempenhada pelo Contribuinte.” BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Recurso Especial n.º 1.221.170/PR. Relator: Ministro Napoleão Nunes Maia Filho. Primeira Seção. Julgado em: 22 fev. 2018. Diário da Justiça eletrônico, Brasília, DF, 24 abr. 2018. (Tema 779).

relação aos bens e serviços considerados essenciais ou relevantes para o desenvolvimento da atividade econômica do contribuinte.

Com base nessa orientação jurisprudencial, a RFB editou o Parecer Normativo COSIT n.º 5/2018³⁶, buscando uniformizar sua atuação administrativa. No referido Parecer, definiu-se como essencial o bem ou serviço cuja ausência comprometa a qualidade, a quantidade ou a suficiência do produto ou serviço ofertado, constituindo elemento estrutural do processo produtivo; e como relevante aquele que, embora não indispensável, integra o processo em razão das singularidades da cadeia produtiva ou de exigência normativa.

O fato é que, embora o STJ tenha definido os critérios de essencialidade e relevância para fins de creditamento, e a RFB tenha buscado esclarecê-los por meio do Parecer Normativo retro referenciado, a aplicação concreta desses conceitos, dada a sua amplitude e a subjetividade inerente à interpretação prática, continua a revelar a complexidade do regime e a contribuir para a manutenção de elevado contencioso tributário, já que a avaliação dos créditos tornou-se bastante casuística³⁷.

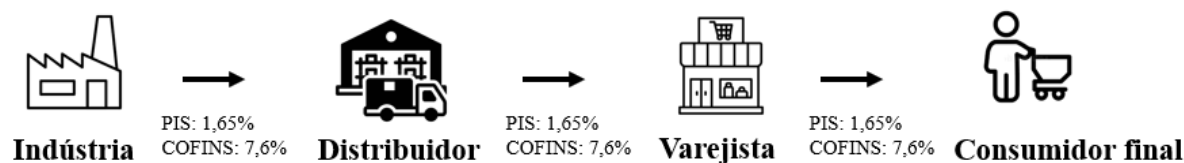
A figura a seguir demonstra, de forma esquemática, a lógica do regime não cumulativo. Nesse modelo, todas as etapas da cadeia econômica — indústria, distribuidor e varejista — estão submetidas à incidência da contribuição para o PIS e da COFINS, mas, diferentemente do regime cumulativo, cada contribuinte pode descontar créditos relativos a determinados custos, despesas e encargos vinculados à sua atividade³⁸.

³⁶ Nos termos do referido Parecer, conforme estabelecido pela Primeira Seção do Superior Tribunal de Justiça no Recurso Especial 1.221.170/PR, o conceito de insumo para fins de apuração de créditos da não cumulatividade da Contribuição para o PIS/Pasep e da Cofins deve ser aferido à luz dos critérios da essencialidade ou da relevância do bem ou serviço para a produção de bens destinados à venda ou para a prestação de serviços pela pessoa jurídica. Consoante a tese acordada na decisão judicial em comento: a) o “critério da essencialidade diz com o item do qual dependa, intrínseca e fundamentalmente, o produto ou o serviço”: a.1) “constituindo elemento estrutural e inseparável do processo produtivo ou da execução do serviço”; a.2) “ou, quando menos, a sua falta lhes prive de qualidade, quantidade e/ou suficiência”; b) já o critério da relevância “é identificável no item cuja finalidade, embora não indispensável à elaboração do próprio produto ou à prestação do serviço, integre o processo de produção, seja”: b.1) “pelas singularidades de cada cadeia produtiva”; b.2) “por imposição legal”.

³⁷ Apesar de o STJ ter fixado o critério com base na “essencialidade ou relevância”, é importante esclarecer que as palavras possuem significados distintos. Essencial é tudo aquilo que é imprescindível, fundamental, que não pode ser ignorado ou deixado de lado. Relevante é tudo aquilo que é pertinente, importante, que tem valor ou se destaca em comparação a outras coisas. Não nos parece que os termos possam ser utilizados como sinônimos, ainda mais quando se trata de definir quais custos e despesas podem, ao longo do processo produtivo, gerar créditos a serem abatidos da base de cálculo de tributos federais.

³⁸ Ressalte-se que o esquema apresentado não contempla situações híbridas, como aquela em que algum agente econômico esteja submetido ao regime cumulativo. Nessas hipóteses, a impossibilidade de apropriação de créditos pelo contribuinte cumulativo altera a dinâmica da apuração ao longo da cadeia.

Figura 3 - Esquema do regime não cumulativo da contribuição para o PIS e da COFINS



Fonte: Elaboração própria.

Diferentemente do modelo cumulativo, neste regime as contribuições incidem sobre a receita bruta, mas o contribuinte pode descontar créditos relativos a bens e serviços utilizados como insumo na atividade, de modo que o tributo recai apenas sobre o valor agregado em cada etapa da cadeia, conferindo maior neutralidade econômica ao sistema.

Quanto ao regime monofásico, no plano constitucional, a autorização para a sua utilização decorreu da EC n.º 33/2001, que incluiu o §4º ao art. 149 da CRFB/88, permitindo que a lei definisse hipóteses em que tais contribuições incidam uma única vez, concentrando a tributação em determinada etapa da cadeia e desonerando as subsequentes. Nesse modelo, a sujeição passiva restringe-se a fabricantes e importadores, que suportam a integralidade da carga tributária mediante alíquotas mais elevadas do que aquelas previstas nos regimes cumulativo e não cumulativo. As etapas subsequentes da cadeia — atacado e varejo — são desoneradas mediante aplicação da alíquota zero, sem possibilidade de aproveitamento de créditos, de modo que toda a relação jurídico-tributária se concentra na fase inicial da circulação econômica.

A partir desse fundamento, o legislador ordinário instituiu, por meio da Lei n.º 10.147/2000, o regime monofásico para produtos farmacêuticos, de perfumaria, de toucador³⁹ e de higiene pessoal, abrangendo bens de consumo massificado e de difícil fiscalização. Esse regime foi posteriormente estendido a outros setores, como veículos e autopeças (Lei n.º 10.485/2002) e combustíveis (Leis n.º 10.336/2001, n.º 10.560/2002, n.º 11.116/2005 e n.º 11.727/2008).

A Lei n.º 10.147/2000 estabelece a aplicação da alíquota total de 12,5%, correspondente a soma das alíquotas de 2,2% da contribuição para o PIS e 10,3% da COFINS, sobre a receita bruta auferida pelo fabricante ou importador. No tocante aos produtos de higiene pessoal, objeto desta pesquisa, enquadram-se nesse regime, exclusivamente, os xampus para cabelo (código

³⁹ O termo “*toucador*” originalmente se referia ao móvel com espelho e gavetas destinado à higiene e à arrumação pessoal. No contexto da NCM/SH e da legislação tributária, expressões como “sabão de toucador” indicam produtos destinados ao cuidado do corpo humano, diferenciando-os de produtos de limpeza doméstica ou industrial.

3305.10.00 da NCM/SH), os desodorantes (código 3307.20 da NCM/SH) e as escovas dentais (código 9603.21.00 da NCM/SH), e, conforme se observa:

Art. 1º A Contribuição para os Programas de Integração Social e de Formação do Patrimônio do Servidor Público - PIS/PASEP e a Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social - COFINS devidas pelas pessoas jurídicas que procedam à industrialização ou à importação dos produtos classificados nas posições 30.01; 30.03, exceto no código 3003.90.56; 30.04, exceto no código 3004.90.46; e 3303.00 a 33.07, exceto na posição 33.06; nos itens 3002.10.1; 3002.10.2; 3002.10.3; 3002.20.1; 3002.20.2; 3006.30.1 e 3006.30.2; e nos códigos 3002.90.20; 3002.90.92; 3002.90.99; 3005.10.10; 3006.60.00; 3401.11.90, exceto 3401.11.90 Ex 01; 3401.20.10; e 9603.21.00; todos da Tabela de Incidência do Imposto sobre Produtos Industrializados - TIPI, aprovada pelo Decreto nº 7.660, de 23 de dezembro de 2011, serão calculadas, respectivamente, com base nas seguintes alíquotas:

I – incidentes sobre a receita bruta decorrente da venda de:

(...)

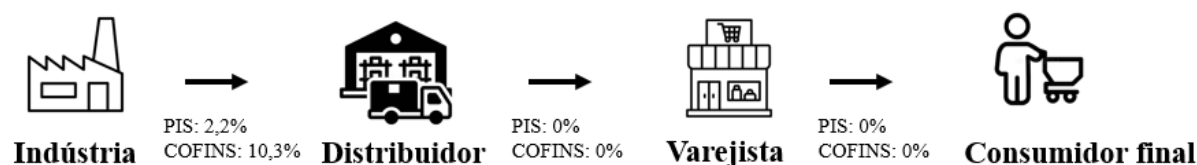
b) produtos de perfumaria, de toucador ou de higiene pessoal, classificados nas posições 33.03 a 33.07, exceto na posição 33.06, e nos códigos 3401.11.90, exceto 3401.11.90 Ex 01, 3401.20.10 e 96.03.21.00: 2,2% (dois inteiros e dois décimos por cento) e 10,3% (dez inteiros e três décimos por cento); e

Art. 2º São reduzidas a zero as alíquotas da contribuição para o PIS/Pasep e da Cofins incidentes sobre a receita bruta decorrente da venda dos produtos tributados na forma do inciso I do art. 1º, pelas pessoas jurídicas não enquadradas na condição de industrial ou de importador.

Parágrafo único. O disposto neste artigo não se aplica às pessoas jurídicas optantes pelo Sistema Integrado de Pagamento de Impostos e Contribuições das Microempresas e Empresas de Pequeno Porte – Simples.

A figura a seguir ilustra esquematicamente o funcionamento do regime monofásico de incidência da contribuição para o PIS e da COFINS sobre produtos de higiene pessoal. Observa-se que toda a carga tributária é concentrada na etapa inicial da cadeia — indústria ou importação —, mediante alíquotas somadas de 12,5%, ao passo que as fases subsequentes, como atacado e varejo, são integralmente desoneradas pela aplicação da alíquota zero:

Figura 3 – Esquema do regime monofásico da contribuição para o PIS e da COFINS aplicado a produtos de higiene pessoal



Fonte: Elaboração própria.

Essa técnica de incidência evidencia o deslocamento do ônus tributário para o início da circulação econômica, buscando simplificar a arrecadação e reduzir a evasão fiscal, ainda que ao custo de afastar a possibilidade de creditamento nas etapas seguintes. Ou seja, para evitar a cumulatividade, eleva-se a alíquota incidente na etapa industrial/importação a patamar equivalente ao que seria arrecadado nas fases subsequentes, ao mesmo tempo em que estas são integralmente desoneradas, em razão da aplicação da alíquota zero. Vale destacar que, como as

operações seguintes (distribuidor e varejista) não sofrem incidência, também não geram direito a crédito, de modo que os adquirentes apenas repassam o custo embutido no preço do produto. Na prática, essa sistemática tem como objetivo principal facilitar a fiscalização e reduzir a evasão fiscal, na medida em que concentra toda a tributação em uma única etapa da cadeia e, ao mesmo tempo, assegura coerência sistêmica, afastando a possibilidade de combinação com as regras dos regimes cumulativo ou não cumulativo para as receitas auferidas com o produto alcançado.

Como assinalam Marques e Coimbra (2009), não é possível aplicar às receitas sujeitas à tributação monofásica regras próprias do regime não cumulativo, como a apuração de créditos, justamente porque a opção legislativa concentrou a tributação em uma única fase, desonerando as demais. Segundo os autores, a tentativa de compatibilização entre regimes distintos gera antinomias e contraria a lógica de convivência harmônica entre os três modelos de incidência (cumulativo, não cumulativo e monofásico).

Ressalte-se que o regime monofásico e a substituição tributária da contribuição para o PIS e da COFINS não devem ser confundidos, embora ambos envolvam recolhimento concentrado do tributo. Na substituição tributária, o contribuinte inicial antecipa o imposto devido nas operações subsequentes, calculado com base em um preço presumido de venda ao consumidor final. Por sua vez, no regime monofásico, a carga tributária é concentrada exclusivamente na etapa inicial da produção ou na importação, e as operações posteriores não geram novo recolhimento, independentemente do regime de apuração adotado pelo adquirente. Como destacam Reis, Gallo e Pereira (2012), apesar de haver certa semelhança com a substituição tributária, os regimes apresentam características estruturais distintas, sendo a centralização da cobrança e a forma de incidência o principal elemento diferenciador.

Além dos regimes examinados anteriormente, a legislação da contribuição para o PIS e da COFINS contempla tratamentos diferenciados, como a isenção e a aplicação da alíquota zero. Para os produtos de higiene pessoal, merece destaque a fixação de alíquota zero para determinados bens considerados essenciais, entre os quais se encontram o sabonete (código 3401.11.90 da NCM/SH), o dentifrício (código 3306.10.00 da NCM/SH) e o papel higiênico (código 4818.10.00 da NCM/SH), abrangidos pelo escopo desta pesquisa. A tributação desses produtos está expressamente prevista no art. 1º da Lei n.º 10.925/2004, com a redação dada pela Lei n.º 12.839/2013:

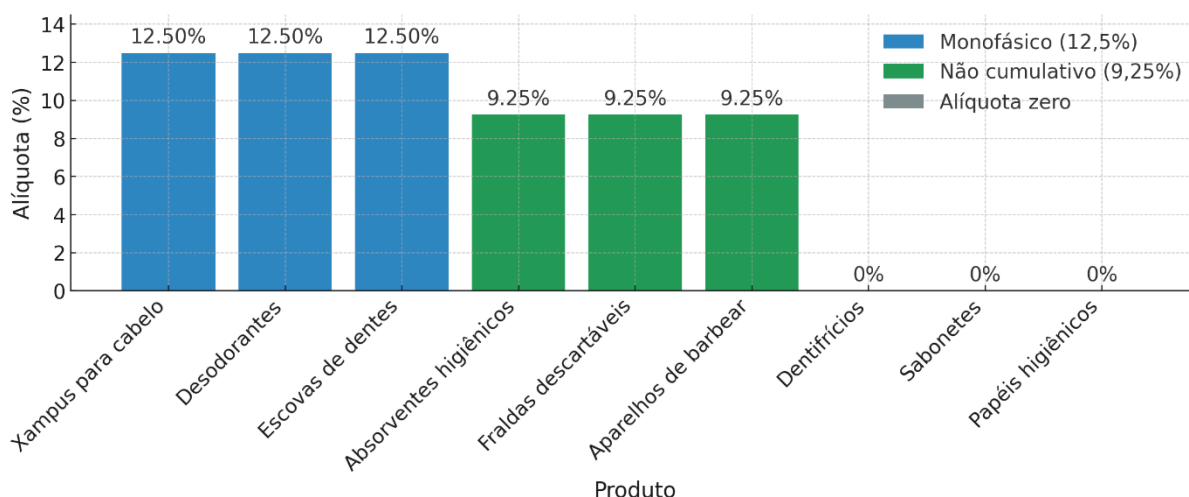
Art. 1º Ficam reduzidas a 0 (zero) as alíquotas da contribuição para o PIS/PASEP e da Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social - COFINS incidentes na importação e sobre a receita bruta de venda no mercado interno de:
(...)

XXVI - sabões de toucador classificados no código 3401.11.90 Ex 01 da Tipi; (Incluído pela Lei n.º 12.839, de 2013)
 XXVII - produtos para higiene bucal ou dentária classificados na posição 33.06 da Tipi; (Incluído pela Lei n.º 12.839, de 2013)
 XXVIII - papel higiênico classificado no código 4818.10.00 da Tipi; (Incluído pela Lei n.º 12.839, de 2013)

Referida Lei assegura que tais itens sejam tributados à alíquota zero do PIS e da COFINS, em qualquer das modalidades de incidência — tanto na importação quanto sobre a receita bruta de venda no mercado interno — medida que busca atenuar, ainda que de forma limitada, o caráter regressivo dessas contribuições sobre bens de primeira necessidade (BRASIL, 2013)⁴⁰.

O gráfico a seguir sistematiza as alíquotas da contribuição para o PIS e da COFINS incidentes sobre as operações com produtos de higiene pessoal considerados nesta pesquisa:

Gráfico 4 - Alíquotas da Contribuição para o PIS e da COFINS aplicáveis a produtos de higiene pessoal



Fonte: Elaboração própria, a partir das legislações que disciplinam a contribuição para o PIS e a COFINS.

A partir da análise do Gráfico 4, verifica-se que, embora três itens de uso cotidiano tenham sido integralmente desonerados pela fixação da alíquota zero — como é o caso dos sabonetes, dentifrícios e papéis higiênicos —, todos os demais produtos de higiene pessoal

⁴⁰ A Medida Provisória n.º 609, de 8 de março de 2013, posteriormente convertida na Lei n.º 12.839, de 9 de julho de 2013, incluiu no art. 1º da Lei n.º 10.925, de 23 de julho de 2004, os seguintes produtos de higiene pessoal: sabões de toucador (código 3401.11.90, Ex 01 da NCM/SH), produtos para higiene bucal ou dentária (código 33.06 da NCM/SH) e papel higiênico (código 4818.10.00 da NCM/SH). A exposição de motivos que acompanhou a edição da Medida Provisória destacou que tais bens, integrantes da cesta básica, possuem “representatividade e importância social para toda a população brasileira, notadamente para a parcela mais vulnerável economicamente”, de modo que a redução a zero das alíquotas do PIS e da COFINS sobre suas operações visava conter a elevação de preços, atenuar a regressividade tributária e reduzir a pressão inflacionária. (BRASIL. Medida Provisória n.º 609, de 8 de março de 2013. Reduz a zero as alíquotas da Contribuição para o PIS/PASEP, da COFINS, da Contribuição para o PIS/PASEP-Importação e da COFINS-Importação incidentes sobre a receita decorrente da venda no mercado interno e sobre a importação de produtos que compõem a cesta básica. *Diário Oficial da União*: seção 1, Brasília, DF, 11 mar. 2013. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2013/Mpv/mpv609.htm. Acesso em: 16 ago. 2025).

permanecem tributados. Em determinados casos, como xampus, escovas de dentes, desodorantes e aparelhos e lâminas de barbear, aplica-se a sistemática monofásica, com alíquota concentrada de 12,5%. Em outros, como absorventes higiênicos e fraldas descartáveis, prevalece a tributação plurifásica, com alíquota de 9,25% no regime não cumulativo (ou de 3,65% no regime cumulativo).

Esse panorama normativo evidencia a heterogeneidade da carga tributária incidente sobre produtos de higiene pessoal, revelando que a política de desoneração mediante alíquota zero alcança apenas parcela restrita do conjunto de bens de primeira necessidade.

1.3.3 Imposto sobre operações relativas à circulação de mercadorias e sobre prestações de serviços de transporte interestadual e intermunicipal e de comunicação – ICMS

De competência dos Estados e do Distrito Federal e previsto no art. 155, II, da CRFB/88, o ICMS consolidou-se como a principal fonte de receita tributária dos entes subnacionais e um dos pilares da tributação sobre o consumo no Brasil (CONFAZ, 2025). Trata-se de tributo de natureza indireta, que caracteriza-se pelo descolamento entre o contribuinte de direito e o contribuinte de fato. Ou seja, aquele que figura no polo passivo da obrigação tributária não coincide com quem, efetivamente, suporta o encargo econômico, transferido ao consumidor final mediante o repasse no preço do bem ou serviço (CARRAZZA, 2015).

Embora a característica indireta do ICMS não determine, por si só, o seu caráter regressivo, ela cria as condições para que tal regressividade se manifeste de forma mais acentuada. Nesses casos, conforme já explorado no item 1.2., a transferência do encargo econômico ao consumidor final repercute de modo assimétrico entre os estratos de renda, já que as famílias de menor renda destinam parcela significativamente maior do seu orçamento ao consumo de itens básicos e de reduzida elasticidade, como evidenciado pela última POF (IBGE, 2019). Assim, não é a natureza indireta do ICMS que o torna regressivo, mas a forma como seu desenho normativo interage com a estrutura socioeconômica brasileira, produzindo efeitos proporcionais mais graves sobre os segmentos economicamente vulneráveis.

No plano constitucional, o ICMS é estruturado, sobretudo, pelos princípios da não cumulatividade e da seletividade, ambos determinantes para a forma como o tributo se compõe ao longo da cadeia econômica e, por consequência, para a formação do preço final das mercadorias e serviços. Cada um desses princípios será examinado na sequência, evidenciando sua função na dinâmica de incidência e na neutralidade do imposto.

Consagrada no art. 155, §2º, I, da CRFB/88, a não cumulatividade assegura ao contribuinte o direito de compensar o imposto devido em cada operação com o montante já

pago nas etapas anteriores da cadeia econômica, evitando a chamada tributação em cascata e preservando a neutralidade do ICMS. Trata-se de princípio de estatura constitucional, destinado a impedir que a incidência sucessiva do tributo onere artificialmente o fluxo de circulação de bens e serviços.

Baleeiro (2013) ensina que a não cumulatividade possui amplitude definida diretamente pela CRFB/88, não podendo ser restringida pela legislação infraconstitucional, uma vez que a própria Constituição delineou de forma exaustiva os elementos essenciais do instituto, incluindo a modalidade de compensação, sua extensão e as hipóteses de estorno admitidas. A leitura direta do art. 155 da CRFB/88 revela, segundo o autor, os contornos normativos da regra, de modo que à lei complementar cabe apenas disciplinar sua aplicação prática, sem esvaziar ou limitar sua eficácia. Nesse contexto, destaca que o §2º, II, do referido artigo excepciona a regra geral de creditamento ao vedar a compensação quando as operações antecedentes ou subsequentes forem isentas ou não sujeitas à incidência do imposto. Por se tratar de restrição expressamente constitucional, não há inovação normativa, mas sim um limite interno do próprio princípio, evidenciando que a CRFB/88 conferiu ao legislador ordinário apenas competência para regulamentar sua operacionalização, e não para reduzir-lhe o alcance.

Carrazza (2015) assinala que o princípio da não cumulatividade confere ao ICMS a natureza de verdadeiro imposto sobre o valor agregado, aproximando-o, em termos conceituais, do modelo de IVA adotado em diversos países da OCDE, caracterizado pela ampla base de incidência sobre bens e serviços, adoção do critério do destino, aplicação de alíquota única e uniforme, incidência sobre a receita líquida de impostos, plena não cumulatividade com direito a crédito integral e imediato, bem como pela vedação à concessão de incentivos ou benefícios fiscais que comprometam a neutralidade e a simplicidade do sistema (OCDE, 2017).

Na experiência brasileira, contudo, observa-se que a operacionalização do ICMS afastou-o sobremaneira de sua concepção teórica original. Nesse sentido, Varsano (2014) sustenta que, embora o ICMS tenha sido concebido como um imposto sobre o valor adicionado, suas sucessivas alterações normativas e a proliferação de benefícios fiscais o afastaram das melhores práticas internacionais de tributação do consumo. O autor critica a fragmentação da base tributária entre bens e serviços, a coexistência de regimes cumulativos e não cumulativos, o excesso de isenções e substituições tributárias e a ausência de restituição célere dos créditos acumulados, elementos que comprometem a neutralidade e a eficiência do imposto. Destaca, ainda, que o ICMS brasileiro mantém forte viés de origem, gerando distorções federativas e alimentando a chamada “guerra fiscal”, ao permitir que estados concedam incentivos cuja perda de arrecadação recai sobre outras unidades federadas.

Como contraponto, Varsano (2014) propõe um conjunto de reformas destinadas a aproximar o ICMS do modelo de um “IVA moderno”. Entre suas principais recomendações estão a adoção plena do princípio do destino nas operações interestaduais, a ampliação da base de incidência para incluir serviços, a simplificação e uniformização das alíquotas, a eliminação gradativa das isenções e regimes especiais, a restituição ágil dos créditos acumulados e a instituição de limiares de obrigatoriedade que reduzam os custos de conformidade para pequenas empresas. Defende, ainda, a harmonização do ICMS com os tributos federais sobre bens e serviços — PIS, COFINS e IPI —, como passo necessário à criação de um IVA dual, de base ampla, não cumulativo e neutro, capaz de promover maior racionalidade, transparência e justiça fiscal na tributação sobre o consumo no Brasil.

A não cumulatividade ampla citada por Varsano (2014) — vista como elemento estrutural de um IVA moderno — dialoga diretamente com a análise de Coêlho (2023), para quem a neutralidade assegurada por esse mecanismo se desdobra em duas dimensões complementares. De um lado, impede que a carga tributária se acumule ao longo da cadeia produtiva, evitando a incidência em cascata e a oneração desproporcional das etapas econômicas. De outro, resguarda a liberdade de organização empresarial ao evitar que o imposto distorça decisões de produção, investimento ou alocação de recursos, preservando a racionalidade econômica e a livre concorrência.

Outro vetor constitucional relevante na disciplina do ICMS é o princípio da seletividade, inscrito no art. 155, §2º, III, da CRFB/88, segundo o qual o imposto “poderá” ser graduado em função da essencialidade das mercadorias e dos serviços. A redação evidencia que, diferentemente do IPI — para o qual o art. 153, §3º, I, da CRFB/88 impõe a seletividade como exigência obrigatória —, no caso do ICMS o constituinte originário conferiu aos legisladores estaduais e distrital mera faculdade de diferenciar as alíquotas segundo o grau de necessidade social dos bens e serviços. A opção redacional pelo verbo “poderá”, em lugar de “será”, abriu espaço para intensa controvérsia doutrinária acerca do caráter cogente ou apenas discricionário dessa diretriz.

Carrazza (2015) sustenta que, quando se trata de bens indispensáveis à subsistência — como alimentos, medicamentos e produtos de higiene pessoal —, a seletividade assume caráter de verdadeira imposição constitucional, de modo que a expressão “poderá”, constante do art. 155, §2º, III, da CRFB/88 deve ser interpretada como um “deverá”. Para o autor, admitir o contrário significaria legitimar a tributação mais gravosa de bens essenciais em relação a artigos supérfluos, em afronta não apenas ao princípio da isonomia, mas também à capacidade contributiva e à dignidade da pessoa humana. Em sentido oposto, Coêlho (2015) e Torres (2005)

entendem que a seletividade configura faculdade política do legislador estadual, a quem caberia avaliar a conveniência de graduar ou não as alíquotas conforme a essencialidade. Nessa perspectiva, a margem de conformação conferida pelo constituinte permitiria ao ente subnacional tratar o princípio de maneira discricionária, inclusive deixando de estabelecer qualquer gradação.

Ainda que se reconheça a natureza facultativa da regra, cumpre destacar que, uma vez exercida a seletividade, o legislador fica materialmente vinculado ao critério da essencialidade. Em outras palavras, ao optar por alíquotas diferenciadas, não lhe é lícito adotar parâmetros estranhos à relevância social dos bens, sob pena de desnaturar a teleologia do instituto e incorrer em inconstitucionalidade. Baleeiro (2013) já advertia que a seletividade deve orientar-se pela imprescindibilidade das mercadorias para a vida coletiva, estabelecendo uma relação inversa entre carga tributária e grau de necessidade. Ou seja, quanto mais indispensável o bem, menor deve ser o peso do imposto.

A noção de essencialidade, todavia, é conceito jurídico indeterminado. Como observa Mello (1993), conceitos dessa natureza contêm um “núcleo mínimo indiscutível” que limita a discricionariedade do intérprete e impede arbitrariedades. Assim, produtos diretamente relacionados à saúde, à higiene e à alimentação básica não podem ser classificados senão como essenciais. Torres (2005) reforça que a seletividade deve cumprir função redistributiva, sendo incompatível com o princípio da capacidade contributiva a tributação mais gravosa de bens indispensáveis em comparação com artigos supérfluos.

A relevância desse debate se intensifica quando se considera que, no âmbito da tributação indireta, o ônus econômico do tributo não permanece com o contribuinte de direito, mas é repassado ao consumidor final. Nesse contexto, Horvath (2002) observa que a capacidade contributiva, no caso de impostos sobre o consumo, deve ser avaliada sob a ótica do adquirente, que é quem efetivamente suporta o encargo financeiro. Assim, a essencialidade dos bens deve ser aferida com base no impacto de sua tributação sobre o consumidor final, especialmente sobre aqueles de menor renda.

Gonçalves (1997) destaca que o princípio da capacidade contributiva concretiza a igualdade tributária prevista no art. 145, §1º, da CRFB/88, determinando que a carga tributária seja distribuída conforme a aptidão econômica de cada contribuinte. No caso do ICMS, por se tratar de imposto indireto e impessoal, não é possível graduar a tributação em função da renda do adquirente. O instrumento restante ao legislador é, portanto, a seletividade, por meio da qual se reduz a carga sobre bens essenciais, mitigando os efeitos regressivos da tributação indireta.

Nesse sentido, a seletividade assume função corretiva das distorções estruturais do sistema tributário brasileiro. Godoi (2016) observa que a teoria da seletividade repousa em fundamentos nobres de justiça fiscal, mas sua implementação prática tem sido “tortuosa”, já que muitos Estados, em vez de desonerar bens de primeira necessidade, equiparam-nos a mercadorias supérfluas. O resultado é a intensificação da regressividade, pois as famílias de menor renda, que destinam maior proporção de seus recursos a bens de subsistência, acabam arcando com carga tributária desproporcional.

O papel social da seletividade se torna ainda mais evidente em relação aos produtos de higiene pessoal. Itens como sabonetes, xampus, dentifrícios, escovas de dentes, desodorantes, aparelhos de barbear, absorventes higiênicos, fraldas descartáveis e papéis higiênicos não podem ser confundidos com cosméticos ou artigos de luxo, pois estão diretamente ligados ao direito à saúde (art. 196, CRFB/88) e ao mínimo existencial decorrente do princípio da dignidade da pessoa humana (art. 1º, III, CRFB/88). A aplicação de alíquotas elevadas a tais produtos representa uma forma de tributação regressiva que compromete o acesso universal a bens essenciais, transformando o imposto em obstáculo à fruição de direitos fundamentais.

Além disso, a seletividade no ICMS deve ser analisada em paralelo à lógica da progressividade nos tributos pessoais (como o IR e o IPTU). Enquanto nesses tributos a diferenciação das alíquotas se dá em função da renda ou do patrimônio, no ICMS a gradação deve ocorrer exclusivamente conforme a essencialidade do bem ou serviço (CARRAZZA, 2015). A ausência de seletividade, ou sua aplicação distorcida, enfraquece não apenas o princípio da capacidade contributiva, mas também a função redistributiva que o constituinte buscou ao introduzir esse mecanismo.

Nessa perspectiva, torna-se relevante reconhecer, como observa Schoueri (2007), que nenhum tributo é plenamente neutro. Toda incidência tributária, em maior ou menor medida, influencia escolhas econômicas. Por isso, a seletividade precisa ser compreendida também como instrumento de política pública. Em vez de pretender neutralidade absoluta, o legislador pode utilizá-la para ampliar o acesso a bens essenciais e desestimular o consumo de supérfluos, convertendo-a em mecanismo legítimo de intervenção econômica voltado à efetivação da justiça social.

Essa compreensão mais ampla da função social e econômica do ICMS permite, então, avançar para a análise de sua disciplina infraconstitucional, consolidada pela LC n.º 87/1996, a chamada “Lei Kandir”⁴¹. Esse diploma, ainda que posteriormente modificado por diversas

⁴¹ Conhecida como “Lei Kandir”, a LC n.º 87/1996, recebeu essa denominação em referência ao então Ministro do Planejamento Antônio Kandir, responsável pela proposição da norma.

alterações, estruturou as linhas mestras do tributo, regulando hipóteses de incidência, critérios de base de cálculo, regime de creditamento e parâmetros gerais relativos às alíquotas (BRASIL, 1996).

No que concerne ao fato gerador, a CRFB/88 estabelece que o ICMS incide sobre operações relativas à circulação de mercadorias, ainda que destinadas ao exterior, sobre prestações onerosas de serviços de transporte interestadual e intermunicipal e sobre prestações de serviços de comunicação (BRASIL, 1988). Trata-se de hipótese de incidência ampla, cuja característica mais marcante é a repercussão direta sobre o consumo, o que torna particularmente relevante a discussão sobre os efeitos regressivos do imposto e a necessidade de calibragem de sua aplicação por meio do princípio da seletividade, sobretudo no tocante a bens essenciais.

A base de cálculo do ICMS corresponde ao valor da operação ou da prestação do serviço, compreendendo o preço praticado e os encargos cobrados do adquirente, incluindo-se ainda o montante do próprio imposto, em razão da técnica do chamado “cálculo por dentro” (BRASIL, 1996). Apesar de prevista expressamente na legislação⁴², esse ponto é objeto de intensa controvérsia doutrinária. Para Melo (2004), a inclusão do próprio ICMS em sua base de cálculo representa desvirtuamento do modelo constitucional, na medida em que converte o tributo em um verdadeiro “imposto sobre imposto”, afrontando a lógica da competência tributária e a própria concepção de imposto incidente sobre operações mercantis. Nesse sentido, Carrazza (2015) também critica a sistemática por fragilizar a não cumulatividade, pois distorce a neutralidade que deveria caracterizar o imposto como tributo sobre o valor agregado.

Já Costa (2018) reconhece a constitucionalidade formal da técnica do cálculo “por dentro”, destacando que encontra respaldo na LC n.º 87/1996. Para o autor, embora a metodologia seja constitucionalmente válida, seus efeitos práticos incluem a elevação da carga tributária e a violação indireta do princípio da capacidade contributiva. Nesse sentido, o STF consolidou entendimento similar no RE 212.209/RS, decidindo que a inclusão do próprio ICMS na base de cálculo não viola a CRFB/88 (BRASIL, 1999). Ainda assim, parte da doutrina sustenta que a sistemática produz efeitos econômicos incompatíveis com os princípios constitucionais, ao gerar majoração indireta das alíquotas, elevar a carga efetiva acima dos

⁴² A LC n.º 87/1996 é taxativa quanto a inclusão do montante do ICMS em sua própria base de cálculo, conforme se observa do art. 13, §1º, I:

Art. 13. A base de cálculo do imposto é: (...) § 1º Integra a base de cálculo do imposto, inclusive nas hipóteses dos incisos V, IX e X do caput deste artigo: I - o montante do próprio imposto, constituindo o respectivo destaque mera indicação para fins de controle;

limites nominais e comprometer a transparência e a neutralidade da tributação (MELO, 2004; CARRAZZA, 2015).

Para ilustrar a peculiaridade do cálculo do ICMS, vale a construção de um exemplo didático. Suponha-se que determinada mercadoria tenha preço líquido de R\$ 1.000,00 (sem o ICMS). Considerando a alíquota de 18% e a técnica de cálculo “por dentro”, em que o tributo integra a própria base de incidência, o valor da operação não será de R\$ 1.000,00 acrescido de R\$ 180,00, mas sim obtido da seguinte forma:

Tabela 1 - Exemplo de cálculo do ICMS (“por dentro”)

A	Preço sem ICMS	1.000,00
B	Alíquota interna de ICMS	18%
C	Base de cálculo do ICMS $[A / (1-B)]$	1.219,51
D	ICMS $[C \times B]$	219,51
E	Preço com ICMS $[A + D]$	1.219,51

Fonte: Elaboração própria.

Nesse cenário⁴³, o ICMS devido será de R\$ 219,51, de modo que o preço final da mercadoria ao consumidor será de R\$ 1.219,51, já incluindo o montante do imposto. Conforme se observa, a técnica de cálculo “por dentro” do ICMS, prevista expressamente no art. 13, §1º, I, da LC n.º 87/1996, permite que o valor destacado a título de ICMS, quando aplicada a alíquota incidente sobre o preço final da operação, mantém inalterado o preço líquido originalmente pactuado entre as partes. Em outras palavras, assegura que o montante líquido da mercadoria — aquele efetivamente destinado ao fornecedor — permaneça constante, ainda que o imposto esteja embutido no preço total pago pelo consumidor.

No que se refere à inclusão de outros tributos na base de cálculo do ICMS, é importante destacar que o montante do IPI não integra a base de cálculo do referido imposto quando a operação, realizada entre contribuintes e relativa a produto destinado à industrialização ou à comercialização, configurar fato gerador de ambos os impostos (BRASIL, 1996). Em contrapartida, a contribuição para o PIS e a COFINS, que incidem sobre a receita ou o faturamento das empresas, deve ser incluída na base de cálculo do ICMS quando esta corresponde ao valor da operação, com fundamento no repasse econômico ao contribuinte, entendimento recentemente reafirmado pela Primeira Seção do STJ, sob o tema repetitivo 1.223 (BRASIL, 2024).

No que se refere à fixação das alíquotas de ICMS, a CRFB/88 atribui ao Senado Federal papel de destaque, conferindo-lhe competência para estabelecer alíquotas mínimas nas

⁴³ Trata-se de cenário meramente ilustrativo, que desconsidera a incidência de outros tributos.

operações internas e máximas nas operações interestaduais e de exportação (art. 155, §2º, IV, CRFB/88). Conforme ensina Torres (2005), a função desse mecanismo é dupla, na medida em que busca-se evitar a concorrência predatória entre Estados e, também, assegurar parâmetros mínimos de coordenação federativa.

Entre os atos normativos mais relevantes, destaca-se a Resolução n.º 22/1989, que fixou em 12% a alíquota interestadual entre Estados de desenvolvimento econômico equivalente, reduzindo-a para 7% quando a operação tivesse origem no Sul e Sudeste (exceto Espírito Santo) e destino ao Norte, Nordeste, Centro-Oeste e ao Espírito Santo. Posteriormente, a Resolução n.º 13/2012 instituiu alíquota única de 4% para operações interestaduais com bens importados ou com conteúdo de importação superior a 40%, em resposta à chamada “guerra dos portos” (ALVES VALADÃO; SANTA RITTA, 2018).

Já as alíquotas incidentes nas operações internas são definidas por cada Estado e pelo Distrito Federal, observados os limites máximos e mínimos estabelecidos pelo Senado Federal. Historicamente, a alíquota interna modal⁴⁴ situou-se entre 17% e 18%, mas, diante das crescentes demandas fiscais, diversos entes majoraram-na para patamares de 19%, 20% ou até 21%⁴⁵ (ABIHPEC, 2023). Além disso, Unidades da Federação instituíram adicionais de alíquotas de ICMS destinados a fundos estaduais de combate à pobreza, resultando em uma carga ainda mais elevada sobre o consumo.

Outro mecanismo relevante é a cobrança antecipada do diferencial de alíquotas de ICMS, também conhecido como “DIFAL”, aplicável às operações interestaduais destinadas a consumidor final (contribuinte ou não) localizado em outra unidade da Federação. Sua finalidade é assegurar tratamento equitativo entre operações internas e interestaduais, evitando que a escolha do fornecedor se dê apenas em função da carga tributária, e repartir a arrecadação entre o Estado de origem e o de destino, reforçando a justiça federativa. No entanto, conforme observa Carrazza (2015), apesar de atuar como instrumento de correção de distorções competitivas, o DIFAL também impõe complexidade adicional ao sistema, especialmente em operações de “e-commerce”⁴⁶ e vendas não presenciais.

⁴⁴ A “alíquota interna modal” corresponde à alíquota padrão aplicada pelo Estado às operações internas com a maior parte das mercadorias e serviços tributados pelo ICMS. Trata-se da alíquota ordinária, distinta das alíquotas específicas — reduzidas ou majoradas — fixadas para determinados produtos ou situações particulares.

⁴⁵ Após a publicação do estudo da ABIHPEC (2023), diversos Estados editaram leis majorando as alíquotas internas modais do ICMS. Atualmente, a maior alíquota modal é a do Estado do Maranhão, fixada em 23% para operações internas (Lei Estadual n.º 11.867/2022, com vigência a partir de 2023).

⁴⁶ O termo *e-commerce* (ou comércio eletrônico) designa a modalidade de transações comerciais realizadas por meio de plataformas digitais, envolvendo a compra e venda de bens ou serviços através da internet. No Brasil, a legislação ainda não dispõe de um marco normativo unificado para o comércio eletrônico, mas há referências dispersas, como o Código de Defesa do Consumidor (Lei n.º 8.078/1990), o Decreto n.º 7.962/2013, que regulamenta a contratação no comércio eletrônico, e a Lei n.º 12.965/2014 (Marco Civil da Internet). A doutrina

Apesar desses mecanismos de coordenação, o sistema revelou-se incapaz de conter as distorções federativas. A proliferação de benefícios fiscais concedidos unilateralmente pelas Unidades da Federação à revelia do CONFAZ, em afronta à LC n.º 24/1975, gerou insegurança jurídica e agravou a chamada “guerra fiscal”. Isso porque, a referida LC estabelece que qualquer concessão, alteração ou revogação de incentivos fiscais relativos ao ICMS depende da celebração de convênios entre todos os Estados e o Distrito Federal, garantindo que as decisões sejam tomadas de forma coordenada. Ademais, a aplicação desses benefícios exige unanimidade entre as Unidades da Federação participantes, assegurando uniformidade e previsibilidade na política fiscal e limitando concessões isoladas que possam comprometer o equilíbrio do Sistema Tributário Nacional (BRASIL, 1975). Nesse contexto, o STF, em sucessivos julgados, declarou a inconstitucionalidade de tais benefícios, chegando a formular a Proposta de Súmula Vinculante n.º 69⁴⁷, que sintetiza o entendimento de que qualquer incentivo relativo ao ICMS, concedido sem prévia aprovação em convênio no âmbito do CONFAZ, é considerado inconstitucional (BRASIL, 2012).

Diante desse cenário, e temendo os efeitos devastadores de uma eventual aprovação da súmula — que implicaria a invalidação retroativa de centenas de benefícios e a consequente exigibilidade de créditos tributários em montantes impagáveis —, os Estados articularam-se politicamente no Congresso Nacional para buscar uma solução normativa. Foi nesse contexto que se editou a LC n.º 160/2017, regulamentada pelo Convênio ICMS n.º 190/2017, com o objetivo de convalidar os incentivos fiscais já concedidos e limitar temporalmente sua vigência até 31 de dezembro de 2032 (BRASIL, 2017). Como observa Derzi (2018), a medida funcionou como válvula de escape para evitar o colapso arrecadatório e a judicialização massiva, mas não solucionou a raiz estrutural do problema.

Embora a LC n.º 160/2017 tenha proporcionado maior segurança jurídica, a heterogeneidade normativa entre os Estados/DF, permanece como desafio estrutural do ICMS.

ênfata o impacto dessa modalidade na tributação sobre o consumo, em especial quanto ao recolhimento do ICMS e ao diferencial de alíquotas nas operações interestaduais (TORRES, 2020).

⁴⁷ A Proposta de Súmula Vinculante n.º 69 dizia que: “Qualquer isenção, incentivo, redução de alíquota ou de base de cálculo, crédito presumido, dispensa de pagamento ou outro benefício relativo ao ICMS, concedido sem prévia aprovação em convênio celebrado no âmbito do Confaz, é inconstitucional”. Embora não tenha sido convertida em súmula, refletiu o entendimento que havia sido consolidado pelo STF em reiterados julgados que declararam a inconstitucionalidade de incentivos fiscais concedidos unilateralmente pelos Estados. Nesse sentido, destaca-se a análise crítica de Hugo Funaro, para quem a aprovação da proposta apenas reforçaria a jurisprudência já dominante sobre a matéria (FUNARO, 2014). O STF, por sua vez, já havia enfrentado a questão em ações diretas paradigmáticas, como na ADI n.º 3.438/SC (Rel. Min. Gilmar Mendes, Tribunal Pleno, j. 1º fev. 2007, DJ 15 jun. 2007) e na ADI n.º 2.777/RS (Rel. Min. Eros Grau, Tribunal Pleno, j. 3 ago. 2007, DJ 24 ago. 2007), em que reiterou a necessidade de deliberação coletiva no âmbito do CONFAZ para a concessão de benefícios relativos ao ICMS

Essa diversidade torna-se particularmente evidente quando se examina a tributação de produtos de higiene pessoal. Apesar de constituírem bens diretamente associados à saúde e à dignidade humana, não há padrão uniforme de reconhecimento da sua essencialidade. Em alguns Estados, esses produtos são submetidos às alíquotas internas modais, sem qualquer gradação. Em outros, recebem tratamento diferenciado, ora com majoração, quando classificados como supérfluos, ora com redução ou mesmo isenção, quando integrados às cestas básicas estaduais⁴⁸.

Com o objetivo de conferir maior clareza ao panorama normativo que rege a tributação dos produtos de higiene pessoal no âmbito do ICMS, apresenta-se, a seguir, levantamento sistematizado dos tratamentos diferenciados previstos nas legislações estaduais vigentes — reduções de base de cálculo, isenções e alíquotas reduzidas — aplicáveis às operações destinadas ao consumidor final. Para esse fim, não foram consideradas as reduções de base de cálculo restritas às operações entre contribuintes, tampouco os benefícios condicionados à celebração de termos de acordo, como ocorre em alguns Estados, a exemplo do Rio de Janeiro, São Paulo, Santa Catarina e Rio Grande do Sul:

Tabela 2 - Tratamentos diferenciados de ICMS aplicáveis aos produtos de higiene pessoal por Unidade da Federação

UF	PRODUTO	TRATAMENTO APLICÁVEL	FUNDAMENTAÇÃO LEGAL
AP	Sabonetes	Alíquota reduzida (12%)	Alínea "j", do inciso III, do art. 37, da Lei nº 400/1997
	Xampus		
	Dentifrícios		
	Escovas de dentes		
	Desodorantes		
	Papéis higiênicos		
	Absorventes higiênicos	Isenção	Alínea "l", do inciso III, do art. 37, da Lei nº 400/1997
CE	Sabonetes	Redução de base de cálculo → carga efetiva 12%	Alíneas "a", "d", "e" do inciso II do art. 61 da Lei nº 18.665/2023
	Xampus	Redução de base de cálculo → carga efetiva 12%	
	Desodorantes	Redução de base de cálculo → carga efetiva 12%	
	Fraldas descartáveis	Redução de base de cálculo → carga efetiva 12%	
	Dentifrícios	Redução de base de cálculo → carga efetiva 7%	Alíneas "z.5", "z.6", "z.7", "z.8" e "z.16" do inciso I do art. 61 da Lei nº 18.665/2023.
	Escovas de dentes	Redução de base de cálculo → carga efetiva 7%	
	Papéis higiênicos	Redução de base de cálculo → carga efetiva 7%	
	Absorventes higiênicos	Isenção	Item 170.0.1 do Anexo I do Decreto nº 33.327/2019 (RICMS/CE)

⁴⁸ As alíquotas estaduais de ICMS foram apuradas por meio de pesquisa direta nas legislações estaduais publicadas em diários oficiais e consolidadas nos sites das Secretarias de Fazenda. O marco temporal da conclusão do levantamento foi até 17 de setembro de 2025.

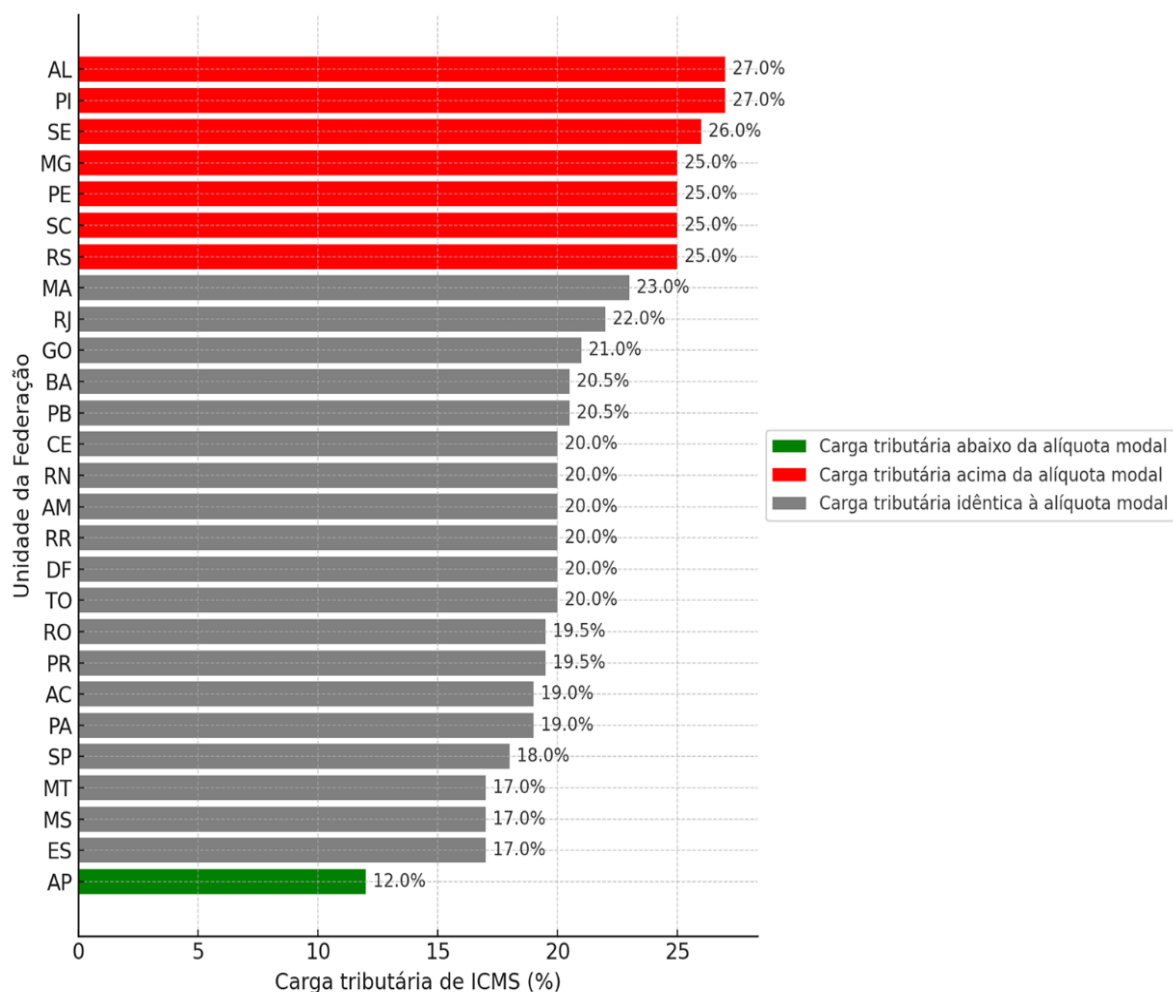
UF	PRODUTO	TRATAMENTO APLICÁVEL	FUNDAMENTAÇÃO LEGAL
DF	Sabonetes	Redução de base de cálculo → carga efetiva 7%	Art. 2º da Lei nº 6.421/2019
	Absorventes higiênicos		
	Papéis higiênicos		
GO	Sabonetes	Redução de base de cálculo → carga efetiva 7%	Art. 8º, XXXIII, do Anexo IX do Decreto Estadual nº 4.852/1997 (RCTE/GO)
	Dentifrícios		
	Escovas de dentes		
	Absorventes higiênicos		
	Papéis higiênicos		
MA	Sabonetes	Redução de base de cálculo → carga efetiva 8%	Art. 2º da Lei nº 12.426/2024 e alíneas "e", "o", "r", "s" e "t" do inciso VII, do art. 1º do Anexo 1.4 do Decreto nº 19.714/2003 (RICMS/MA)
	Dentifrícios		
	Escovas de dentes		
	Absorventes higiênicos		
	Papéis higiênicos		
PA	Sabonetes	Redução de base de cálculo → carga efetiva 7%	Art. 6º do Anexo III do RICMS/PA
RJ	Sabonetes	Redução de base de cálculo → carga efetiva 7%	Decreto nº 32.161/2002
	Dentifrícios		
	Escovas de dentes		
	Fraldas descartáveis		
	Papéis higiênicos		
	Absorventes higiênicos		
SE	Sabonetes	Redução de base de cálculo → carga efetiva 12%	Alínea "b" do inciso VIII e §3º do art. 40 do Decreto nº 21.400/2002 (RICMS/SE)
SP	Dentifrícios	Alíquota reduzida (12%)	Alínea "d", do item 6, do §1º do art. 34, da Lei nº 6.374/1989
	Escovas de dentes		

Fonte: Elaboração própria, a partir das legislações das Unidades Federadas.

A organização dos dados normativos permite visualizar o alcance restritivo e a dispersão dos tratamentos diferenciados entre as Unidades da Federação. Na sequência, procede-se à análise gráfica da carga tributária efetiva.

. O Gráfico 5 apresenta a carga tributária de ICMS incidente sobre xampus nas diferentes Unidades da Federação. Observa-se que a maior parte dos Estados tributa o referido produto pela alíquota modal, embora sete Unidades da Federação apliquem carga superior a esse patamar. Essa heterogeneidade reflete diferenças nas políticas fiscais estaduais e impacta diretamente o preço final ao consumidor:

Gráfico 5 - Carga tributária de ICMS sobre xampus por UF

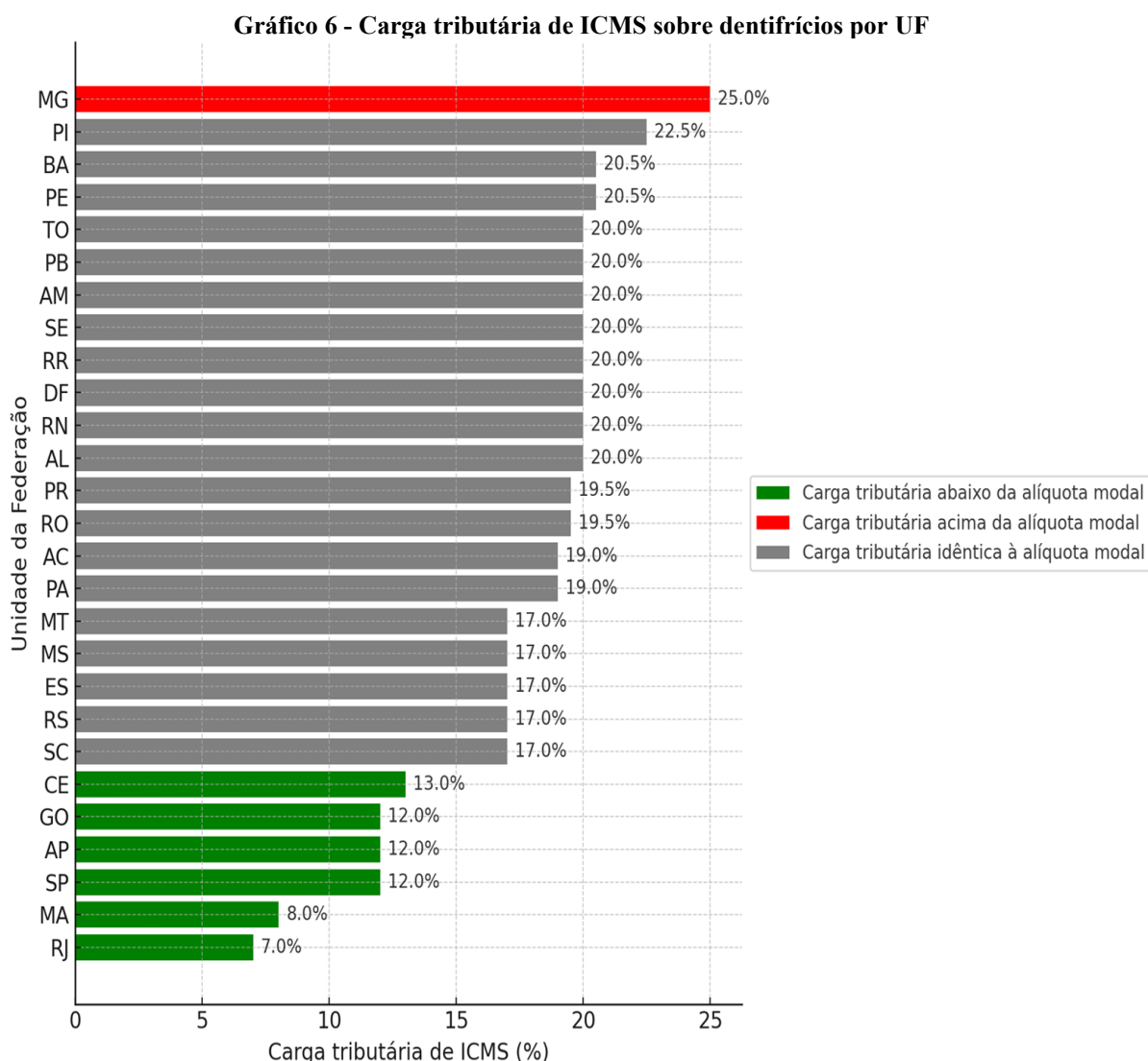


Fonte: Elaboração própria, a partir das legislações das Unidades Federadas.

No caso dos xampus para cabelos, observa-se uma acentuada heterogeneidade na tributação. Em Estados como Minas Gerais, Piauí, Pernambuco, Rio Grande do Sul, Santa Catarina, Sergipe e Alagoas, a carga efetiva atinge 25% a 27%, atribuindo a mesma carga tributária incidente sobre produtos de caráter supérfluo.

Em sentido oposto, alguns Estados optaram por reduzir significativamente a tributação, a exemplo do Amapá (12%) e do Ceará (8%), reconhecendo a essencialidade desse item de higiene pessoal. A maioria dos demais Estados, contudo, mantém os xampus tributados pela alíquota modal, que oscila entre 17% e 20%, revelando ausência de seletividade específica. Essa fragmentação confirma o alerta de Miguel (2021) de que, embora a seletividade em função da essencialidade esteja prevista constitucionalmente, faltam parâmetros uniformes para sua aplicação.

O Gráfico 6 apresenta a carga tributária de ICMS incidente sobre dentifrícios nas Unidades da Federação:

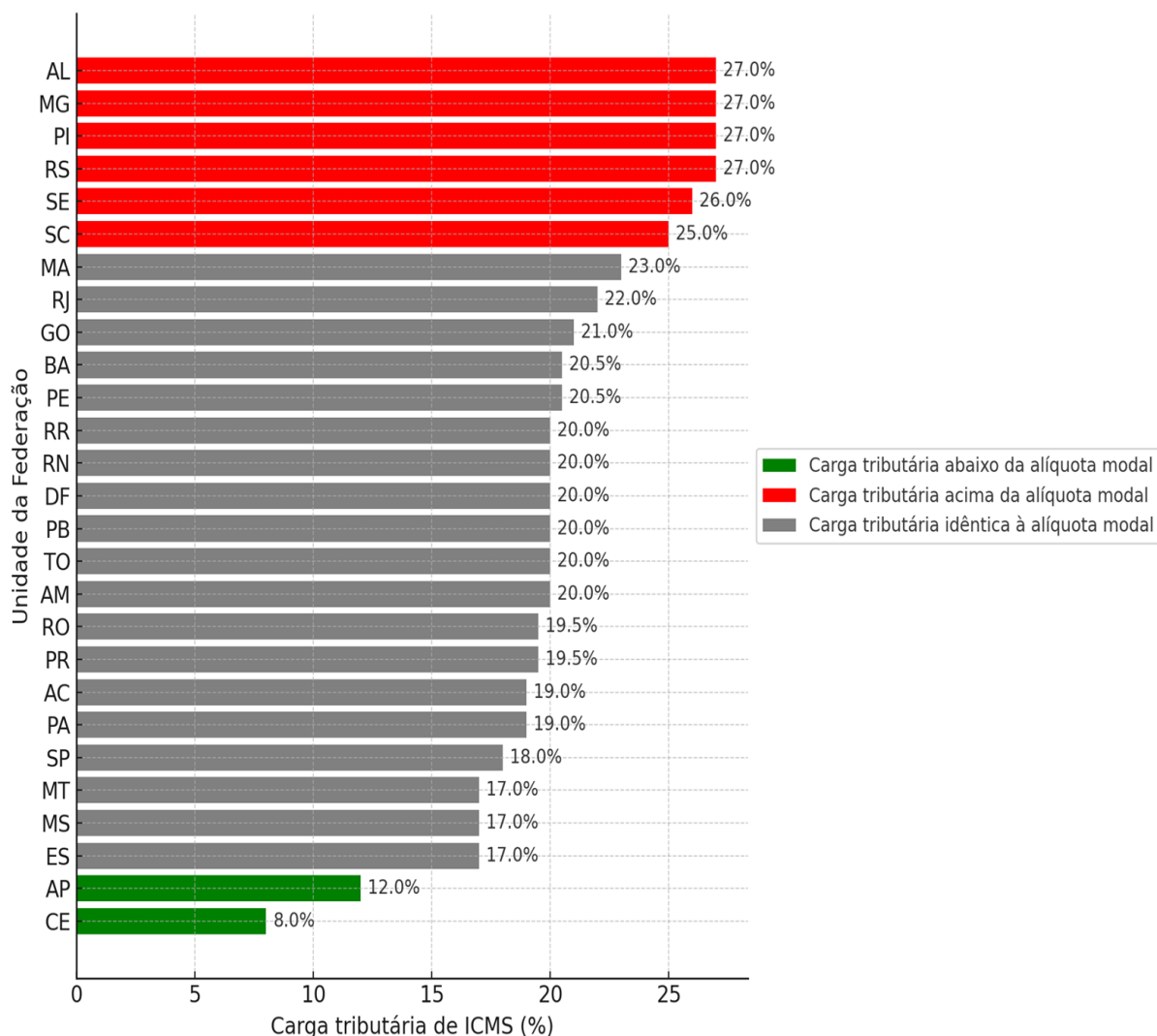


Fonte: Elaboração própria, a partir das legislações das Unidades Federadas.

No caso dos dentifrícios, a heterogeneidade tributária entre os Estados é bastante evidente. No Rio de Janeiro, a carga efetiva é reduzida a 7%, em razão da inclusão do produto na cesta básica estadual. Outros Estados também adotam políticas de desoneração, como São Paulo (12%), Goiás (12%), Amapá (12%) e Ceará (13%). Em contrapartida, o Estado de Minas Gerais impõe carga elevada, superando substancialmente a média nacional. Já a maioria das demais Unidades da Federação mantém os dentifrícios tributados pela alíquota modal (17% a 22,5%), sem tratamento diferenciado. Esse contraste ilustra a observação de Moura (2006) acerca da seletividade tributária, no sentido de que, embora a essencialidade dos bens devesse orientar a política fiscal, na prática, tal princípio é frequentemente subordinado a conveniências arrecadatórias locais.

O Gráfico 7 apresenta a carga tributária de ICMS incidente sobre desodorantes nas diferentes Unidades da Federação, em que se evidencia um cenário ainda mais regressivo:

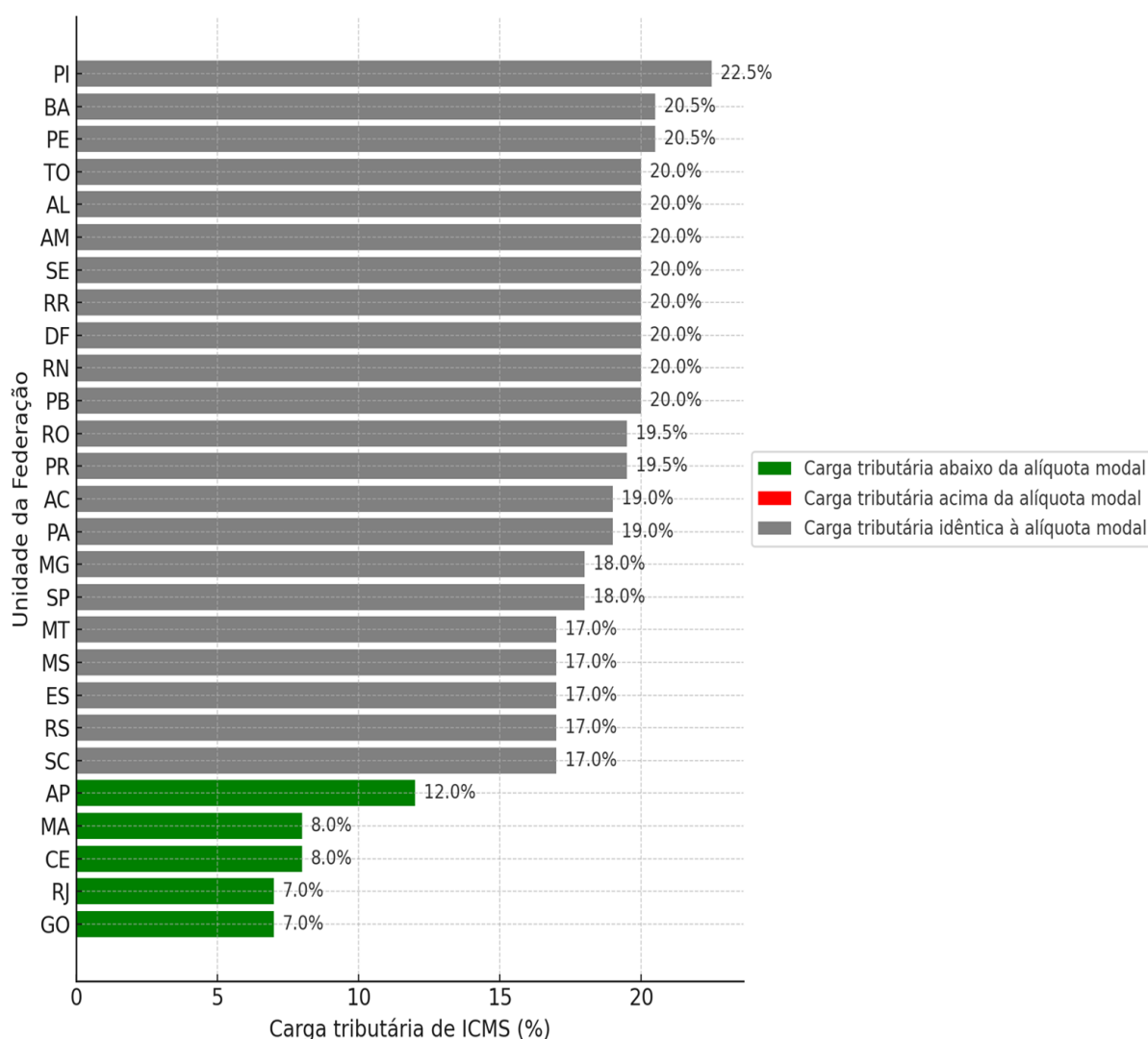
Gráfico 7 - Carga tributária de ICMS sobre desodorantes por UF



Fonte: Elaboração própria, a partir das legislações das Unidades Federadas.

A análise do Gráfico 7 demonstra que, em diversos Estados, como Minas Gerais, Piauí, Rio Grande do Sul, Santa Catarina, Sergipe e Alagoas, a carga efetiva de ICMS alcança 25% a 27%, frequentemente acrescida de adicionais destinados a fundos de combate à pobreza, o que aumenta ainda mais o peso do tributo sobre o referido produto. Apenas alguns Estados, como Ceará (8%) e Amapá (12%), adotam percentuais de carga tributária mais compatíveis com a essencialidade dos produtos.

O Gráfico 8 apresenta a carga tributária de ICMS incidente sobre sabonetes nas diferentes Unidades da Federação, em que observa-se uma tendência maior à modicidade na tributação:

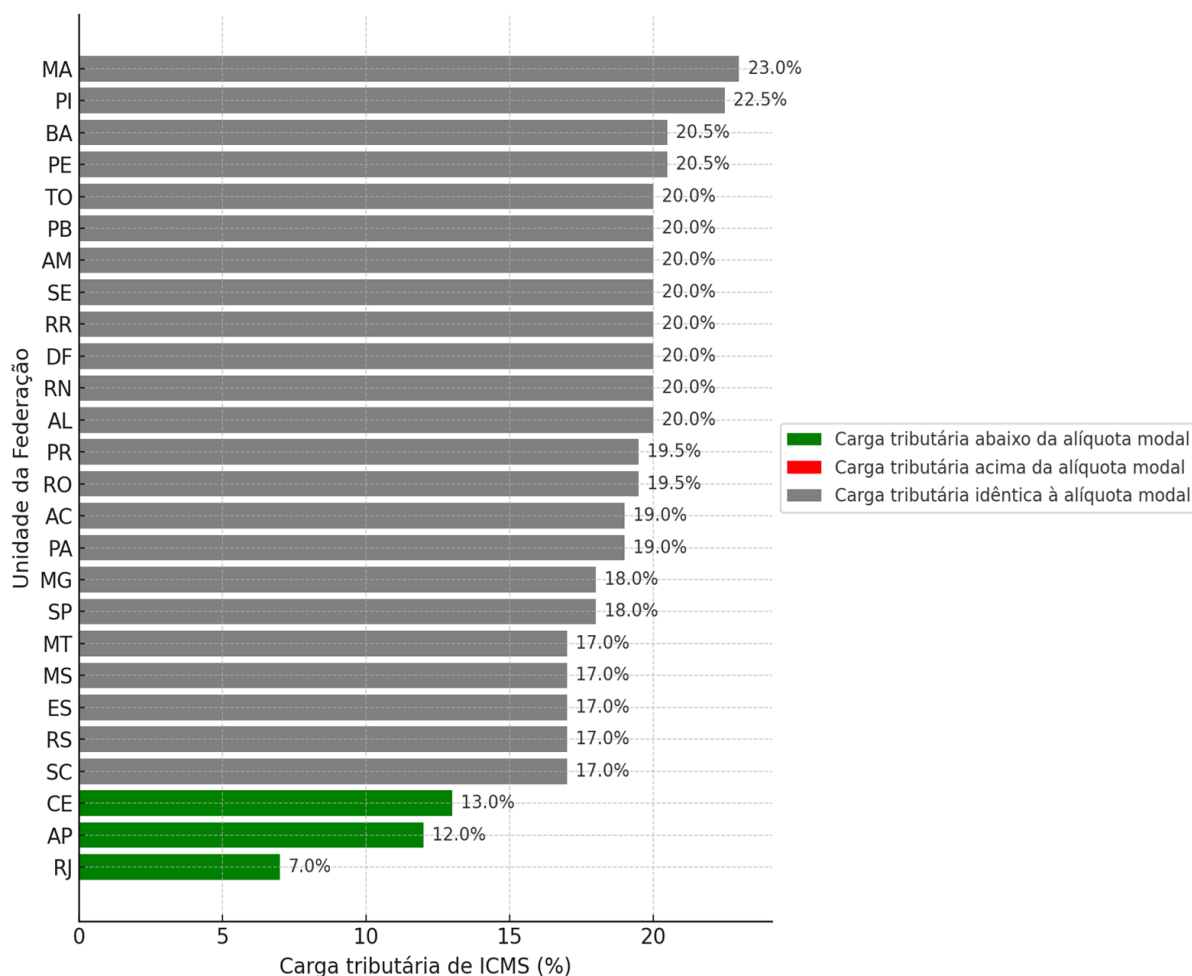
Gráfico 8 - Carga tributária de ICMS sobre sabonetes por UF

Fonte: Elaboração própria, a partir das legislações das Unidades Federadas.

No caso dos sabonetes, observa-se que a maioria dos Estados aplica alíquotas modais, variando entre 17% e 22,5%, o que demonstra a ausência de seletividade tributária específica para esse item de higiene essencial. Entretanto, alguns Estados adotam reduções expressivas, como Goiás e Rio de Janeiro (7%), Maranhão e Ceará (8%) e Amapá (12%), reconhecendo o caráter de primeira necessidade do produto e ampliando o acesso à população.

O Gráfico 9 apresenta a carga efetiva de ICMS incidente sobre o papel higiênico, evidenciando significativa heterogeneidade entre os Estados:

Gráfico 9 - Carga tributária de ICMS sobre papel higiênico por UF

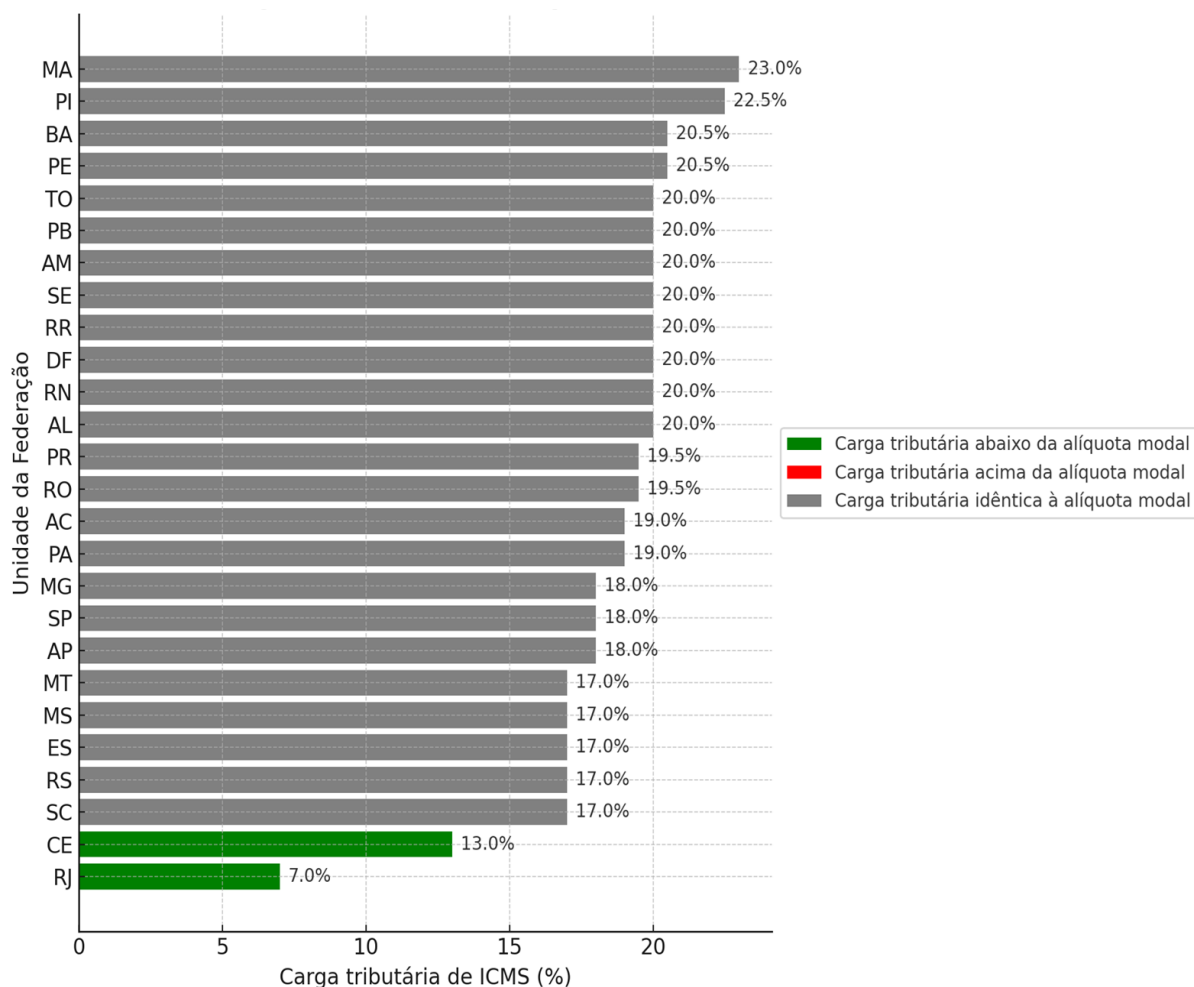


Fonte: Elaboração própria, a partir das legislações das Unidades Federadas.

No caso do papel higiênico, constata-se que alguns Estados adotam reduções significativas na carga tributária, a exemplo do Rio de Janeiro (7%), Maranhão (8%), Amapá (12%), São Paulo (12%) e Ceará (13%). Essas medidas decorrem, em geral, da inclusão do produto nas cestas básicas estaduais ou da concessão de reduções na base de cálculo do ICMS, refletindo políticas de desoneração voltadas a bens de primeira necessidade.

Por outro lado, a maior parte dos Estados mantém a tributação idêntica à alíquota modal, como Minas Gerais (18%), Bahia e Pernambuco (20,5%), Piauí (22,5%) e Maranhão (23%). Isso demonstra a ausência de seletividade específica em relação a esse item, mesmo diante de seu caráter essencial.

O Gráfico 10, relativo às fraldas descartáveis, apresenta distribuição semelhante à observada em outros produtos de higiene pessoal, ainda que com pequenas variações:

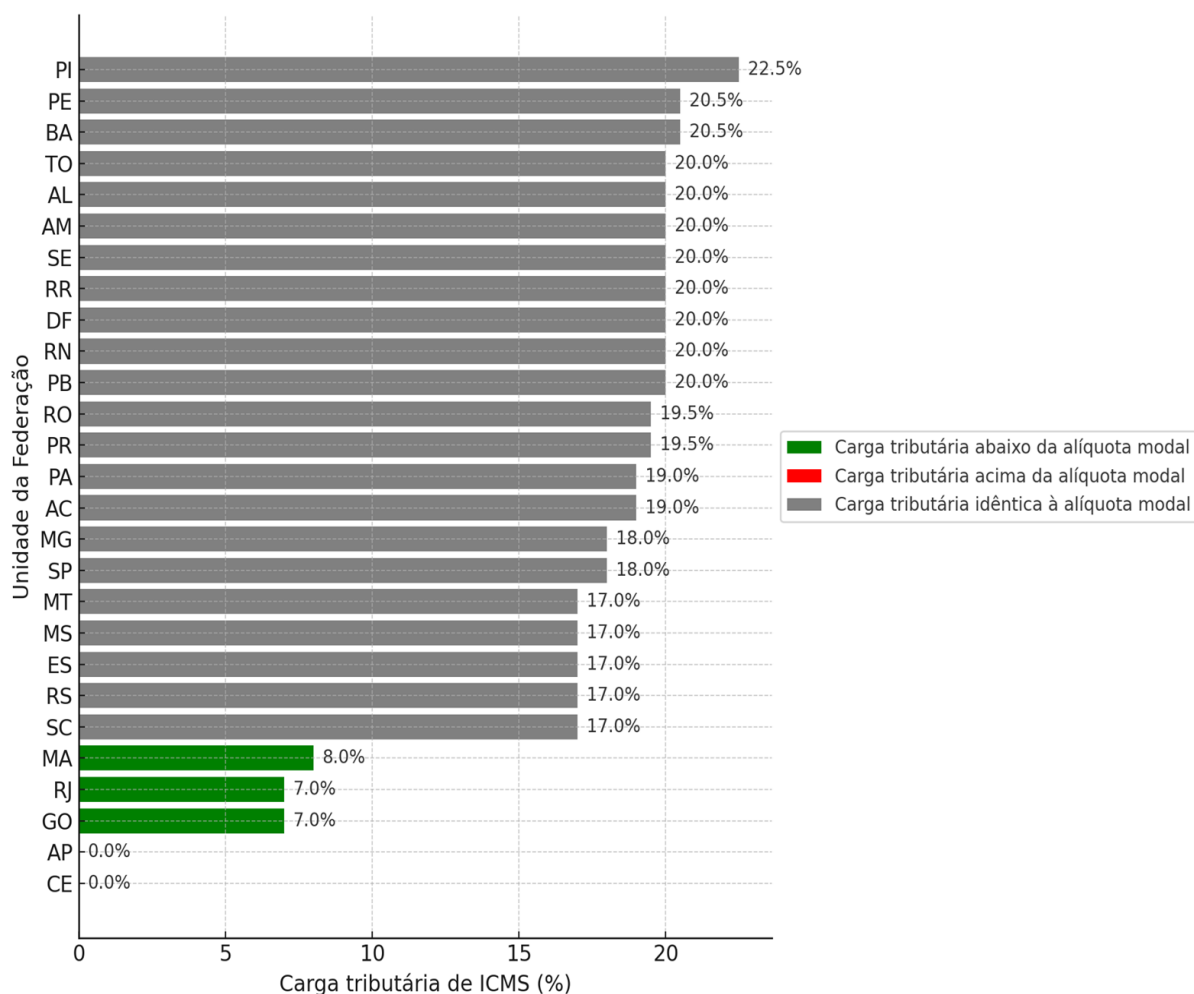
Gráfico 10 - Carga tributária de ICMS sobre fraldas descartáveis por UF

Fonte: Elaboração própria, a partir das legislações das Unidades Federadas.

No caso das fraldas descartáveis, verifica-se que alguns estados reconhecem sua essencialidade e aplicam reduções significativas na tributação, como no Rio de Janeiro (7%) e no Ceará (13%). Essas iniciativas revelam uma maior sensibilidade à função social do tributo, considerando que se trata de um bem indispensável tanto para a infância quanto para a população idosa. Em contrapartida, em outras unidades federativas, a carga tributária permanece elevada, atingindo 23% no Maranhão e 22,5% no Piauí. Entretanto, é importante destacar que tais percentuais refletem a aplicação da alíquota modal, ou seja, a ausência de tratamento seletivo diferenciado, e não a imposição de tributação agravada de forma específica, o que confirma que a variação identificada resulta exclusivamente da escolha de aplicar a tributação padrão em detrimento do reconhecimento da essencialidade do produto por meio de redução tributária.

No tocante aos absorventes higiênicos externos (Gráfico 11), o panorama apresenta paradoxo semelhante ao de outros produtos de higiene pessoal:

Gráfico 11 - Carga tributária de ICMS sobre absorventes higiênicos externos por UF



Fonte: Elaboração própria, a partir das legislações das Unidades Federadas.

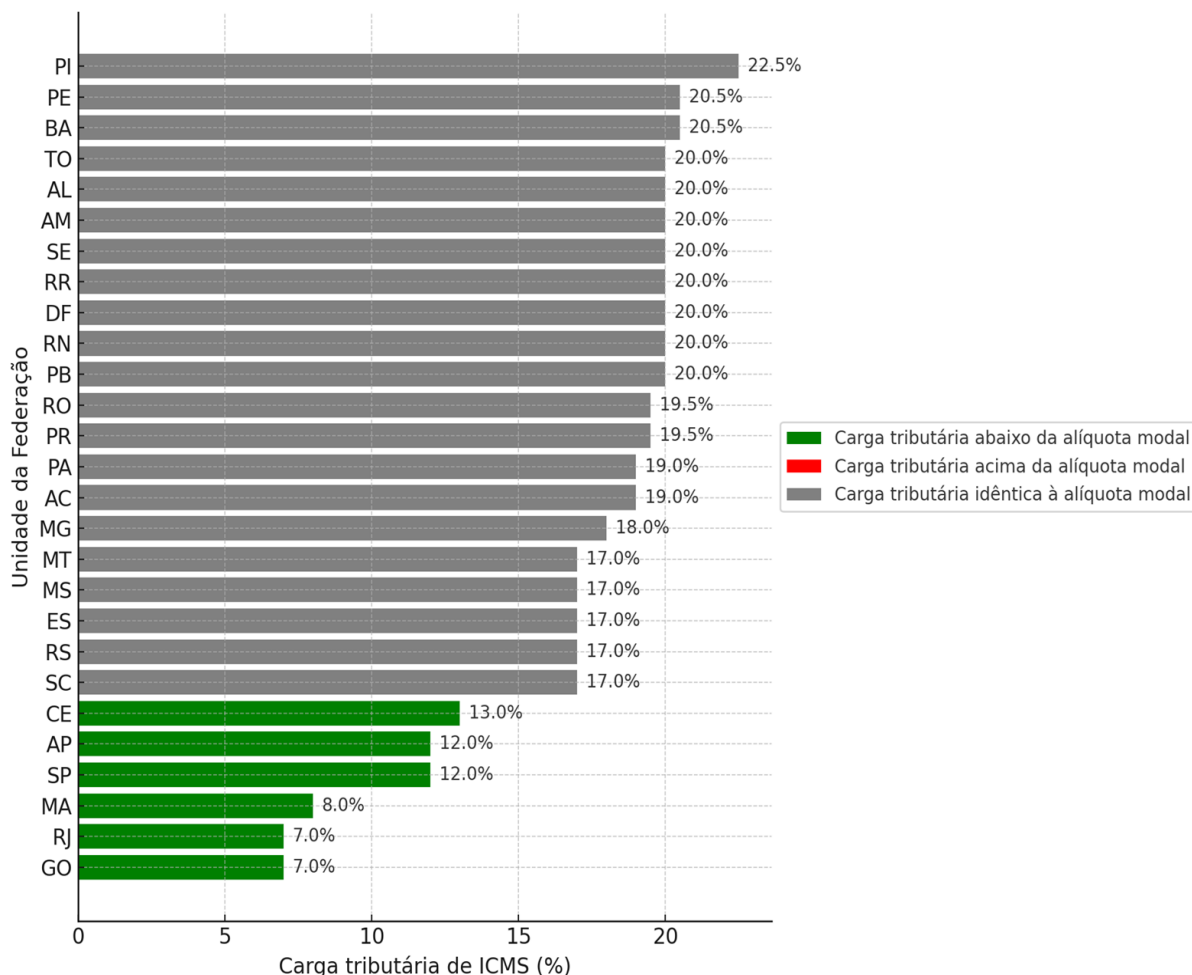
Observa-se do gráfico acima apresentado significativa heterogeneidade no tratamento tributário entre as Unidades da Federação. Enquanto alguns Estados reconhecem explicitamente a essencialidade do produto e concedem isenção, como ocorre no Amapá e, de forma temporária, no Ceará, outros mantêm a aplicação da alíquota modal, variando entre 20% e 23%, ou adotam reduções pontuais (7%–8%), a exemplo do Maranhão e do Rio de Janeiro.

Essa disparidade evidencia a falta de uniformidade regional na tributação de um bem diretamente associado à dignidade menstrual e à efetivação de direitos fundamentais. A relevância do tema foi recentemente reforçada pela EC n.º 132/2023, que reconhece a essencialidade de produtos de higiene menstrual no contexto da justiça tributária.

Importante destacar que nenhum Estado aplica carga tributária acima da alíquota modal, o que confirma que as diferenças verificadas decorrem da opção entre manter a regra geral (modal) ou reconhecer a essencialidade do produto com reduções ou isenções específicas.

O Gráfico 12 apresenta a carga tributária de ICMS incidente sobre escovas de dentes nas diferentes Unidades da Federação:

Gráfico 12 - Carga tributária de ICMS sobre escovas de dentes por UF

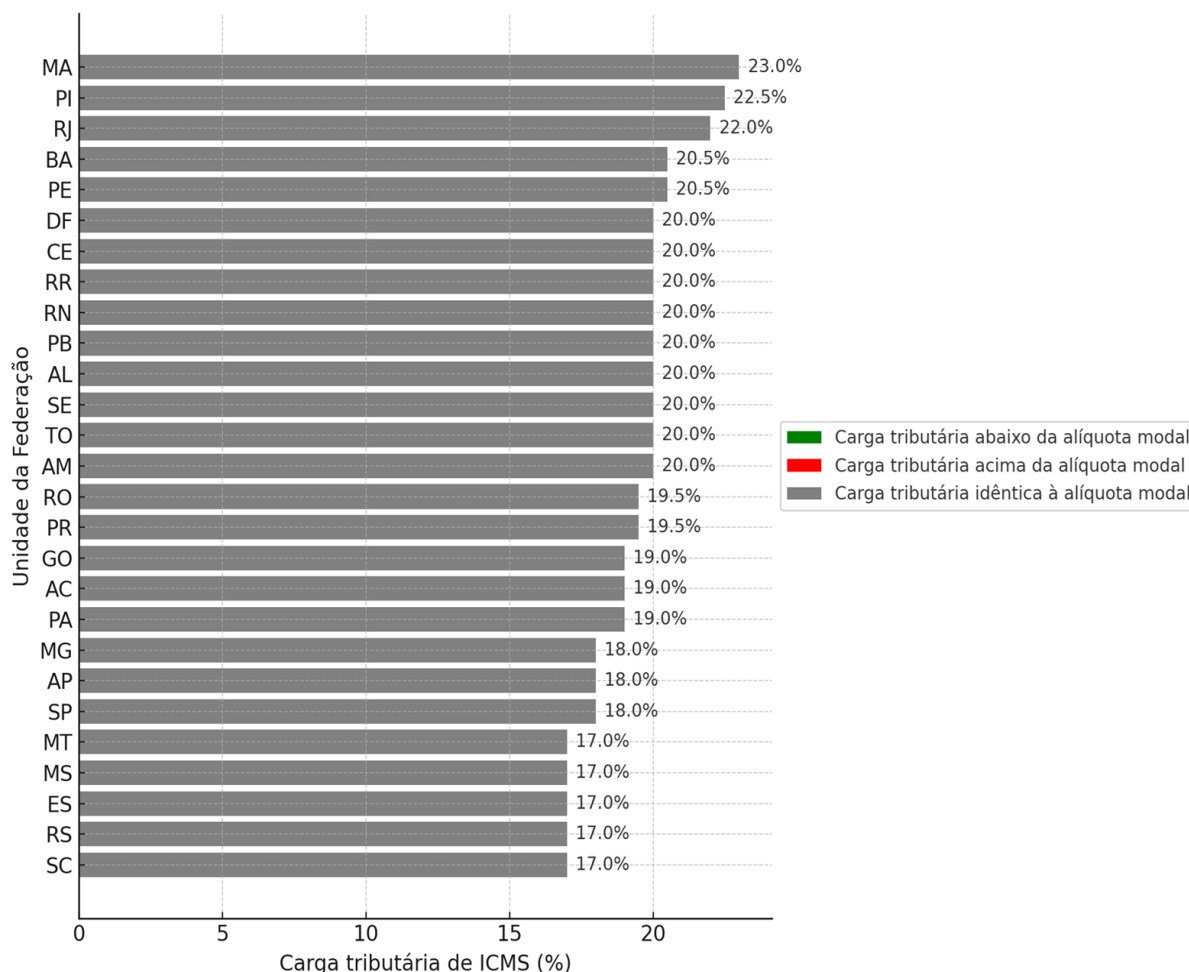


Fonte: Elaboração própria, a partir das legislações das Unidades Federadas.

No caso das escovas de dentes, observa-se que a maior parte das Unidades da Federação aplica a alíquota modal do ICMS, sem adotar mecanismos de seletividade capazes de reduzir a tributação de um produto diretamente vinculado à saúde pública. Dessa forma, ainda que em alguns Estados as cargas tributárias alcancem patamares elevados, como em Minas Gerais e Piauí (22,5%), esse resultado decorre justamente da incidência da alíquota modal, e não de uma decisão de majorar especificamente esse item. Por outro lado, alguns Estados, como Goiás, Rio de Janeiro, Maranhão, Amapá, São Paulo e Ceará, estabelecem reduções pontuais, com alíquotas variando entre 7% e 13%. Essas iniciativas revelam maior sensibilidade em relação ao caráter essencial das escovas dentais, buscando ampliar sua acessibilidade e coerência com a função social do tributo.

O Gráfico 13 evidencia a carga efetiva de ICMS incidente sobre aparelhos e lâminas de barbear nas diferentes Unidades da Federação:

Gráfico 13 - Carga tributária de ICMS sobre aparelhos e lâminas de barbear por UF



Fonte: Elaboração própria, a partir das legislações das Unidades Federadas.

Referido gráfico apresenta menor amplitude de variação, com alíquotas oscilando entre 17% e 23%. Em Santa Catarina, Rio Grande do Sul, Espírito Santo, Mato Grosso do Sul e Mato Grosso, a alíquota aplicada é de 17%, correspondente à tradicional alíquota modal histórica do ICMS. Em São Paulo e Minas Gerais, observa-se patamar intermediário de 18%, enquanto a maioria das Unidades da Federação mantém percentuais próximos à média nacional, entre 19% e 20%. Na extremidade superior, destacam-se o Rio de Janeiro (22%), Piauí (22,5%) e, de forma mais acentuada, Maranhão (23%). Vale ressaltar, contudo, que esses percentuais mais elevados não decorrem de política específica de oneração diferenciada dos aparelhos e lâminas de barbear, mas resultam da opção desses entes federativos por alíquotas internas modais mais altas em relação à média nacional. Em outras palavras, o tratamento conferido a esses produtos

acompanha a regra geral de tributação do ICMS em cada estado, sem distinção em função de sua essencialidade.

Conforme se observa dos gráficos retro referenciados, parte significativa das Unidades da Federação não adota qualquer regime de tributação diferenciada para produtos de higiene pessoal, submetendo-os à alíquota interna modal indistintamente, tanto quando se trata de bens de primeira necessidade quanto de mercadorias de caráter supérfluo. Nessa situação enquadram-se os Estados do Acre, Amazonas, Bahia, Distrito Federal, Mato Grosso, Mato Grosso do Sul, Pará, Paraíba, Pernambuco, Paraná, Rio Grande do Norte, Rondônia, Roraima e Tocantins.

Tal opção normativa traduz o não exercício da faculdade conferida pelo art. 155, § 2º, III, da CRFB/88, que autoriza, mas não impõe, a adoção da seletividade em função da essencialidade. É certo que a ausência de seletividade não implica, por si só, violação à justiça tributária, sobretudo quando comparada a regimes que expressamente agravam a tributação de itens de higiene pessoal, classificando-os como supérfluos. Todavia, essa postura normativa também não contribui para atenuar os efeitos regressivos do ICMS, pois deixa de reconhecer a essencialidade de produtos diretamente ligados à saúde e à dignidade humana.

Além disso, a uniformidade do tratamento a bens de primeira necessidade constitui valor jurídico e social que transcende as fronteiras estaduais, na medida em que tais produtos desempenham a mesma função vital, independentemente do local onde são comercializados e consumidos. A ausência de parâmetros uniformes para sua tributação aprofunda as disparidades regionais e fragiliza a concretização do princípio da isonomia, gerando situações em que um mesmo bem essencial pode ser considerado supérfluo em determinado Estado e isento em outro.

A disparidade observada entre os Estados evidencia, portanto, a fragilidade da seletividade como princípio estruturante da tributação sobre o consumo. Por ter caráter facultativo, sua efetividade depende da vontade política dos legisladores estaduais, comprometendo a uniformidade normativa, a segurança jurídica e a realização da justiça tributária. Esse panorama demonstra que a carga tributária sobre produtos essenciais, como os de higiene pessoal, não é determinada apenas pela alíquota nominal, mas resulta de um conjunto de escolhas legislativas e técnicas de arrecadação que se refletem no preço final ao consumidor.

Nesse contexto, entre essas técnicas, assume destaque a substituição tributária do ICMS, mecanismo que, embora concebido como instrumento de combate à evasão fiscal e de racionalização da fiscalização, impacta de forma decisiva a formação de preços e no fluxo de caixa das empresas, ao antecipar a cobrança do imposto devido nas etapas subsequentes da cadeia de comercialização.

A substituição tributária, ainda que consolidada na ordem jurídica pela própria CRFB/88, sempre foi objeto de críticas na doutrina. Isso se deve ao fato de que, ao antecipar a cobrança do ICMS relativo a operações futuras e presumidas, a técnica desloca o arquétipo do tributo, originalmente incidente sobre operações mercantis efetivamente realizadas. Carrazza (2015) é categórico ao afirmar que, mesmo sendo justificada como forma de facilitar a fiscalização e coibir a sonegação, a substituição tributária tensiona a moldura constitucional do imposto, ao substituir fatos imponíveis concretos por presunções e estimativas. Nas palavras do autor:

Realmente, com o fito de estancar a sonegação deste imposto e, também, de facilitar os trabalhos fiscalizatórios, o ICMS está sendo cada vez mais exigido não do realizador do fato imponível, mas de terceira pessoa, antes mesmo da própria ocorrência da operação mercantil. (...) Para que se dê a regular cobrança deste tributo, cada fato imponível deve ser isoladamente considerado. Demais disso, sua base de cálculo há de ser, sempre, o valor, certo e determinado, da operação mercantil realizada. Qualquer alteração deste quadro desvirtuará o arquétipo constitucional do imposto (que deixará, assim, de ser sobre operações mercantis). Nestes pontos são vedadas presunções, antecipações, estimativas etc., sob pena de burla flagrante aos princípios constitucionais que informam também a tributação por via de ICMS (CARRAZZA, 2015, p. 130).

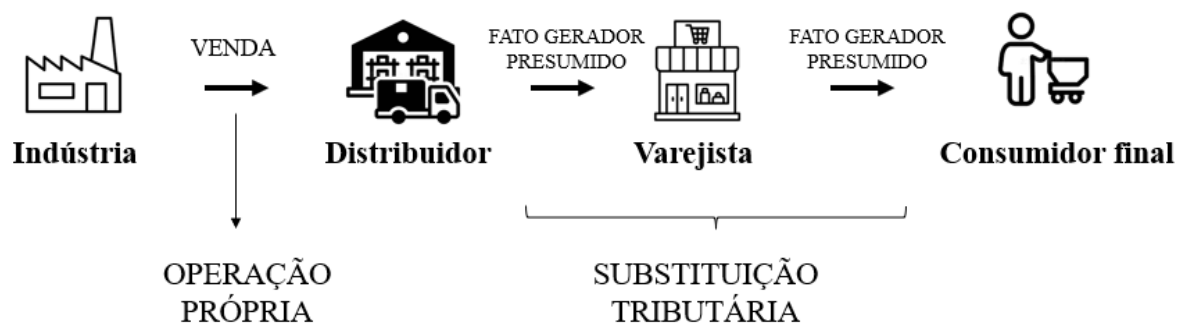
Para compreender melhor esse mecanismo, é importante situá-lo no contexto normativo brasileiro. No direito brasileiro, a substituição tributária encontra previsão genérica desde o art. 128 do CTN e, especificamente para o ICMS, foi disciplinada inicialmente pelo art. 6º do Decreto-lei n.º 406/1968 (com a redação dada pela LC n.º 44/1983). Com a promulgação da CRFB/88, sua utilização ganhou relevo com a edição do Convênio ICMS n.º 66/1988, que buscou uniformizar a disciplina do imposto nos Estados e no Distrito Federal. Mesmo antes da edição da EC n.º 3/1993, o STF já havia reconhecido a constitucionalidade do regime, entendimento posteriormente consolidado com a inclusão do § 7º ao art. 150 da CRFB/88, conferindo expressamente assento à substituição tributária progressiva⁴⁹.

Vale ressaltar que a doutrina classifica a substituição tributária em três espécies, de acordo com o momento em que ocorre o fato tributável em relação ao substituto: (i) regressiva ou “para trás”, quando a responsabilidade recai sobre operações anteriores; (ii) concomitante, quando o fato gerador próprio do substituto coincide temporalmente com o fato tributável do substituído; e (iii) progressiva ou “para frente”, em que se antecipa a cobrança do imposto devido nas operações subsequentes, atribuindo ao fabricante ou importador a condição de substituto tributário (MATTOS, 2004; OSAKI, 2008).

⁴⁹ O STF reconheceu a constitucionalidade da substituição tributária antes mesmo da Emenda Constitucional n.º 3/1993 (BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Recurso Extraordinário n. 213.396. Rel. Min. Ilmar Galvão, j. 2 ago. 1999, Diário da Justiça da União, Brasília, DF, 1 dez. 2000).

É justamente esta última modalidade — a substituição tributária progressiva — que se aplica aos produtos de higiene pessoal e que constituirá o objeto de análise do presente estudo, podendo ser ilustrada da seguinte forma:

Figura 4 - Esquema do ICMS devido por substituição tributária



Fonte: Elaboração própria.

Nessa sistemática, a indústria recolhe o ICMS referente à sua operação de venda para o distribuidor, caracterizando a operação própria. Além disso, realiza o recolhimento do ICMS devido nas operações subsequentes, do distribuidor para o varejista e deste para o consumidor final, por meio do mecanismo da substituição tributária, em que os fatos geradores são presumidos. Nesse contexto, a indústria atua como substituta tributária, enquanto o distribuidor e o varejista são considerados substituídos, transferindo à indústria a responsabilidade pelo pagamento antecipado do imposto relativo às etapas seguintes da circulação da mercadoria.

Conforme observa Machado (2020), um dos primeiros exemplos de instituição da substituição tributária progressiva no ICMS ocorreu com a edição do Protocolo ICM n.º 2/1972, firmado entre diversos Estados das regiões Norte e Nordeste (Acre, Alagoas, Amazonas, Bahia, Ceará, Maranhão, Pará, Paraíba, Pernambuco, Piauí, Rio Grande do Norte e Sergipe). Inicialmente aplicado a operações com farinha de trigo, cervejas, refrigerantes e cana-de-açúcar, o regime foi posteriormente expandido para outros setores, como veículos automotores, combustíveis, cigarros, lâmpadas, cimento, tintas e vernizes, consolidando-se como técnica relevante de arrecadação antecipada.

Diante da consolidação da substituição tributária como técnica recorrente de arrecadação, tornou-se necessária a uniformização de regras aplicáveis em âmbito nacional. Nesse contexto, em conformidade com o art. 155, XII, “b”, da CRFB/88, a LC n.º 87/1996 editou normas gerais voltadas à disciplina da substituição tributária do ICMS. O diploma definiu a forma pela qual os Estados e o Distrito Federal poderiam instituir o regime, inclusive nas operações interestaduais, estabeleceu os critérios possíveis para a fixação da base de cálculo

presumida do ICMS-ST e regulamentou o procedimento de restituição do imposto nos casos em que o fato gerador presumido não se concretizasse, entre outras disposições relevantes.

A instituição desse regime, por assentar-se na técnica da presunção, exige não apenas o respeito aos princípios constitucionais que regem a relação jurídico-tributária, mas também a consideração das peculiaridades de cada setor econômico sujeito à sua aplicação (ANGELIS, 2012). Isso porque a funcionalidade da substituição tributária está diretamente vinculada à previsibilidade dos preços nas etapas subsequentes da cadeia de comercialização, elemento essencial para aferir sua adequação e efetividade como mecanismo de arrecadação antecipada.

Machado (2020) ensina que, tradicionalmente, o regime da substituição tributária no ICMS foi concebido para incidir sobre operações de setores econômicos organizados em estruturas oligopolistas, caracterizados por um número reduzido de produtores com significativa participação de mercado. É o caso, por exemplo, dos segmentos de veículos automotores, combustíveis, bebidas, lâmpadas, cimento, lâminas de barbear e sorvetes. Nessas cadeias, a relativa previsibilidade dos preços praticados no varejo permitia a fixação de parâmetros de base de cálculo ICMS devido por substituição tributária (“ICMS-ST”) próximos à realidade das operações do contribuinte substituído, localizado na etapa final da comercialização⁵⁰.

Sucedo que, a partir de 2008, diversos Estados, apoiados no entendimento então prevalecente no STF de que a base de cálculo presumida do ICMS-ST possuía caráter definitivo — entendimento firmado, entre outros, no RE 198.088/SP (BRASIL, 2002) —, ampliaram substancialmente o rol de mercadorias submetidas ao regime de substituição tributária progressiva (ANGELIS, 2012). Partia-se da premissa de que, inexistindo direito à restituição quando o preço efetivamente praticado pelo substituído fosse inferior ao presumido, a utilização da técnica conferia maior segurança jurídica à arrecadação. A justificativa central era a de incrementar a praticidade e a racionalidade da fiscalização, reduzindo custos administrativos e combatendo a evasão fiscal, especialmente em setores com grande pulverização de contribuintes na etapa varejista.

Esse movimento, contudo, produziu alteração estrutural no desenho do ICMS. Constatase que o regime de substituição tributária, concebido como excepcional e restrito a determinados segmentos econômicos passou a ser convertido em verdadeira regra, expandindo-se para uma multiplicidade de bens de consumo cotidiano. O efeito colateral foi o esvaziamento

⁵⁰ Em determinados períodos, inclusive, algumas dessas mercadorias chegaram a ter seus preços tabelados ou congelados pelo Governo Federal, de modo que o valor fixado constituía a própria base de cálculo do imposto (MACHADO, 2020).

do regime ordinário de débito e crédito (a chamada “conta gráfica”), originalmente concebido para assegurar a não cumulatividade.

Estudo realizado pela Confederação Nacional da Indústria (2010), citado por Angelis (2012) em monografia específica sobre o tema, evidencia de forma clara essa expansão exponencial do regime a partir de 2008, com a inclusão de mercadorias até então alheias à substituição tributária, como brinquedos, instrumentos musicais, artigos de papelaria, colchoaria e vestuário, entre outros. A amplitude da lista de produtos revela como o instrumento, que deveria guardar caráter restrito e finalístico, foi utilizado como técnica ordinária de arrecadação, comprometendo sua legitimidade à luz dos princípios constitucionais que informam o ICMS.

Diante da multiplicidade de normas estaduais e da ausência de critérios uniformes quanto à descrição e à classificação fiscal dos produtos submetidos ao regime, os Estados/DF celebraram o Convênio ICMS n.º 142/2018⁵¹, com o objetivo de consolidar normas gerais aplicáveis à substituição tributária e à antecipação do ICMS com encerramento da tributação nas operações subsequentes (BRASIL, 2018). O ato padronizou a arquitetura técnica do regime ao listar, em seus Anexos II a XXVI, os bens e mercadorias passíveis de sujeição, por segmento econômico, especificando a descrição do produto, a classificação fiscal nos códigos da NCM/SH e o correspondente Código Especificador da Substituição Tributária (“CEST”). A partir de sua edição, cada Estado/DF somente pode incluir no regime de substituição tributária os produtos previamente relacionados nesses Anexos, o que incrementou a previsibilidade e reduziu assimetrias de enquadramento entre as Unidades da Federação.

⁵¹ Antes da edição do Convênio ICMS n.º 142/2018, já haviam sido firmados instrumentos no âmbito do CONFAZ com o intuito de uniformizar a disciplina da substituição tributária. O Convênio ICMS n.º 92/2015 representou o primeiro esforço nesse sentido, ao introduzir o CEST como mecanismo de padronização da identificação dos produtos sujeitos ao regime em todo o território nacional (BRASIL, 2015). Em seguida, o Convênio ICMS n.º 52/2017 procurou sistematizar normas gerais aplicáveis à substituição tributária e à antecipação do imposto com encerramento da tributação, estabelecendo parâmetros para a definição da base de cálculo e a lista de mercadorias sujeitas ao regime (BRASIL, 2017). Contudo, esse Convênio foi alvo de questionamentos jurídicos e acabou sendo substituído pelo Convênio ICMS n.º 142/2018, que consolidou as regras anteriores e conferiu maior segurança e previsibilidade ao sistema. O Convênio ICMS n.º 52/2017 foi alvo de críticas doutrinárias e de questionamentos jurídicos por supostamente extrapolar a competência normativa do CONFAZ, disciplinando matérias reservadas à lei complementar, nos termos do art. 146, III, “a”, da CRFB/88, como a definição de base de cálculo e hipóteses de incidência do ICMS. Além disso, apontava-se violação aos princípios da legalidade e da segurança jurídica. O tema chegou ao STF por meio da Ação Direta de Inconstitucionalidade n.º 5.866/DF, proposta pela Confederação Nacional da Indústria – CNI, na qual foram suspensos liminarmente os efeitos do Convênio pela então Ministra Presidente Cármen Lúcia, em decisão monocrática, posteriormente corroborada por parecer da Procuradoria-Geral da República. A controvérsia contribuiu para a revogação do Convênio n.º 52/2017 e a edição do Convênio n.º 142/2018, que buscou sanar as inconstitucionalidades apontadas. (BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade n.º 5866/DF. Requerente: Confederação Nacional da Indústria – CNI. Relatora: Min. Cármen Lúcia. Brasília, DF, 2017. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=5331287>. Acesso em: 31 ago. 2025.)

No que se refere especificamente aos produtos de higiene pessoal analisados nesta pesquisa, constata-se, contudo, que a submissão ao regime de substituição tributária ainda não é uniforme. Embora o Convênio ICMS n.º 142/2018 tenha estabelecido uma base normativa comum, permanece a prerrogativa de cada unidade federada, no exercício de sua política fiscal, de optar por submeter ou não ao regime cada item listado.

Para aferir a efetiva aplicação do regime, procedeu-se a um levantamento sistemático⁵² das legislações estaduais e distritais, complementado por consultas a Convênios celebrados no âmbito do CONFAZ e a atos normativos expedidos por Secretarias de Fazenda. O objetivo foi mapear quais mercadorias de higiene pessoal foram efetivamente incluídas no regime de substituição tributária em cada unidade federativa, bem como identificar eventuais discrepâncias de enquadramento e cobertura. Esse esforço metodológico permitiu construir um panorama comparativo detalhado da disciplina normativa, revelando a persistência de assimetrias entre os Estados e os efeitos que tais divergências projetam sobre a formação dos preços e sobre a segurança jurídica dos contribuintes.

Essa margem decisória explica a heterogeneidade observada no território nacional, como se demonstra na tabela a seguir. Enquanto os sabonetes (código 3401.11.90 da NCM/SH) estão sujeitos ao ICMS-ST em Estados como Minas Gerais, Pernambuco, Rio Grande do Sul e São Paulo (MINAS GERAIS, 2023; PERNAMBUCO, 2017; RIO GRANDE DO SUL, 1997; SÃO PAULO, 2025), outros produtos apresentam cobertura mais ampla, a exemplo dos dentífricos (código 3306.10.00 da NCM/SH) e das escovas de dentes (código 9603.21.00 da NCM/SH), submetidos ao regime em mais de vinte unidades federadas.

Situação próxima se verifica com absorventes higiênicos e fraldas descartáveis (código 9619.00.00 da NCM/SH), praticamente universalizados, em contraste com os papéis higiênicos (código 4818.10.00 da NCM/SH), que não estão abrangidos por todos os Estados. Registre-se, que, na Bahia e em Santa Catarina, nenhum dos produtos de higiene pessoal listados se encontra submetido ao regime, o que acentua a falta de uniformidade federativa (BAHIA, 2012; SANTA CATARINA, 2001):

Tabela 3 - Produtos de higiene pessoal e sua submissão ao regime de substituição tributária do ICMS por unidade da Federação

NCM/SH	PRODUTO	UNIDADES DA FEDERAÇÃO	TOTAL
3401.11.90	Sabonetes	AC; AL; AM; AP; DF; MG; MS; MT; PA; PE; RS; SP.	12

⁵² O levantamento foi realizado a partir de pesquisa direta nas legislações estaduais publicadas em diários oficiais e consolidadas nos sites das Secretarias de Fazenda. O marco temporal da conclusão do levantamento foi até 17 de setembro de 2025.

NCM/SH	PRODUTO	UNIDADES DA FEDERAÇÃO	TOTAL
3305.10.00	Xampus para cabelo	AC; AL; AM; AP; MG; MS; MT; PA; PE; RJ; RS; SP.	12
3306.10.00	Dentifrícios	AC; AL; AM; AP; DF; ES; MA; MG; MS; MT; PA; PB; PE; PI; RN; RO; RR; RS; SE; SP; TO.	21
9603.21.00	Escovas de dentes	AC; AL; AM; AP; DF; ES; MA; MG; MS; MT; PA; PB; PE; PI; RN; RO; RR; RS; SE; SP; TO.	21
3307.20	Desodorantes	AC; AL; AM; AP; DF; MG; MS; MT; PA; PE; RJ; RS; SP.	13
8212.10.20 8212.20.10	Aparelhos e lâminas de barbear	AC; AL; AM; AP; CE; DF; ES; GO; MA; MG; MS; MT; PA; PB; PE; PI; RJ; RN; RO; RR; RS; SE; SP; TO.	24
9619.00.00	Absorventes higiênicos	AC; AL; AM; AP; DF; ES; MA; MG; MS; MT; PA; PB; PE; PI; RJ; RN; RO; RR; RS; SE; SP.	21
9619.00.00	Fraldas descartáveis	AC; AL; AM; AP; DF; ES; MA; MG; MS; MT; PA; PB; PE; PI; RJ; RN; RO; RR; RS; SE; SP; TO.	22
4818.10.00	Papéis higiênicos	AC; AL; AM; AP; DF; MG; MS; MT; PE; RS; SP.	11

Fonte: Elaboração própria, a partir das legislações estaduais.

No regime de substituição tributária progressiva, a base de cálculo está definida no art. 8º da LC n.º 87/1996, correspondendo ao somatório de três elementos: o valor da operação ou prestação própria realizada pelo substituto ou pelo substituído intermediário, o montante de frete, seguro e demais encargos cobrados ou transferíveis ao adquirente e a MVA⁵³, que deve abranger inclusive o lucro, referida às operações subsequentes. Os §§ 2º e 3º do mesmo dispositivo autorizam, alternativamente, a utilização do preço final a consumidor — único ou máximo — fixado por órgão público competente ou do preço final sugerido pelo fabricante ou importador, quando existentes, privilegiando parâmetros de mercado previamente conhecidos. Na ausência destes, admite-se a fixação da base presumida a partir de levantamentos amostrais de preços praticados (BRASIL, 1996).

Além dessas hipóteses, a legislação admite, em determinados contextos, a adoção do Preço Médio Ponderado ao Consumidor Final (“PMPF”) como critério para a apuração da base de cálculo do ICMS-ST⁵⁴. O PMPF é obtido a partir de pesquisas de mercado que buscam

⁵³ Na prática administrativa e legislativa, utiliza-se tanto a expressão Margem de Valor Agregado (MVA) quanto Índice de Valor Adicionado Setorial (IVA-ST) como sinônimos para designar o percentual aplicado sobre o preço praticado na etapa inicial da cadeia de circulação a fim de estimar o valor presumido da operação subsequente. O Estado de São Paulo, por exemplo, adota formalmente a terminologia “IVA-ST”, prevista em seu Regulamento do ICMS (v.g. Decreto n.º 45.490/2000), sem prejuízo de equivaler, em termos práticos, ao conceito de MVA utilizado em outros Estados.

⁵⁴ O PMPF constitui parâmetro alternativo à MVA, previsto no art. 8º, §§ 2º e 3º, da LC n.º 87/1996, e corresponde ao valor médio de venda ao consumidor final apurado por pesquisas de mercado ou por informações fornecidas por entidades representativas do setor. Diferentemente da MVA, que projeta o preço presumido mediante um percentual de acréscimo sobre a operação anterior, o PMPF utiliza diretamente valores médios de comercialização como base de cálculo. Embora tradicionalmente aplicado a segmentos como combustíveis e cigarros, alguns Estados o estendem a produtos de higiene pessoal. O Mato Grosso do Sul, por exemplo, adota o PMPF especificamente para fraldas e absorventes, fixando valores de referência por meio de atos administrativos, como

refletir o valor médio de venda ao consumidor final, funcionando como parâmetro substitutivo à MVA (BRASIL, 1996). Esse critério é amplamente utilizado, especialmente pelo setor de bebidas e combustíveis, embora sua aplicação não seja uniforme entre as unidades federadas. Por exemplo, nos Estados do Mato Grosso do Sul⁵⁵ e de Minas Gerais⁵⁶, o PMPF é adotado para determinados produtos de higiene pessoal, como fraldas e absorventes higiênicos, buscando conferir maior aderência da base presumida aos preços efetivamente praticados no varejo.

A MVA emerge, nesse contexto, como elemento nuclear da base presumida do ICMS-ST. Sua função é aproximar, *ex ante*, o montante tributável do valor que corresponderá ao fato gerador efetivo quando da venda pelo substituído. Como assinala Ávila (2005, p. 171), o mecanismo substitui uma pluralidade de valores concretos por um “valor de pauta” estimado, de índole ficcional, porém calibrado para guardar correlação com a média dos preços praticados no mercado. Daí por que o § 4º do art. 8º da LC n.º 87/1996 impõe que a apuração da MVA observe critérios previstos em lei estadual, tomando como referência médias ponderadas de preços usualmente praticados no mercado interno, obtidas por levantamento de dados — ainda que por amostragem — ou por informações fornecidas por entidades representativas do setor. Cuida-se, em suma, de índice legalmente construído, não derivado de fato imponível concreto, mas de ficção normativa destinada a dar previsibilidade e eficiência à arrecadação.

Sobre esse aspecto, Kronbauer (2020) pontua que a MVA foi a solução eleita para operacionalizar a tributação nas cadeias selecionadas, buscando simultaneamente praticidade fiscalizatória e uma equidade média entre contribuintes, mediante a consideração do valor da mercadoria, dos custos suportados pelo substituto (frete, encargos e tributos) e de um percentual de acréscimo presumido que refletiria o preço da próxima etapa de comercialização. Em termos analíticos, a MVA projeta um acontecimento futuro e dependerá de sua verificação para aferir a aderência do parâmetro adotado à realidade transacional.

a Portaria/SAT n.º 3.503/2024 e a Portaria/SAT n.º 3.654/2025, ambas editadas pela Secretaria de Estado de Fazenda.

⁵⁵ O Estado de Mato Grosso do Sul divulga, por meio de diversas portarias editadas ao longo dos meses, os preços médios ponderados a consumidor final (PMPF) aplicáveis ao cálculo do ICMS-ST em produtos de higiene pessoal. A Portaria SAT n.º 3.654, de 24 de junho de 2025 (DOE-MS de 25 jun. 2025), por exemplo, dispõe sobre a exclusão de produtos e a alteração de descrições e valores, abrangendo itens como fraldas e absorventes. Disponível em: <https://aacpdappls.net.ms.gov.br/appls/legislacao/serc/legato.nsf/7382b3a89b695e7a04256b1f00725c1e/56c1ce2dcfe44bc04258cc00045348f?OpenDocument>. Acesso em: 29 set. 2025.

⁵⁶ O Estado de Minas Gerais divulga os preços médios ponderados a consumidor final (PMPF) aplicáveis ao cálculo do ICMS-ST em produtos de cosméticos, perfumaria e higiene pessoal, por meio da Portaria SUTRI n.º 1.493, de 11 de julho de 2025 (DOE/MG de 12 jul. 2025). Disponível em: https://www.fazenda.mg.gov.br/empresas/legislacao_tributaria/portarias/2025/port_sutri1493_2025.html#:~:text=Divulga%20os%20pre%C3%A7os%20m%C3%A9dios%20ponderados,higiene%20pessoal%20e%20de%20to uador. Acesso em: 29 set. 2025.

Do ponto de vista normativo, a fixação da MVA é competência de cada Estado, por meio de lei ou ato infralegal (a exemplo de Decretos, Portarias etc.), para operações internas, com eventuais ajustes para operações interestaduais. As MVAs correspondem ao percentual presumido de acréscimo entre o preço da etapa inicial e o preço estimado de venda ao consumidor final, servindo de parâmetro para a base de cálculo do ICMS-ST. A variação entre os percentuais fixados evidencia a ausência de uniformidade nacional, como se observa na Tabela 4:

Tabela 4 - Margens de Valor Agregado originais aplicáveis às operações internas de produtos de higiene pessoal por unidade da Federação⁵⁷

UF	Xampus para cabelo	Dentífrícios	Desodorante	Sabonetes	Papel higiênico	Fraldas	Absorventes higiênicos externos	Escovas de dentes	Aparelhos e lâminas de barbear
AC	70,00%	41,35%	50,00%	50,00%	50,00%	41,35%	41,35%	41,35%	30,00%
AL	37,97%	33,05%	50,88%	24,80%	53,01%	41,34%	41,34%	33,05%	30,00%
AM	70,00%	59,00%	70,00%	70,00%	70,00%	59,00%	59,00%	59,00%	30,00%
AP	31,00%	33,00%	44,00%	20,00%	45,00%	41,38%	41,38%	33,00%	30,00%
BA	N/A	N/A	N/A	N/A	N/A	N/A	N/A	N/A	N/A
CE	N/A	N/A	N/A	N/A	N/A	N/A	N/A	N/A	30,00%
DF	N/A	26,04%	40,60%	16,29%	42,58%	32,92%	54,09%	50,27%	30,00%
ES	N/A	41,34%	N/A	N/A	N/A	41,34%	41,34%	41,34%	30,00%
GO	N/A	N/A	N/A	N/A	N/A	N/A	N/A	N/A	30,00%
MA	N/A	41,38%	N/A	N/A	N/A	41,38%	41,38%	41,38%	30,00%
MG	37,93%	35,27%	50,88%	24,80%	53,01%	42,65%	65,37%	61,26%	30,00%
MS	43,00%	19,75%	43,00%	43,00%	43,00%	19,75%	19,75%	19,75%	30,00%
MT	75,80%	75,80%	75,80%	75,80%	75,80%	75,80%	75,80%	75,80%	75,80%
PA	20%	41,34%	N/A	20%	N/A	41,34%	41,34%	41,34%	30,00%
PB	N/A	33,05%	N/A	N/A	N/A	49,17%	49,17%	56,61%	30,00%
PE	36,88%	34,79%	49,97%	23,89%	52,46%	41,89%	49,65%	60,92%	30,00%
PI	N/A	33,00%	N/A	N/A	N/A	41,38%	41,38%	41,38%	30,00%
PR	32,44%	35,36%	29,71%	28,51%	48,58%	34,86%	63,72%	60,32%	30,00%
RJ	36,36%	N/A	49,16%	N/A	N/A	31,30%	52,22%	N/A	30,00%
RN	N/A	41,34%	N/A	N/A	N/A	41,34%	41,34%	33,05%	30,00%
RO	N/A	33,05%	N/A	N/A	N/A	41,34%	41,34%	33,05%	30,00%
RR	N/A	30,00%	N/A	N/A	N/A	30,00%	30,00%	30,00%	30,00%
RS	72,42%	57,14%	65,12%	51,21%	55,12%	42,83%	80,82%	74,78%	30,00%
SC	N/A	N/A	N/A	N/A	N/A	N/A	N/A	N/A	N/A
SE	N/A	41,38%	N/A	N/A	N/A	41,38%	41,38%	41,38%	30,00%
SP	42,66%	36,90%	45,17%	37,19%	53,60%	59,23%	48,08%	51,99%	43,91%
TO	N/A	41,34%	N/A	N/A	N/A	41,34%	N/A	41,34%	30,00%
MAX.	75,80%	75,80%	75,80%	75,80%	75,80%	75,80%	80,82%	75,80%	75,80%
MIN.	20%	26,04%	29,71%	16,29%	42,58%	19,75%	19,75%	19,75%	30,00%

Fonte: Elaboração própria, a partir das legislações estaduais.

Do ponto de vista operacional, o cálculo do ICMS devido por substituição tributária, a partir da MVA, segue sequência lógica prevista na LC n.º 87/1996. Inicialmente, determina-se a base de cálculo do ICMS próprio, que corresponde ao valor da mercadoria acrescido de frete, despesas acessórias e tributos incidentes, como o IPI, a contribuição para o PIS e a COFINS. Em seguida, aplica-se o percentual de MVA definido pela legislação estadual, obtendo-se a

⁵⁷ A expressão “N/A” corresponde a “não aplicável” e, no contexto deste levantamento, indica a inexistência de regime de substituição tributária vigente para a combinação entre a unidade federada e o produto considerado, conforme a legislação em vigor na data de corte da pesquisa (agosto de 2025).

base presumida para a operação subsequente. Sobre essa base incide a alíquota interna aplicável ao consumidor final, apurando-se o imposto total devido na cadeia. Por fim, deduz-se o ICMS próprio já recolhido na operação de entrada, evitando a duplicidade de cobrança (BRASIL, 1996), atendendo ao princípio da não cumulatividade. Em termos econômicos, a MVA reflete o acréscimo presumido entre o preço praticado na etapa inicial e o preço estimado de revenda, correspondendo à soma dos elementos previstos nas alíneas “a” e “b” do inciso II do art. 8º da LC n.º 87/1996.

Para fins didáticos, considere-se o seguinte exemplo. Suponha-se que determinada mercadoria tenha valor de R\$ 1.000,00 (sem ICMS) e esteja sujeita à alíquota interna de 18%. O valor da operação “por dentro” será de R\$ 1.219,51, com ICMS próprio de R\$ 219,51. Aplicando-se uma MVA de 41,34%, obtém-se a base presumida do ICMS-ST de R\$ 1.723,66. Sobre esse montante incide novamente a alíquota de 18%, resultando no ICMS-ST complementar de R\$ 90,75. Assim, o preço final ao consumidor, já incluindo a parcela de substituição tributária, alcança R\$ 1.310,26:

Tabela 5 - Exemplo de cálculo do ICMS-ST com aplicação da MVA

A	Preço sem ICMS	1.000,00
B	Alíquota interna de ICMS Próprio	18%
C	Base de cálculo do ICMS Próprio $[A / (1-B)]$	1.219,51
D	ICMS Próprio $[C \times B]$	219,51
E	MVA-ST %	41,34%
F	Base de Cálculo do ICMS-ST $[C \times (1+E)]$	1.723,66
G	Alíquota de ICMS (Consumidor final)	18%
H	ICMS-ST $[(F \times G) - D]$	90,75
I	Preço com ICMS $[C + H]$	1.310,26

Fonte: Elaboração própria.

Embora o cálculo do ICMS-ST, conforme demonstrado no exemplo anterior, siga uma sequência definida na norma complementar, a eficácia do regime depende diretamente da correta fixação da MVA. A calibragem inadequada das MVAs pode gerar efeitos significativos tanto para contribuintes quanto para o fisco. Por se tratar de um sistema baseado em médias de preços de mercado, é inevitável que, em determinadas operações, a base presumida se distancie dos valores efetivamente praticados — ora para cima, ora para baixo. Esse descompasso ocorre, por exemplo, entre linhas da mesma categoria, mas com posicionamento distinto, como versões populares e premium, cujas margens de lucro e estratégias de precificação variam.

Nessas situações, podem ocorrer recolhimentos a maior ou a menor, ensejando, conforme entendimento do STF no RE 593.849/MG (Tema 201), tanto o direito do contribuinte

à restituição do ICMS pago em excesso quanto a possibilidade de cobrança complementar quando o preço real superar o presumido⁵⁸. Além disso, do ponto de vista operacional, o regime impõe custos adicionais aos contribuintes, que precisam monitorar continuamente a correspondência entre as margens fixadas pelo Estado e os preços de mercado, sob risco de recolhimento indevido ou de exigências suplementares inesperadas. Para as administrações tributárias estaduais, MVAs defasadas comprometem a eficiência arrecadatória, aumentam o volume de pedidos de restituição e geram passivos fiscais não previstos, alimentando um ambiente de incerteza. Esse cenário, em última análise, tensiona a própria finalidade da substituição tributária progressiva, concebida originalmente para simplificar a fiscalização, reduzir a evasão e encerrar de forma definitiva a tributação das operações subsequentes.

A análise empreendida até aqui evidencia que a tributação do consumo no Brasil, tal como estruturada pelo ICMS, enfrenta obstáculos significativos à sua racionalidade e à sua função de garantir neutralidade econômica. A formação de preços é afetada por um mosaico normativo fragmentado, no qual as 27 (vinte e sete) Unidades da Federação adotam tratamentos distintos não apenas em relação às alíquotas internas e interestaduais, mas também quanto à incidência de adicionais destinados a fundos de combate à pobreza, à delimitação da base de cálculo, à concessão de benefícios e incentivos fiscais e à própria aplicação da substituição tributária, que desloca a responsabilidade de retenção e recolhimento para o primeiro elo da cadeia. Tais disparidades acentuam a complexidade operacional e ampliam os custos de conformidade, sobretudo em setores voltados ao consumo de massa.

Nesse cenário, torna-se evidente que o ICMS, embora concebido como imposto moderno e inspirado nos modelos de IVA praticados na União Europeia e em países da OCDE, afastou-se completamente de sua lógica originária. A estrutura “por dentro” do ICMS — pela

⁵⁸ O Convênio ICMS n.º 67/2019 autorizou os Estados do Acre, Alagoas, Amazonas, Ceará, Espírito Santo, Goiás, Maranhão, Mato Grosso, Mato Grosso do Sul, Pará, Paraíba, Paraná, Pernambuco, Piauí, Rio de Janeiro, Rio Grande do Norte, Rio Grande do Sul, Rondônia, São Paulo e Sergipe a instituírem o Regime Optativo de Tributação da Substituição Tributária (“ROT-ST”), destinado a segmentos varejistas. Nesse regime, dispensa-se o pagamento da complementação do ICMS-ST quando o preço final ao consumidor superar a base de cálculo presumida, desde que o contribuinte renuncie ao direito de restituição nos casos inversos. Na prática, o ROT-ST confere definitividade plena à base presumida do imposto, simplificando a apuração para os substituídos — em geral pequenos e médios varejistas — que, de outra forma, seriam obrigados a realizar ajustes constantes de complementação ou restituição em cada operação. A instituição do ROT-ST revela uma tentativa dos Estados de resgatar a lógica original da substituição tributária progressiva, concebida justamente para encerrar de forma definitiva a tributação das operações subsequentes. Ao dispensar a necessidade de apuração individualizada de complementos ou restituições, esse regime simplifica as obrigações acessórias e confere maior previsibilidade ao contribuinte substituído, especialmente aos pequenos e médios varejistas, que muitas vezes não dispõem de estrutura administrativa suficiente para lidar com a complexidade do ajuste constante do imposto. Por outro lado, ao estabelecer a renúncia ao direito de restituição como contrapartida à dispensa de complementação, o ROT-ST também assegura ao fisco estabilidade arrecadatória, ainda que à custa de uma mitigação da justiça fiscal em situações de divergência significativa entre a base presumida e os preços efetivamente praticados no mercado.

qual o imposto integra a própria base de cálculo —, aliada às restrições indevidas ao creditamento e à multiplicidade de regimes especiais, compromete a coerência do princípio da não cumulatividade, resultando em um imposto que, na prática, não se assemelha ao tributo sobre o valor adicionado e gera efeitos cumulativos ao longo da cadeia produtiva (AFONSO; LUKIC; CASTRO, 2018).

Compreender a essência do conceito de valor adicionado é, portanto, indispensável para identificar o ponto em que o ICMS se descola de sua inspiração original. Segundo Shingai e Vasconcelos (2025), o valor adicionado é o montante que um agente econômico adiciona às suas aquisições de bens e serviços antes de revender o bem produzido ou prestar o serviço. Em termos econômicos, ele representa a soma das remunerações pagas aos trabalhadores e da margem de lucro incorporada em cada fase da produção e comercialização. Tait (1988) observa que os insumos — matérias-primas, transporte, aluguel, publicidade, entre outros — são transformados por meio do trabalho humano, resultando em um bem ou serviço que, ao ser vendido, incorpora também o lucro. Na mesma linha, Varsano (2014) define o valor adicionado como a diferença entre o valor da produção e o do consumo intermediário, que inclui os bens e serviços utilizados como insumos — inclusive aqueles consumidos em atividades ancilares, como manutenção, marketing e contabilidade⁵⁹.

Em síntese, nos impostos sobre valor adicionado, a tributação incide apenas sobre a riqueza efetivamente gerada em cada etapa da cadeia produtiva, de modo que o imposto devido corresponde exclusivamente ao valor agregado pelo contribuinte. Esse desenho assegura neutralidade econômica e impede a cumulatividade, já que o tributo recolhido nas fases anteriores é integralmente deduzido por meio do mecanismo de créditos.

O ICMS, em particular, combina elementos de tributação na origem e no destino, o que compromete a neutralidade nas operações interestaduais e alimenta práticas de competição fiscal entre os entes federados. A incidência parcial na origem, somada às restrições ao aproveitamento de créditos, à multiplicidade de regimes especiais e à própria inclusão do imposto em sua base de cálculo, produz um sistema fragmentado e complexo, no qual a tributação deixa de recair apenas sobre o valor adicionado e passa a alcançar insumos e etapas intermediárias da produção. Esse arranjo híbrido reduz a eficiência econômica e a transparência do sistema, acentua desequilíbrios concorrenciais e regionais e fragiliza a justiça distributiva e

⁵⁹ Sob a ótica tributária, o método amplamente adotado para mensurar o valor agregado é o subtrativo-indireto (invoice method), em que as faturas de venda e de compra são contrapostas, permitindo que o imposto recaia apenas sobre a diferença entre ambas. Essa sistemática não apenas traduz de forma precisa a geração de valor em cada transação, como também assegura rastreabilidade, transparência e controle fiscal, preservando a coerência do princípio da não cumulatividade que caracteriza os impostos sobre o valor adicionado (TAIT, 1988).

a segurança jurídica — elementos essenciais para um regime moderno de tributação sobre o consumo.

Essas disfunções estruturais têm reflexos particularmente graves quando se trata de bens essenciais, como os produtos de higiene pessoal. A fragmentação normativa entre as Unidades da Federação, somada à guerra fiscal e à ausência de coordenação nacional, produz uma multiplicidade de alíquotas e de regimes de incidência que comprometem a coerência da seletividade em função da essencialidade. Observa-se, não raro, a aplicação de alíquotas elevadas ou inconsistentes, em evidente afronta à teleologia constitucional do princípio, que exige tratamento tributário favorecido a bens indispensáveis à dignidade e à saúde da população.

Outro ponto relevante é a constatação de Afonso, Lukic e Castro (2018) de que o ICMS tornou-se um tributo obsoleto, incapaz de acompanhar as transformações da economia contemporânea e, com isso, de evitar o aprofundamento da crise federativa brasileira. Embora ainda constitua a principal fonte individual de arrecadação dos Estados, sua participação relativa na carga tributária total vem se reduzindo, ao passo que se ampliam os efeitos regressivos e as distorções concorrenciais. Na avaliação dos autores, a ausência de uma substituição estrutural por um verdadeiro imposto sobre o valor adicionado tende a tornar o ICMS progressivamente ineficaz diante das demandas da nova economia, caracterizada pela centralidade dos serviços e dos ativos digitais. E é justamente nesse contexto que ganha relevo a discussão sobre o novo modelo de tributação sobre o consumo no Brasil, cujos contornos serão examinados no próximo Capítulo.

2 NOVO MODELO DE TRIBUTAÇÃO SOBRE O CONSUMO NO BRASIL

O Capítulo 2 dedica-se ao exame do novo modelo de tributação sobre o consumo criado pela EC n.º 132/2023 e instituído pela LC n.º 214/2025. Trata-se da mais profunda alteração já promovida no Sistema Tributário Nacional desde a promulgação da CRFB/88, com impacto direto sobre a estrutura arrecadatória e o pacto federativo. O objetivo é analisar, de forma crítica, os fundamentos e as características que orientam a criação de um IVA dual (IBS e CBS), bem como seus desdobramentos normativos, econômicos e distributivos.

Nesse contexto, o Capítulo se inicia pela investigação dos princípios que orientam este novo modelo, notadamente a simplicidade, a transparência, a não cumulatividade e a neutralidade, inserindo-os no debate mais amplo da justiça tributária. Em seguida, examinam-se os novos tributos criados, a sua incidência e suas interações com os regimes tributários anteriores. Especial atenção é conferida ao tratamento diferenciado previsto para os produtos

de higiene pessoal, cuja essencialidade social e regressividade de consumo justificaram disciplina própria.

Embora não esteja vinculado diretamente à tributação dos produtos de higiene pessoal, também se analisa a inovação representada pelo mecanismo do *cashback*, discutindo-se seu potencial e suas limitações enquanto instrumento de mitigação da regressividade. No mesmo contexto, dedica-se uma seção à preservação residual do IPI, no contexto da ZFM, considerados exceções necessárias à implementação do novo modelo, embora suscitando debates sobre coerência normativa e desigualdades regionais.

Por fim, passa-se ao exame do período de transição, fase determinante para a preservação da neutralidade arrecadatória e da segurança jurídica, marcada pela convivência gradual entre os tributos atualmente em vigor e as novos tributos que serão instituídos.

Assim, este Capítulo busca oferecer uma análise sistemática do novo modelo de tributação sobre o consumo, avaliando não apenas a arquitetura normativa que lhe dá sustentação, mas também seus eventuais reflexos econômicos, sociais e federativos.

2.1 FUNDAMENTOS E CARACTERÍSTICAS DO NOVO MODELO

A EC n.º 132/2023 e a LC n.º 214/2025 inauguram novo paradigma para o sistema tributário brasileiro, assentado na simplicidade, transparência, justiça tributária, cooperação federativa e defesa do meio ambiente, além da diretriz de redução da regressividade. Esses vetores passam a operar não apenas como objetivos programáticos, mas como princípios constitucionais estruturantes do Sistema Tributário Nacional, dotados de força hermenêutica e densidade normativa, que devem orientar a conformação do novo arranjo legal e a sua aplicação concreta (BRASIL, 1988).

O §1º do art. 156-A e o §6º do art. 195 da CRFB/88, inseridos pela EC n.º 132/2023, determinam expressamente que o IBS e a CBS serão informados pelo princípio da neutralidade. O §3º do art. 145 do referido diploma, por sua vez, prevê que o Sistema Tributário Nacional “*deve observar os princípios da simplicidade, da transparência, da justiça tributária, da cooperação e da defesa do meio ambiente*”, imprimindo diretrizes concretas para a conformação do novo arranjo legal (BRASIL, 1988). Dessa forma, esses dispositivos não apenas formalizam valores constitucionais já existentes, mas também orientam a interpretação normativa, a elaboração de regulamentações e a prática administrativa, assegurando que a transição para o novo modelo preserve a equidade, reduza a regressividade e incentive a cooperação entre os entes federativos.

O diagnóstico atual é amplamente conhecido na literatura especializada e na arena institucional pela complexidade normativa, cumulatividade parcial, litigiosidade exacerbada, guerra fiscal e opacidade arrecadatória. Tais disfunções, acumuladas por décadas, produziram um ambiente de negócios ineficiente, com distorções alocativas e competitivas e oneração indevida de investimentos e exportações (APPY, 2025).

A compreensão histórica desse processo explica a resistência política à mudança – em especial a disputa federativa e a preservação de incentivos fiscais regionais – e, simultaneamente, ilumina por que o consenso reformista somente se viabilizou quando princípios e mecanismos de um IVA moderno foram internalizados no texto constitucional e na legislação complementar (RIBEIRO, 2025; APPY, 2025).

Conforme analisado no Capítulo 1, o sistema tributário atual é marcado por profunda disfuncionalidade, resultante de sua complexidade normativa e de suas distorções estruturais. Essa configuração penaliza especialmente o setor produtivo nacional, cuja carga tributária é significativamente superior a incidente sobre os serviços, comprometendo a sua competitividade no cenário de concorrência global. Além disso, as distorções afetam de maneira direta as exportações e os investimentos produtivos, configurando-se como um dos maiores entraves ao desenvolvimento econômico sustentável. Tal diagnóstico, amplamente reconhecido pelas entidades representativas da indústria, explica a mobilização política e institucional em torno da necessidade de uma reforma abrangente, que finalmente se materializou com a aprovação da EC n.º 132/2023 e da LC n.º 214/2025 (MONTEIRO, 2025).

Conforme observa Hauly (2025, p. 87), o sistema tributário brasileiro transformou-se em um verdadeiro “*manicômio fiscal*”, que pode ser chamado também de “*frankstein funcional*”, marcado pela sobreposição de tributos sobre o consumo e diversas contribuições para fiscais, que, em conjunto, produzem distorções profundas na economia. Essa concentração excessiva da carga tributária sobre o consumo e a folha de pagamento, que representa mais de 75% do total arrecadado, contrasta com a tímida participação da tributação sobre a renda e o patrimônio, ao redor de apenas 25%. Em comparação internacional, países como os Estados Unidos distribuem de forma mais equilibrada sua carga tributária, com aproximadamente 40% sobre consumo e folha, 50% sobre a renda e 10% sobre o patrimônio.

Tal desproporção, no caso brasileiro, gera impactos regressivos, penalizando sobretudo as famílias de baixa renda, que comprometem percentual significativamente maior de seus rendimentos com tributos, ao passo que os grupos de alta renda arcam proporcionalmente com carga inferior (HAULY, 2025).

Do ponto de vista constitucional, a EC n.º 132/2023 introduz pilares normativos decisivos. Em primeiro lugar, positiva-se a justiça tributária como orientação sistêmica, vinculada à atenuação da regressividade e a um desenho mais coerente com a capacidade contributiva, sem prejuízo da neutralidade econômica. Em segundo lugar, reordena-se a competência sobre a tributação do consumo, na medida em que o IBS (estadual/municipal) e a CBS (federal) passam a compartilhar regras comuns de incidência, base de cálculo, sujeição passiva e imunidades, harmonizando, no plano constitucional, seus elementos essenciais, nos termos dos arts. 156-A e 195, inciso V, combinados com o art. 149-B da CRFB/88 (BRASIL, 1988).

No plano infraconstitucional, a LC n.º 214/2025 institui expressamente o IBS e a CBS e consagra a neutralidade como princípio e diretriz dos novos tributos, determinando que evitem distorcer decisões de consumo e de organização da atividade econômica, ressalvadas as hipóteses constitucionais e legais. Estabelece, ainda, hipóteses de incidência amplas sobre operações onerosas com bens e serviços, tratamento de fornecimentos não onerosos em situações específicas e regras de não incidência e imunidades coerentes com um IVA de base ampla (BRASIL, 2025).

A literatura recente enfatiza que a reforma ora promovida não é mera substituição de tributos, mas reordenação institucional do federalismo fiscal. Busca-se integrar eficiência alocativa e justiça distributiva, incrementando a cidadania fiscal por meio de maior transparência na exação (CAMPEDELLI, 2025). A tributação no destino, diretriz que realoca a arrecadação para o local de consumo, corrige incentivos federativos perversos e desativa a lógica da guerra fiscal, ao mesmo tempo em que reforça a neutralidade competitiva entre jurisdições (RIBEIRO, 2025; APPY, 2025).

A narrativa institucional do processo político de aprovação evidencia o amadurecimento técnico e a convergência legislativa. Segundo registro de protagonistas centrais na construção desse novo modelo de tributação, a fusão de propostas (PEC n.º 45/2019 e PEC n.º 110/2019) e o engajamento de entes subnacionais e de segmentos do setor privado foram decisivos para a construção de um consenso em torno de um IVA dual – solução possível na arena federativa brasileira –, com IBS e CBS, cada qual sob sua competência, porém regidos por regras comuns e pela neutralidade (RIBEIRO, 2025; APPY, 2025). Essa arquitetura dual, ainda que aquém do ideal unitarista⁶⁰, viabilizou politicamente a reforma e responde ao desafio de harmonizar diversidade federativa e uniformidade normativa (CONCA, 2025).

⁶⁰ A concepção ideal da reforma tributária sobre o consumo apontava para a extinção dos múltiplos tributos incidentes sobre a mesma base econômica, com a consequente instituição de um único imposto nacional, o que

No tocante às características estruturais, destacam-se quatro eixos: (i) neutralidade e não cumulatividade plena, com créditos amplos e ressarcimento eficaz mitigam o efeito cascata e reduzem a tributação de investimentos e exportações; (ii) tributação no destino, deslocando o foco do local de produção para o local de consumo, diminuindo contenciosos sobre competência e local do fato gerador; (iii) simplificação e transparência, com a substituição de múltiplos tributos por dois principais, de base ampla e regras uniformes, o que tende a reduzir custos de *compliance* e tornar explícito o ônus fiscal suportado pelo consumidor; (iv) extrafiscalidade seletiva, mediante a instituição do IS, de modo a preservar a capacidade do sistema de desincentivar bens e serviços nocivos à saúde e ao meio ambiente, compatibilizando neutralidade com objetivos de política pública (RIBEIRO, 2025; CONCA, 2025). Nesse novo desenho tributário, a neutralidade é simultaneamente princípio constitucional e mandamento legal dos novos tributos.

No plano da cidadania fiscal, a literatura destaca que a reforma também responde a uma demanda social por legitimidade tributária. A identificação, pela CRFB/88, de princípios como simplicidade e transparência requalifica a relação Fisco-contribuinte, reduzindo a “anestesia fiscal” denunciada desde Baleeiro (1997, p. 196)⁶¹ e retomada em estudos contemporâneos sobre regressividade cognitiva e opacidade arrecadatória (CAMPEDELLI, 2025).

A crítica à cobrança “por dentro”, à substituição tributária indiscriminada e à proliferação de regimes especiais ilustra como o modelo pretérito erodia a inteligibilidade do custo tributário e minava a *accountability* da política fiscal (CAMPEDELLI, 2025). Sob esse prisma, mecanismos como a discriminação explícita do tributo “por fora” no documento fiscal eletrônico, a Cesta Básica Nacional com alíquota zero e o *cashback* para famílias de baixa renda contribuem para restituir visibilidade e justiça ao sistema (RIBEIRO, 2025). No estatuto infraconstitucional, a LC n.º 214/2025 dá concretude a essa transparência ao unificar conceitos e alargar a base de incidência, integrando bens tangíveis e intangíveis, com regras comuns para operações mistas e fornecimentos complexos.

permitiria maior simplicidade e racionalidade no cumprimento das obrigações fiscais. Contudo, em razão de entraves políticos e do receio de perda de autonomia federativa, não foi possível a aprovação de um modelo unitário. A solução encontrada pelo legislador constituinte derivado foi a adoção de um sistema dual, estruturado a partir da CBS, de competência da União, e IBS, de competência compartilhada entre Estados, Distrito Federal e Municípios (APPY, 2025).

⁶¹ Aliomar Baleeiro, em obra clássica de introdução à ciência das finanças públicas, assinalava que a população em geral tende a não perceber o peso regressivo dos tributos incidentes sobre o consumo, acreditando equivocadamente que tais encargos recaem sobretudo sobre os grandes contribuintes, quando, na realidade, comprometem de forma mais intensa a renda dos estratos de menor capacidade econômica (BALEIRO, 1997, p. 196).

A literatura também sublinha o papel da tecnologia e do governo eletrônico na efetividade do novo regime. Desde experiências regionais com *split payment* e programas de incentivo à emissão de documentos fiscais, sustenta-se que a automação de fluxos de pagamento e a padronização de obrigações acessórias são complementares à neutralidade e à não cumulatividade (HAULY, 2025). Ainda que a EC n.º 132/2023 e a LC n.º 214/2025 não esgotem a matéria tecnológica, o novo modelo cria condições para um *compliance* menos custoso, dada a uniformização conceitual e a redução de exceções, também apontadas como boas práticas internacionais de IVA pela OCDE (CONCA, 2025).

No confronto com o modelo anterior, os ganhos esperados são claros. A literatura evidencia que a multiplicidade de tributos sobre consumo (ICMS, ISS, IPI, contribuição para o PIS, COFINS), com bases sobrepostas, alíquotas heterogêneas, benefícios proliferantes e tributação na origem, induziu contencioso elevado e insegurança jurídica, além de distorcer cadeias produtivas (CONCA, 2025; APPY, 2025), questões que já foram destacadas, inclusive, no capítulo anterior. A orientação uniformizadora da EC n.º 132/2023, que faz convergir regras essenciais do IBS e da CBS, e a neutralidade prevista na própria legislação (LC n.º 214/2025, art. 2º) caminham na direção de um IVA dual funcional, afeito à escala federativa brasileira e compatível com padrões internacionais⁶².

É importante reconhecer, todavia, limites e desafios. A própria doutrina alerta que regimes específicos e diferenciados, embora politicamente compreensíveis, tensionam a neutralidade e reabrem espaço para complexidade (CONCA, 2025). A operacionalização do Comitê Gestor do IBS, a consolidação de créditos financeiros com ressarcimento célere, a calibragem do IS e a governança da transição demandam desenho regulamentar atento à coerência principiológica do novo sistema. Em paralelo, a eficácia distributiva de instrumentos como *cashback* e cesta básica deverá ser monitorada empiricamente, e dialogar, especialmente, com o princípio da justiça tributária (art. 145, §3º, CRFB/88) e do mandamento constitucional de redução da regressividade (art. 145, §4º, CRFB/88).

Em síntese, o novo modelo de tributação sobre o consumo estrutura-se sobre um conjunto de princípios constitucionais positivados – neutralidade, simplicidade, transparência, justiça tributária, cooperação federativa e proteção ambiental –, aos quais se somam a

⁶² Atualmente, mais de 175 países adotam algum modelo de Imposto sobre Valor Agregado (IVA), cujo primeiro marco histórico foi a experiência francesa em 1954. Desde então, o imposto sofreu contínua evolução, de modo que a comunidade internacional consolidou parâmetros comuns quanto às suas melhores práticas. Em 2017, a Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) publicou o *International VAT/GST Guidelines*, documento que sistematiza princípios uniformizadores e passou a orientar reformas tributárias em mais de uma centena de jurisdições ao redor do mundo (OCDE, 2017). O Relatório completo está disponível em <https://doi.org/10.1787/9789264271401-en>.

determinação expressa de redução da regressividade (BRASIL, 2023). Tais fundamentos se materializam em uma arquitetura tributária que reconecta o sistema fiscal brasileiro aos valores republicanos de equidade e solidariedade, aproximando-o das melhores práticas internacionais de IVA, consolidadas pela OCDE como parâmetros de simplicidade e eficiência (OCDE, 2022).

A adoção do modelo de IVA por grande parte dos países decorre de sua reconhecida eficiência econômica e administrativa. Em sua formulação ideal, caracterizada pela não cumulatividade plena e pela aplicação de uma alíquota uniforme, o IVA tende a ser neutro em relação às decisões de consumo e de produção, evitando distorções nas escolhas empresariais quanto ao que, onde e como produzir (COELHO, 2023). A incidência ampla sobre bens e serviços também contribui para reduzir a evasão e ampliar a base de arrecadação, fortalecendo a estabilidade das receitas públicas.

Além disso, por se tratar de tributo plurifásico e não cumulativo, cobrado em todas as etapas da cadeia produtiva até o consumo final, o IVA permite, em geral, que cada agente econômico se credite do imposto incidente na operação anterior. Contudo, a forma de operacionalização desse crédito varia conforme o modelo adotado por cada país. No caso brasileiro, optou-se por um desenho mais rigoroso, no qual o direito ao crédito somente se consolida quando o tributo devido na etapa anterior tiver sido efetivamente recolhido, vinculando o adquirente à regularidade fiscal de seus fornecedores (BRASIL, 2025). Essa escolha normativa — que não é inerente ao IVA em sua formulação clássica — busca reforçar mecanismos de controle e rastreabilidade das operações, reduzindo o risco de prejuízos decorrentes de aquisições junto a contribuintes irregulares. .

Cumprе destacar mais uma vez, contudo, que a eficiência e as virtudes associadas a esse modelo dependem essencialmente do desenho normativo adotado, conforme alertam Shingai e Vasconcelos (2025). Referidos autores destacam que a literatura especializada identifica certos elementos estruturais como indispensáveis à configuração de um sistema de tributação sobre o valor agregado efetivamente funcional e equitativo, quais sejam: a base ampla de incidência, alíquota única (ou poucas alíquotas), cobrança no destino, não cumulatividade plena, e simplicidade e transparência.

A adoção de uma base ampla de incidência constitui elemento essencial à eficiência e à neutralidade de um IVA. Nesse modelo, todos os bens, serviços e até mesmo direitos e bens imateriais integram o campo de incidência, de modo que o tributo alcance integralmente o valor adicionado em cada etapa de produção e consumo. Em um IVA de base ampla, a distinção entre bens e serviços torna-se irrelevante, pois toda operação que represente ato de consumo é, por definição, tributável (TAIT, 1991). Essa característica é fundamental para assegurar a

neutralidade econômica do sistema, evitando que a tributação interfira nas decisões de produção e de consumo.

Estudos da OCDE (2010) destacam que, embora a amplitude da base seja condição necessária à simplicidade e à eficiência do sistema, ela deve vir acompanhada de uma estrutura de alíquotas uniformes, ou ao menos de poucas alíquotas padronizadas, que assegurem o crédito integral do imposto pago nas etapas anteriores. Essa estrutura tende a reduzir distorções, simplificar a administração tributária e diminuir os custos de conformidade para empresas e governos, favorecendo maior transparência e equidade horizontal. Reconhece-se, todavia, que a adoção de alíquota única enfrenta desafios políticos e distributivos. Em geral, países que migram para o modelo de IVA buscam preservar os preços relativos e mitigar impactos regressivos sobre as famílias de baixa renda. Contudo, como argumenta Tait (1988), o IVA não constitui instrumento adequado de política redistributiva, já que a focalização via transferências de renda é mais precisa e eficaz do que a multiplicação de alíquotas diferenciadas.

Estudos internacionais têm demonstrado as vantagens da adoção de uma estrutura simplificada e uniforme de tributação sobre o consumo, apontando a existência de correlação positiva entre alíquota única e eficiência econômica (OCDE, 2009), redução da complexidade administrativa e dos custos de conformidade (OCDE, 2015), bem como ampliação da segurança jurídica e diminuição do contencioso tributário (CHARLET; OWENS, 2010). Entre 1995 e 2001, observa-se que 81% dos países que instituíram o IVA o implementaram com apenas uma alíquota positiva, tendência que evidencia o reconhecimento internacional das vantagens de modelos tributários mais lineares e menos fragmentados (EBRILL; BODIN; SUMMERS, 2001).

De La Feria e Krever (2013) analisam a evolução dos modelos de IVA, destacando a transição dos sistemas tradicionais, predominantes na Europa, marcados por múltiplas isenções, totais ou parciais, e por uma base tributável estreita, para os IVAs modernos, como o da Nova Zelândia, estruturados sobre base ampla, poucas exceções e regimes jurídicos específicos voltados a setores de difícil tributação, como o financeiro e o imobiliário. Os autores classificam as isenções em três grupos: (i) de equidade, voltadas a bens e serviços consumidos majoritariamente por famílias de baixa renda; (ii) meritórias, aplicáveis a bens essenciais, como alimentos de subsistência; e (iii) técnicas, destinadas a atividades cuja mensuração do valor adicionado é complexa, como os serviços financeiros. Contudo, concluem que, independentemente de sua motivação, as isenções geram custos administrativos e econômicos expressivos, comprometem a neutralidade e produzem distorções distributivas. Isso ocorre porque, ao romper a cadeia de créditos, impedem que os contribuintes recuperem integralmente

o imposto pago nas etapas anteriores, transferindo parte desse ônus às empresas situadas a montante. Simultaneamente, reduzem a tributação incidente sobre o consumo final, inclusive de bens e serviços adquiridos por famílias de maior renda, o que limita a efetividade das isenções como instrumento de equidade.

Nesse sentido, a literatura internacional aponta que a combinação de base ampla e poucas alíquotas constitui caminho mais eficiente para um sistema tributário neutro, transparente e estável (TAIT, 1988; DE LA FERIA; KREVER, 2013). Essa diretriz, de certa forma, inspira o novo modelo de tributação sobre o consumo de bens e serviços brasileiros, cuja estrutura normativa busca equilibrar simplicidade e justiça fiscal.

Essa lógica estrutural dos IVAs contemporâneos também envolve a adoção do princípio do destino, segundo o qual a tributação deve ocorrer no local onde efetivamente se dá o consumo, e não no local da produção. A observância desse princípio é relevante para que o imposto opere, de fato, como tributo sobre o consumo, evitando distorções na localização das atividades econômicas, reduzindo desigualdades na arrecadação entre os entes federados e promovendo maior neutralidade concorrencial. Ao deslocar o ônus tributário para o destino, busca-se corrigir efeitos distributivos indesejados associados à tributação na origem, bem como assegurar maior coerência econômica e integridade ao sistema de tributação sobre o valor adicionado.

A adoção do princípio do destino, amplamente defendida pela literatura especializada, decorre da necessidade de assegurar que a tributação incida onde ocorre a fruição econômica do bem ou serviço. Devereux e De La Feria (2014) mostram que, em um ambiente global marcado pela mobilidade do capital e por novas formas de organização produtiva, modelos baseados na residência ou na origem tendem a gerar distorções no comércio internacional e nos fluxos de investimento. No mesmo sentido, Vieira (2017) sustenta que a tributação no destino constitui desdobramento do princípio da neutralidade nas operações internacionais, uma vez que requer a desoneração plena das exportações e o tratamento tributário integral das importações, de modo a evitar vantagens artificiais decorrentes da localização geográfica da produção. Silveira (2011) também converge nessa direção, quando relaciona a tributação no destino ao princípio da igualdade, ao passo que Torres (2005) a identifica como expressão da capacidade contributiva, na medida em que aloca o ônus tributário ao local onde o consumo efetivamente ocorre.

Conforme destaca Shingai e Vasconcelos (2025), essa discussão se projeta igualmente sobre a tributação interna, ou seja, no próprio país, como é o caso do Brasil. Quando a incidência se dá na origem, como ocorre parcialmente no ICMS, surgem incentivos econômicos que

distorcem decisões empresariais, estimulando a migração artificial de estruturas produtivas para locais com alíquotas mais baixas, reduzindo a arrecadação dos estados de destino e favorecendo práticas oportunistas como subfaturamento ou superfaturamento de operações.

Varsano (2014) destaca, inclusive, que a tributação na origem aproxima o tributo de uma lógica de imposição sobre a produção, e não sobre o consumo, produzindo efeitos incompatíveis com um IVA moderno. Por essa razão, o princípio do destino é reconhecido como elemento indispensável ao correto funcionamento dos impostos sobre valor adicionado, garantindo que o ônus recaia sobre a etapa final de utilização do bem ou serviço e fortalecendo a coerência distributiva e econômica do sistema (CCIF, 2019).

A não cumulatividade plena é também um dos pilares do modelo de IVA e é reconhecida como a principal técnica de concretização da neutralidade econômica (COELHO, 2023). Trata-se do mecanismo que assegura que o tributo incida apenas sobre a riqueza nova gerada em cada etapa da cadeia produtiva, mediante a dedução integral do imposto pago nas aquisições de bens e serviços utilizados na atividade econômica. A não cumulatividade, quando estruturada segundo o *invoice method*, permite que o contribuinte compense o imposto destacado nas vendas com aquele incidente sobre suas compras, de modo que o IVA recaia exclusivamente sobre o valor adicionado (CCIF, 2017). Essa técnica impede a tributação em cascata e garante que o imposto não se transforme em custo produtivo, preservando a neutralidade das decisões empresariais e permitindo que a carga tributária seja integralmente transferida ao consumidor final, destinatário jurídico e econômico do referido tributo (MOREIRA, 2023).

A experiência internacional evidencia que a efetividade desse modelo depende de um crédito amplo, que inclua não apenas insumos intermediários, mas também serviços, bens intangíveis e ativos imobilizados empregados na atividade empresarial. Estudos clássicos já destacavam que o IVA neutro é aquele que assegura a dedução plena dos impostos pagos nessas aquisições, pois apenas assim o imposto se comporta como tributo sobre o consumo e não sobre a produção (TAIT, 1988). De forma complementar, análises recentes sobre os IVAs contemporâneos indicam que sua aceitação global decorre, em grande medida, dessa combinação entre capacidade arrecadatória, eficiência e neutralidade decorrente da não cumulatividade plena (DE LA FERIA; SWISTAK, 2024).

Embora alguns ordenamentos admitam restrições ao crédito, especialmente em despesas como de caráter pessoal, luxo ou entretenimento, essas limitações são residuais e justificadas pela ausência de conexão direta ou indireta com a atividade econômica (SHINGAI; VASCONCELOS, 2025). Nessas hipóteses, administrações tributárias adotam métodos de aferição da vinculação econômica do gasto, garantindo o direito ao crédito sempre que a

aquisição interfira, mesmo que indiretamente, no custo global da atividade tributada (MOREIRA, 2023). Por outro lado, isenções e imunidades normalmente acarretam anulação de créditos anteriores, reproduzindo efeitos cumulativos e afastando o imposto de sua função estrutural, razão pela qual sua utilização deve ser excepcional e tecnicamente fundamentada (CCIF, 2017).

Assim, a não cumulatividade plena, composta pelo crédito financeiro amplo, pela compensação via *invoice method* e pela devolução eficaz de saldo credor, é condição indispensável para que o IVA opere com neutralidade, transparência e racionalidade econômica. Trata-se de elemento estruturante dos sistemas modernos de tributação sobre o consumo, imprescindível para superar as distorções historicamente associadas aos modelos cumulativos ou parcialmente cumulativos vigentes no Brasil.

Além disso, é evidente que um IVA eficiente depende de um desenho institucional que privilegie simplicidade operacional, clareza normativa e facilidade de administração. Como destacam Shingai e Vasconcelos (2025), sistemas excessivamente fragmentados ou dotados de múltiplas exceções elevam os custos de conformidade para os contribuintes e ampliam o risco de evasão, enquanto modelos simples e estáveis tendem a produzir maior aderência às obrigações fiscais e ampliar a capacidade arrecadatória do Estado. Nesse sentido, enfatizam que a utilização de ferramentas tecnológicas, a padronização procedimental e a comunicação transparente entre administração tributária e contribuintes constituem elementos centrais para o bom funcionamento do IVA.

Nesse sentido, Varsano (2014) sustenta que a simplicidade é componente estruturante de um IVA moderno, entendida como a existência de regras de fácil compreensão e de custos administrativos reduzidos, tanto para o poder público quanto para os contribuintes. Sistemas excessivamente complexos geram ineficiências, estimulam litígios e fragilizam a neutralidade do imposto, ao passo que uma arquitetura normativa simples reforça segurança jurídica, previsibilidade e cumprimento voluntário.

No que se refere à transparência, um aspecto relevante na estruturação de um IVA diz respeito à forma de apresentação da base de cálculo e do valor do imposto ao consumidor. Estudos clássicos sobre a matéria, como os de Tait (1988), apontam que a aplicação da alíquota sobre um preço que não inclui outros tributos tende a oferecer maior clareza ao comprador, pois permite a identificação separada do valor líquido do bem ou serviço e do montante correspondente ao imposto. Essa forma de destaque não apenas facilita a compreensão social sobre o peso da tributação indireta no preço final, mas também torna mais visíveis as margens praticadas pelos agentes econômicos, uma vez que a composição do preço passa a ser

apresentada de maneira explícita. Reforça-se, assim, a lógica segundo a qual o IVA deve incidir exclusivamente sobre o valor agregado, sem ser influenciado por outros tributos embutidos na formação da base de cálculo.

Dessa forma, as características e os fundamentos do novo modelo de tributação inaugurado pela EC n.º 132/2023 e pela LC n.º 214/2025 não apenas viabilizam maior racionalidade econômica, como também fortalecem as bases jurídico-institucionais necessárias para uma tributação mais simples, transparente e alinhada às melhores práticas internacionais. Ao combinar base ampla, alíquotas uniformes, não cumulatividade plena, tributação no destino e mecanismos complementares de mitigação da regressividade, o modelo busca superar distorções históricas do sistema vigente e aproximar a tributação do consumo dos vetores constitucionais da justiça fiscal. Nesse sentido, conforme assinalam Ribeiro (2025), Appy (2025), Campedelli (2025), Conca (2025) e Haully (2025), a reforma tributária ora promovida representa oportunidade singular para reestruturar a tributação sobre o consumo em bases mais neutras, eficientes e socialmente legítimas.

Com isso, encerram-se as premissas que orientam a compreensão do novo IVA dual brasileiro e consolidam-se os elementos conceituais que servirão de referência para a análise comparativa desenvolvida no Capítulo 3. Avança-se, a seguir, para a exposição da estrutura normativa e da regra-matriz de incidência do IBS, da CBS e do IS, delineando os critérios fundamentais que conformam a incidência de cada um desses tributos.

2.2 IBS, CBS E IS: ESTRUTURA NORMATIVA E REGRA MATRIZ DE INCIDÊNCIA

No plano constitucional, a EC n.º 132/2023 introduziu o novo modelo de tributação sobre o consumo no Brasil, concebido em base ampla e estruturado em dois tributos centrais, o IBS, previsto no art. 156-A da CRFB/88, e a CBS, inscrita no art. 195, V, da CRFB/88, estabelecendo que ambos devem observar regras comuns quanto a fatos geradores, bases de cálculo, hipóteses de não incidência, sujeitos passivos, imunidades, regimes específicos e mecanismos de não cumulatividade e creditamento (BRASIL, 2023).

Esse arranjo rompe com a lógica do sistema anterior, marcado pela sobreposição de tributos heterogêneos, pela multiplicidade de regimes especiais e pela fragmentação regulatória que alimentava litigiosidade e insegurança jurídica. Ao mesmo tempo, sinaliza uma aposta na simplicidade, na transparência e na justiça tributária como vetores de modernização (CARPINETTI; DE SANTI, 2025).

A opção constitucional pelo IVA dual, composto pelo IBS e pela CBS, resultou de um processo de negociação federativa que conciliou as recomendações técnicas de simplificação

com a necessidade política de preservação da autonomia dos entes subnacionais. As propostas originais do Centro de Cidadania Fiscal (“CCIF”), bem como as primeiras versões da PEC 45/2019, defendiam um IVA único, compartilhado por União, Estados, Distrito Federal e Municípios, por ser tecnicamente superior em termos de simplicidade, neutralidade e segurança jurídica, além de fomentar um cooperativismo federativo mais robusto (CCIF, 2019, 2023; BRASIL, 2023). Entretanto, como observam Shingai e Vasconcelos (2025), o debate político revelou forte resistência dos entes estaduais e municipais à completa unificação da competência tributária, especialmente diante do receio de perda de autonomia fiscal e de capacidade de gestão local.

Nesse cenário, o Congresso Nacional adotou um modelo de IVA dual, no qual a CBS, de competência federal, e o IBS, de competência compartilhada entre Estados/DF e Municípios, incidem sobre a mesma base econômica e são estruturados como tributos “gêmeos siameses”, com elementos essenciais idênticos — fatos geradores, bases de cálculo, regras de não cumulatividade, regimes diferenciados, imunidades e obrigações acessórias uniformes — conforme determinam os arts. 149-B, 156-A e 195, §16, da CRFB/88 (BRASIL, 1988).

Embora preserve a diferenciação formal de competências, o arranjo pressupõe elevada harmonização normativa e integração operacional, de modo que os tributos funcionem, para o contribuinte, como um único IVA, reduzindo custos de conformidade e evitando a fragmentação regulatória que caracterizava o regime anterior. Trata-se, assim, de uma solução que equilibra a viabilidade política da reforma tributária com a exigência técnica de uniformidade, assegurando que o novo modelo cumpra seus objetivos constitucionais de eficiência, simplicidade e justiça fiscal.

A implementação do IVA dual implica, assim, numa reorganização funcional e progressiva do modelo vigente, estruturada em dois blocos distintos. De um lado, o IBS assume a competência hoje exercida pelos entes subnacionais (Estados/DF e Municípios) ao suceder integralmente o ICMS e o ISS, unificando-os, em um único tributo. De outro, a CBS, de competência federal, substituirá a contribuição para o PIS e a COFINS, consolidando em uma única contribuição. Esse processo de substituição se estende de 1º de janeiro de 2026 a 31 de dezembro de 2032, período no qual os novos tributos passam a assumir, de forma progressiva e coordenada, os espaços normativos ocupados pelos tributos anteriores, conforme será detalhado no item 2.6 a seguir. Com isso, busca-se conferir maior simplicidade, neutralidade e uniformidade ao sistema, ao concentrar em apenas dois tributos de base ampla aquilo que antes

se encontrava disperso em quatro exações distintas (ICMS, ISS, contribuição para o PIS e COFINS)⁶³ e frequentemente sobrepostas.

Além disso, a EC n.º 132/2023 conferiu disciplina ao IS, previsto no art. 153, VIII, da CRFB/88, concebido como tributo de competência da União incidente sobre a produção, extração, comercialização ou importação de bens e serviços prejudiciais à saúde ou ao meio ambiente, nos termos da legislação complementar. O §6º do mesmo artigo detalha suas principais balizas, determinando que: (i) não incidirá sobre exportações nem sobre operações com energia elétrica e telecomunicações; (ii) terá incidência única sobre o bem ou serviço, sem integrar a própria base de cálculo; (iii) integrará, contudo, a base do IBS, da CBS, do ICMS e do ISS, admitindo coincidência de fato gerador e base de cálculo com outros tributos; (iv) terá alíquotas fixadas por lei ordinária, que poderão ser específicas (por unidade de medida) ou ad valorem; e (v) na hipótese de extração, poderá ser cobrado independentemente da destinação, limitada a alíquota máxima de 1% do valor de mercado do produto (BRASIL, 2023).

A LC n.º 214/2025 instituiu o IBS, a CBS e o IS, conformando as normas gerais do novo modelo de tributação do consumo no Brasil. No plano dogmático, a legislação complementar inaugura disciplina unificada para os dois tributos de valor adicionado, o IBS e a CBS, estabelecendo identidade de regras quanto a fatos geradores, bases de cálculo, imunidades e sujeitos passivos, em consonância com a diretriz constitucional de harmonização prevista na EC n.º 132/2023. Além disso, a lei positivou a neutralidade como princípio informador, determinando que a incidência do IBS e da CBS não deve distorcer decisões de consumo ou de organização produtiva, ressalvadas hipóteses expressamente autorizadas pela CRFB/88 e pela legislação complementar (BRASIL, 2025).

A inserção do IS no mesmo diploma preserva sua lógica extrafiscal⁶⁴, diferenciada do regime dos tributos sobre valor adicionado. O referido imposto incide sobre a produção, a extração, a comercialização ou a importação de bens e serviços nocivos à saúde ou ao meio ambiente, com finalidade predominantemente regulatória e indutiva. Para os propósitos desta pesquisa, é relevante destacar que o escopo do IS não alcança os produtos de higiene pessoal

⁶³ Com o objetivo de manter o diferencial competitivo da Zona Franca de Manaus, o IPI continuará a ser cobrado a partir de 1º de janeiro de 2027, em relação aos produtos que tenham industrialização incentivada na referida Zona, conforme critérios estabelecidos na LC n.º 214/2025, que serão tratados no item 2.5.

⁶⁴ A natureza jurídica do IS tem suscitado divergências na doutrina. Vasconcelos e Shingai (2024) defendem que se trata de tributo tipicamente extrafiscal, sem finalidade arrecadatória, voltado exclusivamente a desestimular o consumo de bens e serviços nocivos à saúde ou ao meio ambiente. Rocha (2024), em sentido oposto, sustenta que o IS não pode ser caracterizado como tributo predominantemente extrafiscal, tendo feição prioritariamente arrecadatória, de modo similar ao Imposto de Renda ou ao próprio IBS. Para o autor, a ausência, na redação final da EC n.º 132/2023, do dispositivo que originalmente qualificava o IS como extrafiscal (ainda na PEC n.º 45/2019), reforça sua natureza fiscal, limitada apenas pelo recorte material de incidência e pelos princípios da justiça tributária e da capacidade contributiva.

aqui estudados (BRASIL, 2025; 2023), razão pela qual não será realizada nenhum aprofundamento analítico subsequente.

A hipótese de incidência do IBS e da CBS foi delineada em termos amplos e materialmente neutros, de modo a alcançar operações onerosas envolvendo bens e serviços, sejam eles materiais ou imateriais, inclusive direitos (BRASIL, 2025). Além disso, a LC n.º 214/2025 prevê, de forma pontual, hipóteses de incidência sobre operações não onerosas, desde que expressamente indicadas, o que contribui para a abrangência do modelo. Essa configuração rompe com a distinção rígida atualmente vigente entre “mercadorias” e “serviços”, que historicamente alimenta intensa litigiosidade, e inaugura um modelo orientado pela coerência econômica da cadeia de valor. A superação dessa dicotomia, conforme observa a literatura especializada, responde à inadequação estrutural do sistema anterior, que se mostrou incapaz de lidar com operações complexas e híbridas, impondo ao Judiciário um papel que deveria caber ao legislador e comprometendo a segurança jurídica (CASTRO JÚNIOR; SILVA, 2019).

Shingai e Vasconcelos (2025) destacam que as peculiaridades do sistema brasileiro de tributação sobre o consumo atual também são responsáveis pela ampliação das desigualdades internas deste sistema. Segundo os autores, bens e serviços equivalentes podem estar sujeitos a cargas tributárias distintas em virtude da concessão de incentivos fiscais direcionados a determinados fornecedores ou da adoção de estruturas empresariais desenhadas para maior eficiência tributária, ainda que essas estratégias sejam economicamente ineficientes, como ocorre, por exemplo, em casos de verticalização empresarial.

Outro aspecto que evidencia as distorções do sistema é o elevado grau de litigiosidade tributária no país. De acordo com levantamento do Núcleo de Pesquisas em Tributação do Insper, conduzido por Vasconcelos et al. (2024), o contencioso tributário brasileiro — somando as esferas administrativa e judicial — correspondia, em 2020, a 74,8% do Produto Interno Bruto (“PIB”). Em estudo subsequente, realizado com base nas demonstrações financeiras padronizadas de companhias abertas com data-base de 31 de dezembro de 2021, o mesmo Núcleo identificou que os litígios envolvendo tributos sobre o consumo ultrapassavam R\$ 120 bilhões, sendo 41% relativos à contribuição para o PIS e a COFINS e 40% ao ICMS. Esses processos refletem justamente as fragilidades do modelo anterior à reforma, como a complexidade do aproveitamento de créditos de tributos não cumulativos, a multiplicidade de alíquotas, as divergências na definição da base de cálculo e a profusão de regimes de incentivos fiscais (NÚCLEO DE PESQUISAS EM TRIBUTAÇÃO DO INSPER, 2023)⁶⁵.

⁶⁵ Vale ressaltar, contudo, que tais valores representam uma estimativa conservadora, uma vez que abrangem apenas os litígios divulgados por companhias abertas — sujeitas a normas contábeis e critérios de divulgação

Esse ambiente de insegurança jurídica e alto nível de litígio figura entre os principais fatores que impulsionaram a agenda de reforma tributária no Brasil. Conforme nota técnica do CCIF (2019), entidade responsável pela proposta original da PEC n.º 45/2019, os tributos brasileiros oneram a produção, as exportações e os investimentos, comprometendo a competitividade do país e o crescimento econômico de longo prazo, além de acarretarem altos custos de conformidade, fomentarem litígios, reduzirem a transparência da carga tributária e contribuírem para a ineficiência na organização das atividades produtivas nacionais.

No que se refere ao aspecto material, o alargamento da materialidade do IBS e da CBS mostra-se particularmente relevante em mercados de alta capilaridade e dinâmica complexa, como o de higiene pessoal, em que são recorrentes arranjos contratuais híbridos — fornecimentos vinculados a serviços, concessões de uso de intangíveis, bonificações e brindes (PIROLA, 2011). Pelo novo modelo, tais operações deixam de ser tratadas de forma fragmentada e passam a integrar uma concepção ampla de fornecimento, o que confere maior coerência e neutralidade ao sistema ao reduzir diferenciações artificiais entre modelos de negócio.

Nesse sentido, Carpinetti e De Santi (2025) destacam que o “IVA dual” brasileiro foi concebido justamente para ampliar a neutralidade e mitigar distorções alocativas por meio da uniformização de conceitos, bases e regras gerais. Essa ampliação, embora avance na direção de maior simplicidade e transparência, também suscita o desafio de calibrar a amplitude da incidência com limites constitucionais de capacidade contributiva, a fim de evitar que a busca pela coerência econômica resulte em onerosidade excessiva sobre operações marginais ou de baixa relevância fiscal.

No que concerne ao aspecto temporal, a LC n.º 214/2025 fixa regra sintética e aderente ao ciclo econômico para a definição do momento da ocorrência do fato gerador. Considera-se ocorrido no instante do fornecimento do bem ou do serviço, ainda que a operação seja fracionada ou de execução continuada no tempo (BRASIL, 2025).

Essa moldura evita desencontros entre a realidade econômica e o dever tributário, pois explica, por exemplo, o tratamento de prestações continuadas e de antecipações parciais de pagamento em arranjos promocionais típicos do varejo de higiene pessoal, nos quais o fluxo de caixa do fornecedor e o gozo do bem pelo consumidor se desdobram no tempo. A sistemática

pautados pela materialidade e pela probabilidade de perda. Assim, não foram capturadas disputas de empresas de capital fechado, de menor porte ou não obrigatoriamente reportadas em demonstrações financeiras. Além disso, variações nas práticas contábeis e nas interpretações de auditores podem alterar a mensuração dos passivos, o que indica que o volume real de contencioso tributário pode ser substancialmente superior ao divulgado.

de antecipações proporcionais, com ajuste definitivo na data do fornecimento, preserva a simetria de débitos e créditos e mitiga riscos de cumulatividade econômica, elemento-chave quando se examina formação de preços em cadeias longas e de margens comprimidas. Sob esse aspecto, a doutrina especializada enfatiza que a coerência entre temporalidade da incidência e circulação econômica é uma condição de possibilidade da não cumulatividade plena e da própria neutralidade (CARPINETTI; DE SANTI, 2025).

Já quanto ao aspecto espacial das operações, observa-se a consagração do princípio do destino, segundo o qual a tributação deve ocorrer no local da fruição econômica do bem ou serviço. Essa diretriz, positivada no art. 156-A da CRFB/88 e materializada no art. 11 da LC n.º 214/2025, representa verdadeira mudança de paradigma, ao deslocar a incidência do imposto da origem para o consumo. Tal alteração, contudo, produz efeitos concretos apenas em relação ao IBS, de competência compartilhada entre Estados e Municípios, não alcançando a CBS, cuja arrecadação pertence integralmente à União e, portanto, independe do local de destino das operações.

No caso dos produtos de higiene pessoal, cuja produção se concentra em polos industriais da região sudeste do país (ABIHPEC, 2024), mas cujo consumo se distribui amplamente por todas as regiões do país, essa reordenação normativa tende a promover maior equilíbrio federativo, ao corrigir a concentração histórica da receita tributária nos Estados produtores e transferir parcela significativa da arrecadação para os entes federados com maior densidade populacional, em consonância com os objetivos de justiça distributiva (BRASIL, 2023; 2025).

Como observa Santin (2020), o princípio da origem favorece estruturalmente os entes federativos mais ricos, já que Estados que concentram a atividade produtiva arrecadam proporcionalmente mais. No Brasil, a cobrança do ICMS no Estado de origem beneficiou de forma recorrente os Estados da região Sudeste, responsáveis por mais da metade da arrecadação nacional. A adoção do critério do destino no novo modelo corrige, portanto, essa distorção, ao transferir a arrecadação para o local em que efetivamente se dá o consumo, independentemente da localização da produção. Com o novo desenho, cada ente federado arrecadará o imposto incidente apenas sobre operações realizadas com consumidores finais em seu território, promovendo maior justiça fiscal e reduzindo a competição predatória entre Estados e Municípios.

Carpinetti e De Santi (2025) destacam que a definição do local da operação em transações “B2C” (*business-to-consumer*, ou seja, entre empresa e consumidor final) é central para a efetividade da justiça tributária, pois assegura a arrecadação ao ente federativo onde

ocorre a fruição econômica. Nas operações “B2B” (*business-to-business*, isto é, entre empresas), contudo, o critério espacial perde relevância, uma vez que a não cumulatividade plena garante crédito integral ao adquirente. Essa lógica é coerente com os parâmetros internacionais da OCDE sobre o *place of supply* (critério de localização da operação para fins de incidência tributária), que privilegiam o consumo final como critério de conexão tributária (OCDE, 2022).

De forma semelhante, ao analisar a experiência canadense, Bird (2013) demonstra que a aplicação do IVA em nível subnacional com base no destino depende de forte cooperação intergovernamental, registros uniformes, auditorias conjuntas e intercâmbio de informações, o que ressalta a importância da capacidade institucional do Comitê Gestor do IBS⁶⁶ para assegurar a integridade do sistema brasileiro.

No setor de higiene pessoal, marcado por concentração produtiva em polos industriais e ampla dispersão territorial no consumo, o princípio do destino assume função redistributiva evidente. Conforme observa Pirola (2011) e demonstra o levantamento realizado pela ABIHPEC (2024), a cadeia de higiene pessoal, perfumaria e cosméticos no Brasil é composta por grandes grupos industriais concentrados em polos produtivos específicos, mas que atendem a um mercado nacional altamente pulverizado, marcado pela expressiva presença de micro e pequenas empresas no varejo. Nesse cenário, a alteração do critério espacial de arrecadação tende a redistribuir de forma mais equilibrada a receita tributária entre as unidades federadas, ampliando a participação dos estados consumidores e contribuindo para alinhar justiça fiscal, isonomia competitiva e coerência econômica no setor.

No que se refere aos aspectos quantitativos, destaca-se, de início, a definição da base de cálculo dos novos tributos, elemento central para a compreensão de sua dinâmica operacional. A base de cálculo foi definida como o valor da operação, compreendendo a integralidade dos valores cobrados pelo fornecedor a qualquer título. Incluem-se ajustes contratuais, juros, multas, encargos, seguros, taxas, despesas de transporte cobradas como parte do preço e tributos ou preços públicos suportados pelo fornecedor, ressalvadas exclusões expressas (BRASIL, 2025).

Dentre as exclusões previstas, destacam-se, para fins de transparência e neutralidade na formação do preço, a não inclusão do próprio IBS e da própria CBS, a exclusão do IPI, a retirada dos descontos incondicionais e dos reembolsos ou ressarcimentos em operações por conta e

⁶⁶ O Comitê Gestor do IBS é um órgão de caráter nacional, criado pela EC n.º 132/2023, com representação paritária de Estados, Municípios e do Distrito Federal, incumbido de administrar a arrecadação, a distribuição da receita e a regulamentação operacional do imposto, funcionando como instância central de coordenação federativa.

ordem, além da disciplina transitória de exclusão dos tributos substituídos durante a janela de implantação (BRASIL, 2025). O objetivo da norma é assegurar que o valor considerado para fins de cálculo do IBS e da CBS reflita o valor econômico total efetivamente transferido do adquirente ao fornecedor (CARPINETTI; DE SANTI, 2025).

A técnica de cálculo “por fora”, com explicitação dos tributos ao adquirente e vedação de sua inclusão em bases de si mesmos ou de outros, alinha o novo sistema às boas práticas internacionais do IVA e contribui para reduzir contenciosos clássicos sobre bases de cálculo, como as disputas acerca da inclusão do ICMS na base de cálculo da contribuição para o PIS da COFINS, já ressaltadas anteriormente no Capítulo 1, com efeitos diretos sobre a precificação de produtos de higiene pessoal. A lógica de neutralidade e a vedação de “tributo sobre tributo” responde a problemas historicamente identificados na tributação brasileira, cuja complexidade e expansão normativa geraram elevado grau de litigiosidade e impactos negativos sobre custos e preços ao consumidor (SACHSIDA, 2017).

Quanto às alíquotas, a LC n.º 214/2025 adota arquitetura que combina unidade normativa e autonomia federativa. A alíquota da CBS é fixada por lei federal, enquanto a do IBS decompõe-se em parcela estadual e municipal, cada qual definida por leis próprias das respectivas esferas, aplicando-se, em cada operação, uma única alíquota do IBS correspondente à soma das alíquotas do Estado e do Município de destino, quando for o caso (BRASIL, 2025). Ou seja, a CBS corresponde integralmente à parcela federal da tributação sobre o consumo, ao passo que a alíquota do IBS resulta da soma da alíquota estadual com a municipal do local de destino da operação. Em cada operação interna, o contribuinte aplicará uma única alíquota de IBS — composta pela soma das duas parcelas subnacionais — acrescida da alíquota da CBS definida em lei federal.

A regra geral é a adoção de uma alíquota uniforme por ente federativo, aplicável a todos os bens e serviços, o que contribui para reduzir diferenciações casuísticas que poderiam comprometer a neutralidade concorrencial. Esse modelo não exclui, contudo, as hipóteses de alíquota reduzida, até mesmo a zero, expressamente previstas na legislação complementar para determinados bens e serviços submetidos aos regimes diferenciados e especiais expressamente previstos na legislação complementar (BRASIL, 2025).

Essa sistemática, embora assegure neutralidade concorrencial, impõe às empresas que atuam em diversos Estados e Municípios a necessidade de acompanhamento contínuo das alíquotas praticadas em cada localidade, já que a incidência do IBS se vincula ao destino da operação (BRASIL, 2025). A correta identificação e atualização dessas alíquotas será crucial

não apenas para a apuração e o recolhimento adequados dos tributos, mas também para a precificação.

Além disso, a LC n.º 214/2025 introduz a figura das chamadas alíquotas de referência, fixadas pelo Senado Federal com base em cálculos técnicos elaborados pelo Comitê Gestor do IBS e pelo Poder Executivo da União e posteriormente homologados pelo Tribunal de Contas da União (“TCU”). Carpinetti e De Santi (2025) destacam que o objetivo da norma é assegurar a neutralidade arrecadatória entre os entes federativos e preservar o equilíbrio do pacto federativo tributário. Esse mecanismo garante a neutralidade arrecadatória no processo de transição e condiciona a entrada em vigor de alterações legais que impactem a receita à prévia recomposição por meio de ajuste de referência, sempre observadas as anterioridades constitucionais pertinentes (BRASIL, 2025).

Em setores de consumo massificado e de alta sensibilidade à carga tributária, como o de higiene pessoal, as alíquotas de referência cumprem a função de parâmetro técnico para Estados e Municípios na fixação de suas próprias alíquotas, ao mesmo tempo em que oferecem ao contribuinte maior transparência quanto à carga potencial incidente sobre bens e serviços afetados. A uniformidade buscada por esse modelo, sem prejuízo das reduções autorizadas constitucionalmente para bens e serviços específicos, também responde à preocupação de evitar a fragmentação seletiva que, em experiências de IVAs clássicos, reabre espaço para cumulatividade e litígios (CARPINETTI; DE SANTI, 2025).

Nesse contexto, a alíquota de referência cumpre papel de parâmetro nacional, funcionando não como mera média das alíquotas praticadas pelos entes federativos, mas como instrumento de calibração voltado à preservação do nível de arrecadação dos tributos substituídos — ICMS, ISS, contribuição para o PIS, COFINS e IPI. Os entes podem vincular suas alíquotas a esse parâmetro ou, alternativamente, fixar valores próprios, desde que respeitadas as regras estabelecidas na legislação complementar. Ressalte-se, contudo, que, na ausência de legislação específica estadual ou municipal, aplica-se automaticamente a alíquota de referência definida por resolução do Senado Federal, o que confere previsibilidade ao sistema e reduz o risco de lacunas normativas em caso de omissão por parte do ente federado (BRASIL, 2025).

As notas técnicas elaboradas pelo Ministério da Fazenda assumem importância estratégica ao projetar as alíquotas de referência necessárias para preservar a arrecadação dos tributos substituídos. A estimativa mais recente, divulgada em agosto de 2024, apontou que a

carga conjunta de IBS e CBS poderá atingir cerca de 27,97%⁶⁷, distribuída em 9,29% para a CBS e 18,68% para o IBS (estadual e municipal). Embora sujeita a revisões decorrentes de novos cálculos e ajustes legislativos, essa projeção oferece parâmetro concreto para avaliar o impacto potencial da nova sistemática sobre bens e serviços, funcionando como referência preliminar para as análises desenvolvidas nesta pesquisa (BRASIL, 2024).

Em síntese, a LC n.º 214/2025 internaliza, em comandos claros, a materialidade ampla do IBS e da CBS, define um momento do fato gerador aderente ao ciclo econômico das operações, disciplina criteriosamente o local da operação segundo o princípio do destino, adota tributação “por fora”, que privilegia a transparência, e estrutura um regime de alíquotas que combina uniformidade com respeito à autonomia federativa. Esses elementos, lidos à luz do mandato constitucional de neutralidade e de redução de regressividade, revelam-se diretamente relevantes para a tributação dos produtos de higiene pessoal.

Ao delimitar as hipóteses de incidência com base em critérios objetivos e ao prever mecanismos de coordenação federativa, como as alíquotas de referência e a atuação normativa do Senado Federal, tanto a EC n.º 132/2023 quanto a LC n.º 214/2025 refletem preocupação clara com a estabilidade arrecadatória, a segurança jurídica e a coerência sistêmica. Em síntese, não apenas viabilizam a aplicação prática dos novos tributos, mas também representam uma virada paradigmática em direção a um sistema mais moderno, transparente e alinhado às melhores práticas internacionais de tributação sobre o consumo.

2.3 REGIME DIFERENCIADO APLICADO A PRODUTOS DE HIGIENE PESSOAL

A tributação dos produtos de higiene pessoal ocupa posição estratégica no debate sobre a reforma tributária, não apenas por sua relevância econômica, mas sobretudo pelo caráter essencial de muitos de seus produtos, vinculados diretamente à saúde pública, à dignidade humana e ao bem-estar social. Reconhecendo a essencialidade, o legislador constituinte derivado incluiu, no âmbito deste novo modelo de tributação sobre o consumo, a possibilidade de tratamento diferenciado para determinados itens de higiene e limpeza consumidos majoritariamente por famílias de baixa renda, bem como para produtos relacionados ao cuidado menstrual.

Essa diretriz ganhou densidade normativa com o art. 9º da EC n.º 132/2023, que autorizou a instituição, mediante lei complementar, de regimes diferenciados para bens e

⁶⁷ Percentual estimado e divulgado pelo Ministério da Fazenda, através de nota técnica. Disponível em: <https://www.gov.br/fazenda/pt-br/central-de-conteudo/publicacoes/notas-informativas/2024/agosto/nota-tecnica-aliquotas-sertmf.pdf/view>. Acesso em: 13 set. 2025.

serviços de relevância social, desde que respeitada a uniformidade nacional (BRASIL, 2023). Essa previsão constitucional foi materializada no art. 126 da LC n.º 214/2025, que disciplinou reduções de alíquotas do IBS e da CBS em percentuais previamente definidos, condicionando-as à recomposição das alíquotas de referência. O objetivo é, em síntese, compatibilizar políticas de desoneração com a neutralidade arrecadatória exigida pelo texto constitucional, em especial pelos arts. 145, §§ 3º e 4º, da CRFB/88, que orientam o sistema na direção da simplicidade, da transparência e da mitigação da regressividade (BRASIL, 1988; 2025).

Cumprir distinguir, nesse contexto, os regimes diferenciados dos específicos de tributação constitucionalmente previstos. Os primeiros caracterizam-se pela redução (parcial ou total) ou isenção de alíquotas aplicáveis a bens ou serviços, que justificam a concessão de tratamento mais favorável, como ocorre com determinados produtos de higiene pessoal e de saúde menstrual. Já os regimes específicos, por sua vez, consistem em modalidades próprias de incidência ou de apuração, concebidas para setores cuja dinâmica econômica exige soluções técnicas particulares, em razão das especificidades envolvidas, a exemplo de combustíveis, serviços financeiros, operações com bens imóveis, dentre outros (BRASIL, 2025). Nesses casos, a especificidade não decorre da essencialidade do bem ou serviço, mas da necessidade técnica de ajustar a tributação à estrutura de mercado e à lógica de formação de preços.

Essa diferenciação evidencia que, ao passo que os regimes diferenciados se voltam à concretização dos princípios constitucionais da seletividade, da capacidade contributiva e do combate à regressividade, funcionando como instrumentos de justiça fiscal, os regimes específicos cumprem finalidades distintas, voltadas à eficiência arrecadatória e à operacionalidade do modelo. Não possuem pretensão redistributiva direta, embora possam, se mal calibrados, comprometer a neutralidade concorrencial e reabrir espaço para distorções no sistema.

Como assinalam Vasconcelos, De Santi e Shingai (2025), a experiência internacional com o IVA, que inspirou o desenho do IBS e da CBS no Brasil, demonstra que a regra da alíquota uniforme admite exceções justificadas por fundamentos distintos. Os autores identificam hipóteses de diferenciação por razões de equidade, quando se trata de bens e serviços consumidos majoritariamente por famílias de baixa renda, por razões meritórias, no caso de itens essenciais como alimentos e medicamentos, e por razões técnicas, em setores cuja apuração do valor adicionado apresenta obstáculos estruturais, como os serviços financeiros. Embora essa diferenciação implique maior complexidade administrativa, sobretudo para contribuintes que atuam com produtos submetidos a alíquotas diversas, sua adoção revela-se

necessária para evitar elevação de preços que comprometa o acesso da população a bens indispensáveis, em especial aqueles relacionados à saúde e ao bem-estar coletivo.

Para os produtos de higiene pessoal, o legislador constituinte derivado buscou justamente esse equilíbrio entre simplicidade normativa e justiça social. Reconhecendo a essencialidade de determinados bens, a EC n.º 132/2023 previu regimes diferenciados para produtos de higiene e limpeza consumidos por famílias de baixa renda, bem como para itens voltados à saúde menstrual, de modo a mitigar o risco de repasse de custos excessivos ao consumidor final e ao próprio sistema público de saúde (VASCONCELOS; DE SANTI; SHINGAI, 2025). Diferenciam-se, assim, de setores como planos e seguros de saúde, que receberam regime específico não por essencialidade, mas por dificuldades técnicas de mensuração do valor adicionado. No caso dos bens essenciais, a lógica foi a da redução de alíquotas como forma de concretizar a seletividade em função da essencialidade e de enfrentar a regressividade estrutural do sistema tributário.

Apesar das justificativas constitucionais e sociais que legitimam a criação de regimes diferenciados, parte da doutrina tem advertido para os riscos de sua utilização excessiva ou mal calibrada. A multiplicação de tratamentos favorecidos, muitas vezes sustentados em critérios de elegibilidade questionáveis ou excessivamente restritivos, pode comprometer a neutralidade do sistema, ampliar a insegurança jurídica e fomentar a judicialização, como ilustram as primeiras ADI ajuizadas contra dispositivos da LC n.º 214/2025⁶⁸. Nesse sentido, Varsano (2014) observa que, em sistemas de IVA, a concessão de isenções tende a estimular pressões contínuas por sua ampliação, seja por parte de setores já contemplados que buscam estender o benefício a seus insumos, seja por grupos não incluídos que pleiteiam tratamento equivalente. Essa dinâmica pode desvirtuar a racionalidade do modelo, corroer sua simplicidade e reabrir distorções que a reforma buscou superar.

Além disso, a própria lógica estrutural dos regimes diferenciados contém um efeito paradoxal. Quanto maior o rol de bens e serviços beneficiados por reduções ou isenções, mais elevada precisará ser a alíquota de referência destinada a recompor a neutralidade arrecadatória. Na prática, a ampliação da lista de produtos favorecidos implica majoração da alíquota padrão

⁶⁸ As primeiras ADIs relacionadas à Reforma Tributária sobre o consumo foram ajuizadas contra dispositivos da EC n.º 132/2023 e da LC n.º 214/2025. Destaca-se a ADI 7.755, do Partido Verde, que questiona a redução da base de cálculo do ICMS para agrotóxicos (Convênio ICMS n.º 100/1997 e art. 9º, §1º, XI, da EC n.º 132/2023), sob alegação de violação ao direito ao meio ambiente equilibrado e à saúde. As ADIs 7.779 e 7.790, ajuizadas pelo Instituto Oceano Azul e pela ANAPCD, contestam os critérios estabelecidos pela LC n.º 214/2025 para concessão de alíquota zero do IBS e da CBS na aquisição de automóveis por pessoas com deficiência e transtorno do espectro autista, alegando ofensa à dignidade humana, à isonomia e a compromissos internacionais do Brasil.

do IBS e da CBS, onerando justamente os bens e serviços que ficaram de fora da desoneração. Assim, embora o mecanismo se proponha a mitigar a regressividade tributária ao aliviar o custo de itens essenciais, pode acabar, indiretamente, acentuando o peso tributário sobre outros bens de consumo popular submetidos à alíquota geral. No caso dos produtos de higiene pessoal, esse risco é particularmente sensível, pois os demais produtos não incluídos no rol taxativo da lei complementar podem sofrer elevação proporcional de carga, enfraquecendo o próprio objetivo distributivo que fundamenta o tratamento diferenciado.

O debate político em torno da inclusão da carne bovina na cesta básica ilustra com clareza esse dilema. A pressão de setores organizados pela ampliação dos benefícios tributários resultou na elevação da alíquota de referência, com repercussões regressivas sobre a economia como um todo. Tal cenário revela o risco de captura política do processo legislativo, no qual a seletividade deixa de operar como instrumento de justiça fiscal para transformar-se em mecanismo de favorecimento setorial, comprometendo a coerência sistêmica da reforma e reabrindo distorções que o novo modelo buscava superar (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2024).

Apesar desses riscos estruturais associados à proliferação de regimes diferenciados, especialmente o impacto sobre a neutralidade arrecadatória e a possibilidade de captura política do processo decisório, é importante reconhecer que a EC n.º 132/2023 e a LC n.º 214/2025 procuraram limitar essa dinâmica mediante um desenho institucional mais contido.

Nesse ponto, Shingai e Vasconcelos (2025) observam que a simplificação não decorre apenas da eliminação de múltiplos benefícios e exceções, mas também do número reduzido de alíquotas efetivamente aplicáveis ao IBS e à CBS. Conforme destacam os autores, ressaltados os regimes específicos, o sistema opera com apenas quatro variações de alíquota: (i) a alíquota-padrão; (ii) alíquota reduzida em 30%; (iii) alíquota reduzida em 60%; e (iv) alíquota reduzida a 0%. Essa estrutura minimalista contrasta com o arranjo do modelo anterior, marcado por uma miríade de reduções de base, créditos presumidos, isenções setoriais e regimes especiais, que fragmentavam a tributação do consumo e alimentavam a litigiosidade.

A tensão entre simplicidade normativa e seletividade redistributiva reaparece, contudo, quando se examina o tratamento conferido aos produtos de higiene pessoal. Embora a LC n.º 214/2025 tenha previsto a redução de 60% das alíquotas do IBS e da CBS para determinados itens, sua aplicação ficou restrita a um conjunto bastante limitado de itens (BRASIL, 2025).

O art. 136, ao remeter ao Anexo VIII da referida legislação complementar, contemplou apenas seis produtos, quais sejam: sabões de toucador (código 3401.11.90 da NCM/SH), dentifrícios (código 3306.10.00 da NCM/SH), escovas de dentes (código 9603.21.00 da

NCM/SH), papel higiênico (código 4818.10.00 da NCM/SH), sabões em barra (código 3401.19.00 da NCM/SH) e fraldas e artigos higiênicos semelhantes (código 9619.00.00 da NCM/SH). Essa opção legislativa traduz uma concepção limitada de essencialidade, deixando de fora itens de uso cotidiano e de elevado peso no orçamento das famílias mais vulneráveis, como como xampus (código 3305.10.00 da NCM/SH), desodorantes (código 3307.20 da NCM/SH) e lâminas e aparelhos e lâminas de barbear (códigos 8212.10.20 e 8212.20.10 da NCM/SH), segundo a POF (IBGE, 2019).

Portanto, embora o desenho institucional do IVA dual busque um equilíbrio entre simplificação e justiça distributiva, a delimitação restritiva dos produtos contemplados atenua o potencial redistributivo do regime e mantém exposta parte relevante do consumo popular aos efeitos regressivos da tributação indireta.

Outrossim, embora a EC n.º 132/2023 tenha empregado a expressão “*majoritariamente consumidos por famílias de baixa renda*”, a LC n.º 214/2025 acabou por não restringir a redução ao consumo por parte das famílias de baixa renda, aplicando-se, assim, indistintamente aos consumidores em geral, independentemente da renda (BRASIL, 2025). A redução de 60% das alíquotas aplicáveis incide, assim, sobre os produtos listados taxativamente no Anexo VIII da LC n.º 214/2025, sem considerar o perfil socioeconômico do adquirente.

Já os produtos destinados aos cuidados básicos à saúde menstrual receberam tratamento mais protetivo. Fernandes e Torres (2025) destacam que a própria inserção da expressão “saúde menstrual” no texto constitucional pela EC n.º 132/2023 representou avanço simbólico e jurídico relevante, ao reconhecer institucionalmente a centralidade desse direito no enfrentamento das desigualdades de gênero. As autoras observaram, ainda à época da promulgação da Emenda, que a previsão constitucional abria espaço para reduções expressivas — potencialmente de até 100% — da carga tributária incidente sobre esses produtos, desde que a legislação infraconstitucional assim o definisse. Ressaltaram, porém, que o êxito dessa agenda dependeria do engajamento contínuo de instituições, atores políticos, sociedade civil e comunidade acadêmica na construção das normas complementares. Nesse contexto, criticaram a redação original do PLP n.º 64/2024, que deu origem à LC n.º 214/2025, por limitar-se a uma redução de 60% das alíquotas do IBS e da CBS, entendendo que a equiparação plena — com redução integral de 100% — seria mais compatível com os objetivos de justiça de gênero.

Tal aperfeiçoamento acabou sendo incorporado no texto final da Lei Complementar, consolidando, no plano infraconstitucional, a proteção integral aos produtos destinados à saúde menstrual, tendo em vista que o art. 147 da LC n.º 214/2025 incluiu tampões higiênicos, absorventes internos e externos, calcinhas absorventes e coletores menstruais, todos submetidos

à alíquota zero no código 9619.00.00 da NCM/SH. Essa diferenciação normativa reconhece a essencialidade reforçada desses bens e os insere em uma agenda mais ampla de justiça social e de gênero, aproximando-se de políticas públicas voltadas ao combate à pobreza menstrual, que compromete a saúde, a dignidade e até mesmo a frequência escolar de meninas e mulheres em situação de vulnerabilidade (NARCIZO, 2022).

Sobre esse aspecto, relatórios do UNICEF e do UNFPA (2021) reforçam essa visão ao apontar que a falta de acesso a insumos básicos de higiene menstrual constitui barreira concreta ao exercício da cidadania e à igualdade de oportunidades. Nessa medida, a política tributária em si não se limita à arrecadação, mas dialoga diretamente com os objetivos fundamentais da República, em especial a erradicação da pobreza e a redução das desigualdades sociais (BRASIL, 1988).

O tratamento normativo conferido aos produtos de higiene pessoal pela LC n.º 214/2025 pode ser sintetizado na Tabela 6 a seguir, que reúne os itens alcançados por esta pesquisa, indicando o enquadramento tributário e respectivos fundamentos normativos no novo modelo de tributação sobre o consumo:

Tabela 6 - Tratamento tributário do IBS e da CBS conferido aos produtos de higiene pessoal na LC n.º 214/2025

NCM/SH	PRODUTO	REGIME	TRATAMENTO TRIBUTÁRIO
3305.10.00	Xampus para cabelo	Regime regular	Tributação integral (Alíquota padrão)
3307.20	Desodorantes	Regime regular	Tributação integral (Alíquota padrão)
3306.10.00	Dentifrícios	Regime diferenciado (Art. 136; Anexo VIII)	Redução de 60% da alíquota padrão
3401.11.90	Sabonetes	Regime diferenciado (Art. 136; Anexo VIII)	Redução de 60% da alíquota padrão
4818.10.00	Papéis higiênicos	Regime diferenciado (Art. 136; Anexo VIII)	Redução de 60% da alíquota padrão
9603.21.00	Escovas de dentes	Regime diferenciado (Art. 136; Anexo VIII)	Redução de 60% da alíquota padrão
9619.00.00	Absorventes higiênicos	Regime diferenciado (Art. 147)	Alíquota zero
9619.00.00	Fraldas descartáveis	Regime diferenciado (Art. 136; Anexo VIII)	Redução de 60% da alíquota padrão
8212.10.20	Aparelhos e lâminas de barbear	Regime regular	Tributação integral (Alíquota padrão)

Fonte: Elaboração própria, a partir da LC n.º 214/2025.

A análise do quadro permite identificar a coexistência de tratamentos distintos, inclusive dentro dos regimes diferenciados previstos. Enquanto a redução de 60% das alíquotas para produtos de higiene pessoal, ainda que meritória, apresenta alcance limitado e eficácia

redistributiva questionável, a alíquota zero para os cuidados menstruais demonstra maior coerência com os princípios da justiça tributária e da equidade social.

No novo modelo, que não adota a seletividade como princípio estruturante, os regimes diferenciados assumem função mais explícita de correção de assimetrias sociais e de proteção de grupos vulneráveis. Sua legitimidade repousa menos em uma lógica técnica de diferenciação de alíquotas e mais na vinculação a finalidades extrafiscais constitucionalmente relevantes. Nesse sentido, a aplicação de alíquotas reduzidas ou zeradas cumpre papel redistributivo ao desonerar bens cuja tributação impacta desproporcionalmente determinados segmentos populacionais, como é o caso dos produtos destinados à saúde menstrual (PISCITELLI, 2021).

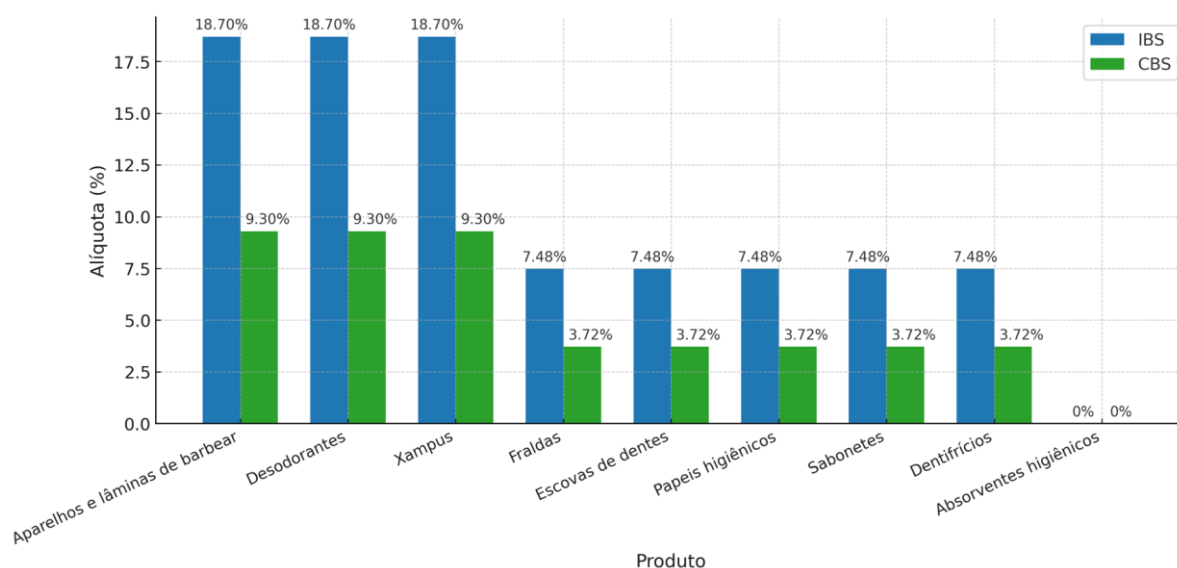
A literatura nacional confirma que a regressividade da tributação sobre o consumo incide de forma desproporcional sobre grupos já vulnerabilizados. Narcizo (2022) demonstra que o modelo tributário reproduz e aprofunda desigualdades de gênero e raça, atingindo com maior intensidade as mulheres negras, cuja renda média é inferior e cujos orçamentos familiares destinam parcela maior a bens essenciais. Salvador e Yannoulas (2013) reforçam esse diagnóstico ao mostrar que apenas 3,22% das mulheres negras integram a faixa de maiores rendimentos, enquanto aproximadamente 90% encontram-se entre aquelas que recebem até dois salários-mínimos, de modo que o peso relativo dos tributos indiretos é substancialmente mais elevado nesse grupo.

A regressividade, portanto, não constitui apenas um problema de justiça fiscal em sentido estrito: trata-se também de uma questão de equidade de gênero e raça, pois dialoga com desigualdades históricas que estruturam o mercado de trabalho, a distribuição de renda e as condições materiais de vida no país. Como adverte Narcizo (2022), não basta que a CRFB/88 proclame a redução das desigualdades sociais e regionais. É necessário que o sistema tributário seja desenhado e aplicado como instrumento efetivo de enfrentamento das múltiplas formas de opressão, ainda que tais objetivos, na prática, nem sempre sejam plenamente realizados.

A partir desse cenário, a discussão sobre quais bens devem receber tratamento favorecido adquire maior densidade normativa. Xavier (2007) ressalta que a noção de essencialidade, historicamente mobilizada como parâmetro de diferenciação, não se confunde com o valor de mercado do produto, mas decorre de escolhas legislativas orientadas por valores como a proteção à saúde, a dignidade humana e finalidades sanitárias ou humanitárias. Assim, um medicamento de alto custo pode ser tributado à alíquota zero em razão de sua relevância para a saúde pública, enquanto um bem de baixo valor monetário, como a aguardente, pode suportar tributação mais elevada em virtude de seus efeitos nocivos.

O Gráfico 14 abaixo ilustra a aplicação da alíquota de referência projetada em 28%, que corresponde à aproximação do percentual previamente divulgado pelo Ministério da Fazenda (27,97%), distribuída em 18,7% para o IBS e 9,3% para a CBS (BRASIL, 2024). Nele é possível visualizar como o tratamento diferenciado impacta diretamente a tributação dos produtos de higiene pessoal:

Gráfico 14 - Alíquota efetiva de IBS e CBS estimada para os produtos de higiene pessoal



Fonte: Elaboração própria.

Conforme se observa, enquanto itens como xampus e aparelhos e lâminas de barbear permanecem sujeitos à tributação integral, os produtos listados no Anexo VIII da LC n.º 214/2025 — dentífricos, sabonetes, papéis higiênicos, escovas de dentes e fraldas — sofrem redução linear de 60%, resultando em carga efetiva de 7,48% para o IBS e 3,72% para a CBS. Já os absorventes higiênicos evidenciam a aplicação da alíquota zero, em consonância com a política de combate à pobreza menstrual.

Ao demonstrar numericamente as estimativas de carga tributária efetiva para os produtos alcançados por esta pesquisa, em virtude desses tratamentos, o Gráfico 14 permite visualizar tanto o esforço de simplificação e transparência quanto as limitações do regime diferenciado aplicado, que deixa de fora itens de uso cotidiano e elevado peso orçamentário para famílias de baixa renda, como desodorantes, xampus e aparelhos e lâminas de barbear.

Em síntese, o regime diferenciado aplicado aos produtos de higiene pessoal, tal como estruturado pela LC n.º 214/2025, revela tanto avanços quanto limitações do novo modelo de tributação sobre o consumo. De um lado, incorpora a noção de essencialidade, reconhecendo sua importância mediante a redução de alíquota, como técnica de mitigação da regressividade.

De outro, sua aplicação restritiva e objetivamente delimitada, desvinculada do perfil socioeconômico do consumidor, acaba por limitar o alcance redistributivo da medida.

Além disso, a redução ora prevista é linear e estática, aplicada diretamente sobre a alíquota da CBS e do IBS (estadual e municipal), de modo que a tributação final decorrerá do resultado da soma das alíquotas definidas por cada ente federado, reduzido aos percentuais estabelecidos. Diferentemente do sistema atual, no qual os entes federados dispõem de ampla margem para modular a carga dos tributos sobre o consumo por meio de instrumentos infraconstitucionais, o novo modelo reduz significativamente essa flexibilidade. No ICMS, por exemplo, é possível conceder redução de base de cálculo por decreto — desde que previamente autorizada por Convênio — além de instituir reduções de alíquota ou isenções por lei estadual. No IPI, a legislação permite ao Poder Executivo ajustar alíquotas por decreto, valendo-se da seletividade como critério de diferenciação. Para o IBS e a CBS, porém, essa dinâmica é substituída por uma arquitetura normativa mais rígida, na medida em que os entes federados não poderão mais alterar, de forma discricionária, percentuais de alíquota nem promover reduções de base de cálculo direcionadas a bens ou serviços específicos. As hipóteses de alíquota reduzida ou zerada passam a ser taxativamente previstas em lei complementar, e o único instrumento de ajuste disponível é a definição de sua alíquota geral e uniforme, aplicável indistintamente a todos os bens e serviços (BRASIL, 2025).

Se, por um lado, a delimitação restrita do regime diferenciado tende a conferir maior estabilidade normativa e a reduzir assimetrias historicamente decorrentes do uso político da seletividade, por outro, introduz maior rigidez ao sistema, ao limitar a flexibilidade necessária para acomodar mudanças conjunturais ou revisões futuras dos parâmetros de essencialidade.

2.4 IPI E ZONA FRANCA DE MANAUS

A EC n.º 132/2023 promoveu profunda transformação no sistema tributário brasileiro ao redefinir a estrutura de incidência sobre o consumo e estabelecer um regime transitório que culminará, em 2027, com a neutralização da maior parte das alíquotas do IPI. Tal remodelação institui uma mudança de paradigma, tendo em vista que o IPI deixa de ser um tributo estruturante do modelo brasileiro de tributação sobre o consumo para tornar-se figura residual, restrita a situações específicas vinculadas à preservação da ZFM. A intenção do constituinte derivado foi permitir que a CBS e o IBS assumam o papel central na tributação do consumo, ambos concebidos segundo padrões internacionais de IVA. Nesse novo modelo, o IPI, além da finalidade arrecadatória, subsiste para atender à necessidade constitucionalmente reconhecida

de assegurar tratamento diferenciado à ZFM, que permanece como instrumento de desenvolvimento regional até 2073 (BRASIL, 2023).

A preservação do IPI como mecanismo protetivo da ZFM não constitui inovação da EC n.º 132/2023, mas reafirma uma diretriz consolidada desde a criação da ZFM em 1967 e sua incorporação à ordem constitucional em 1988. Historicamente, o tratamento tributário favorecido à ZFM foi concebido para promover desenvolvimento econômico em uma região marcada por baixa densidade industrial, dificuldades logísticas, interiorização limitada da atividade produtiva e vulnerabilidade a práticas econômicas predatórias associadas ao desmatamento. A tributação favorecida à ZFM busca neutralizar custos adicionais de transporte e energia, atrair investimentos, estimular emprego local e, sobretudo, criar alternativas econômicas lícitas que reduzam pressões sobre a floresta amazônica. Ou seja, não é mero privilégio setorial, mas parte de um pacto constitucional que reconhece a especificidade geopolítica, ambiental e socioeconômica da região (BRASIL, 1988).

A efetividade desse modelo, inclusive, é destacada em pesquisa realizada pela FGV EESP, coordenada por Holland (2019), que demonstra resultados expressivos ao analisar o desempenho econômico e social da região ao longo das últimas décadas. Segundo o estudo, a renda per capita do Amazonas apresentou crescimento substancial entre 1970 e 2010, passando de aproximadamente R\$ 2.400,00 para cerca de R\$ 17.000,00. Também se verificou expansão significativa do capital humano, que aumentou mais de 250% entre 1980 e 2000. O trabalho ainda mostra que o polo industrial da ZFM possui multiplicador fiscal elevado, situado entre 1,14 e 3,03, o que indica forte capacidade de geração de renda e dinamização econômica. Além disso, a arrecadação federal supera a renúncia fiscal associada ao regime e o modelo contribui tanto para a redução do desmatamento quanto para o aumento da formalização do mercado de trabalho. Esse conjunto de evidências revela não apenas a solidez do arranjo industrial da ZFM, mas também sua relevância estratégica para o equilíbrio regional, sobretudo porque as condições logísticas, geográficas e ambientais da Amazônia impõem limitações severas à viabilidade de alternativas econômicas competitivas que preservem a floresta.

A EC n.º 132/2023 estabeleceu a redução a zero das alíquotas do IPI, com exceção dos produtos industrializados com incentivos na Zona Franca de Manaus, conforme critérios definidos por lei complementar (BRASIL, 2023). A LC n.º 214/2025 materializou esse mandato constitucional ao disciplinar, de forma detalhada, a manutenção do IPI. A legislação complementar determinou que, a partir de 1º de janeiro de 2027, serão reduzidas a zero as alíquotas do IPI para todos os produtos sujeitos a alíquotas inferiores a 6,5% na TIPI de 2023, desde que atendam a critérios objetivos relacionados à industrialização incentivada na ZFM ou

à aprovação de projetos técnico-econômicos pela SUFRAMA em períodos determinados. Os produtos que superarem esse limite ou que não se enquadrarem nas hipóteses legais permanecerão sujeitos à incidência do IPI, ainda que circunscrita a um campo significativamente reduzido diante da abrangência do novo sistema.

No universo de produtos analisados nesta pesquisa, essa regra produz efeitos específicos que merecem destaque. Conforme se observa no Gráfico 3, apenas os aparelhos e lâminas de barbear apresentam alíquota de IPI superior a 6,5% na TIPI, enquanto todos os demais itens de higiene pessoal selecionados — como sabonetes, xampus, escovas de dente, dentifrícios, desodorantes, absorventes higiênicos, fraldas descartáveis e papel higiênico — situam-se abaixo desse patamar. A comparação entre a estrutura normativa da LC n.º 214/2025 e a composição da cesta de produtos investigada indica, portanto, que a incidência residual do IPI tende a recair sobre um conjunto bastante limitado de bens.

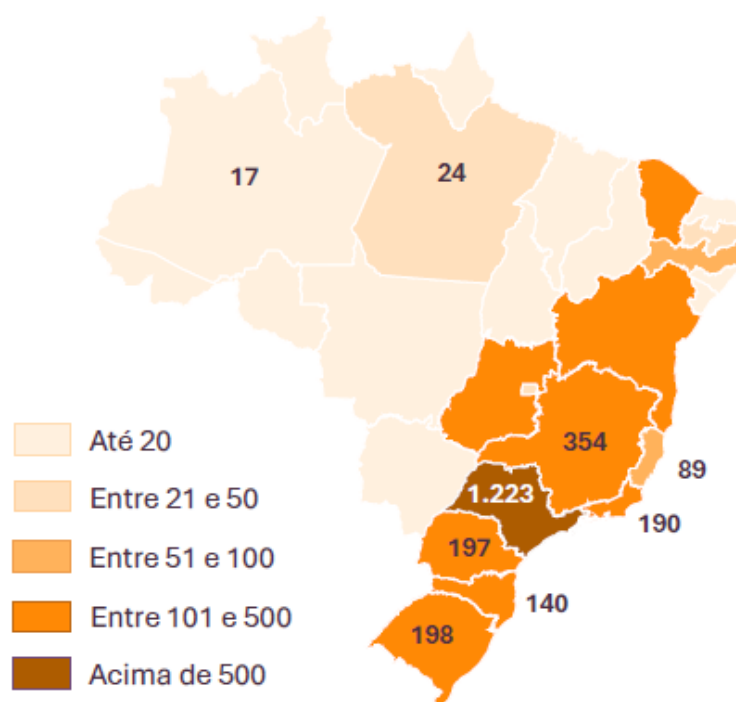
Adicionalmente, a LC n.º 214/2025 conferiu ao Poder Executivo a responsabilidade de publicar a lista dos produtos beneficiados com alíquota zero, integrando normas complementares e infralegais que definirão, com precisão, os bens que continuarão sujeitos ao IPI a partir de 2027, o que tende a contribuir para a segurança jurídica. Além disso, introduziu, ainda, créditos presumidos de CBS, aprofundando a proteção à competitividade das indústrias localizadas na ZFM e reforçando a lógica regional diferenciada que fundamenta o regime (BRASIL, 2025).

Apesar de ancorada em fundamentos históricos e constitucionais, a manutenção do IPI suscita críticas relevantes na doutrina tributária e na literatura econômica. Como destaca Santin (2025), o IPI, enquanto tributo incidente na origem, destoia das premissas de um sistema moderno de tributação sobre o consumo baseado na incidência no destino, que previne distorções na alocação de recursos e reduz incentivos artificiais à realocação produtiva. Ao incidir na etapa industrial, o IPI tende a aumentar o custo da produção nacional, desestimular investimentos e gerar conflitos federativos, sobretudo quando associado a políticas de renúncia fiscal e benefícios setoriais. Para a autora, a preservação do IPI, ainda que em caráter residual, mantém elementos de um modelo ultrapassado e pouco eficiente, com efetivo potencial de comprometer a coerência interna do sistema inaugurado pela EC n.º 132/2023.

Essas críticas ganham contornos particularmente relevantes quando se analisa o eventual alcance para os produtos de higiene pessoal, objeto central desta dissertação. Os dados da RAIS (BRASIL, 2024), considerando as empresas enquadradas na CNAE de fabricação de cosméticos, produtos de perfumaria e de higiene pessoal (CNAE 20631), apresentado na figura a seguir, demonstra que as indústrias de HPPC estão fortemente concentrada nas regiões Sul e

Sudeste, que reúnem 2.391 estabelecimentos, o que corresponde a 77,2% do total nacional, e 82,6% dos vínculos empregatícios do setor. A região Norte do país, por sua vez, concentra apenas 1,9% dos estabelecimentos e 0,5% no Estado do Amazonas:

Figura 5 - Número de estabelecimentos de HPPC por UF (2024)



Fonte: Elaboração própria, a partir dos dados extraídos da RAIS (2024).

Conforme se observa, a incidência residual do imposto poderá recair justamente sobre os produtos fabricados nas regiões onde se concentra a produção nacional desses bens, o que tende a resultar em maior tributação relativa para um setor que não se beneficia dos incentivos aplicáveis à ZFM.

Considerando que a participação da ZFM na produção de itens de higiene pessoal é marginal no contexto nacional, eventual incidência do IPI sobre produtos fabricados fora da área incentivada tem potencial para gerar assimetrias relevantes, com impactos diferenciados sobre investimentos, operações industriais e formação de preços. Ainda que tais diferenciações estejam compatíveis com a lógica constitucional de proteção à ZFM, seus efeitos sobre a coerência interna do novo sistema tributário tornam necessário um acompanhamento atento ao longo da transição, tanto no que se refere à compatibilidade com os princípios de neutralidade e simplicidade quanto à avaliação de eventuais repercussões distributivas no consumo de bens essenciais.

Nessa perspectiva, o IPI residual não pode ser compreendido apenas como mecanismo de preservação da ZFM, mas como elemento cuja permanência modifica, ainda que parcialmente, a arquitetura do novo sistema. Sua incidência, caso venha a alcançar determinados produtos de higiene pessoal, tem potencial para influenciar padrões competitivos, alterar preços relativos e afetar o grau de aderência do sistema aos princípios de neutralidade e de redução da regressividade estabelecidos pela EC n.º 132/2023. Por isso, o exame de sua interação com a CBS e o IBS é indispensável para avaliar de que forma o novo modelo se comportará diante de bens essenciais cuja tributação possui elevado impacto distributivo.

A efetiva dimensão desses efeitos dependerá, porém, da regulamentação infralegal que disciplinará o alcance do imposto, especialmente da lista de produtos beneficiados com alíquota zero cujo detalhamento foi atribuído ao Poder Executivo pela LC n.º 214/2025. A divulgação dessa lista e a definição precisa dos critérios de enquadramento serão determinantes para avaliar, com maior clareza, como o IPI residual se articulará com o IBS e a CBS e quais impactos poderá produzir na tributação dos produtos de higiene pessoal ao longo e após a transição.

2.5 PERÍODO DE TRANSIÇÃO ENTRE OS MODELOS

A transição para o novo modelo de tributação sobre o consumo foi concebida como um processo gradual, com início em 1º de janeiro de 2026 (ano de testes) e conclusão em 31 de dezembro de 2032, a fim de propiciar adaptação administrativa e tecnológica por parte dos contribuintes e dos entes federativos, bem como mitigar discontinuidades arrecadatórias e efeitos jurídicos adversos associados à extinção abrupta de benefícios fiscais atrelados ao ICMS e ao ISS.

O desenho escalonado busca compatibilizar a implementação dos princípios estruturantes do IVA moderno (neutralidade, transparência, simplicidade e não cumulatividade) com a necessidade de preservar a segurança jurídica durante a convivência de dois modelos de tributação, o atual e o novo, que se sobreporão por período determinado (SANTI; FÉLIX; CAMPOS, 2025).

Para facilitar a compreensão da dinâmica de convivência entre os tributos antigos e os novos, bem como da extinção progressiva dos primeiros e da consolidação gradual do IBS e da CBS, apresenta-se a seguir um quadro sinóptico a partir das regras estabelecidas na LC n.º 214/2025, que ilustra, de forma esquemática, o cronograma de transição estabelecido (BRASIL, 2025).

Esse esquema permite visualizar, em perspectiva temporal, a sobreposição e a substituição progressiva de cada exação até a completa implementação do novo modelo tributário:

Tabela 7 - Cronograma de transição dos tributos sobre o consumo (2026–2033)

TRIBUTOS	2026	2027	2028	2029	2030	2031	2032	2033
PIS	Sem alteração	Extinção	-	-	-	-	-	-
COFINS	Sem alteração	Extinção	-	-	-	-	-	-
CBS	0,90% ⁶⁹	Alíquota padrão.						
ICMS	Sem alteração	Sem alteração	Sem alteração	90% da alíquota atual	80% da alíquota atual	70% da alíquota atual	60% da alíquota atual	Extinção
ISS	Sem alteração	Sem alteração	Sem alteração	90% da alíquota atual	80% da alíquota atual	70% da alíquota atual	60% da alíquota atual	Extinção
IBS	0,1% Estadual	0,05% Estadual + 0,05% Municipal	0,05% Estadual + 0,05% Municipal	10% da alíquota padrão	20% da alíquota padrão	30% da alíquota padrão	40% da alíquota padrão	100% da alíquota padrão
IPI	Sem alteração	Alíquota reduzida a 0%. IPI mantido para alguns produtos (ZFM - Art. 454 da LC n.º 214/2025)						
IS	Sem efeito	Alíquota a ser definida em lei ordinária.						

Fonte: Elaboração própria, a partir da regras estabelecidas na LC n.º 214/2025.

No que se refere a substituição da contribuição para o PIS e da COFINS pela CBS, a legislação complementar estabelece um itinerário curto, porém relevante para calibração de alíquotas. Em 2026, aplica-se alíquota simbólica de 0,9% da CBS, com previsão expressa de compensação integral com os valores devidos a título de PIS e COFINS no mesmo período de apuração, admitida, em caráter subsidiário, a compensação com outros tributos federais administrados pela RFB ou a restituição em até 60 dias, mediante requerimento.

Essa cobrança experimental, de caráter meramente informacional, visa mensurar a base tributável efetiva sob as novas regras de incidência e créditos, permitindo à União calibrar a alíquota de referência que passará a vigorar em 2027, quando a contribuição para o PIS e a COFINS serão extintas, passando a incidir a CBS em sua plenitude (BRASIL, 2025).

⁶⁹ Em 2026, o IBS e a CBS serão recolhidos em caráter teste, com valores compensáveis com o PIS e a COFINS devidos no mesmo período, nos termos da LC n.º 214/2025. Esse recolhimento, contudo, somente ocorrerá caso não sejam cumpridas as obrigações acessórias previstas para o período (art. 348, § 1º da LC n.º 214/2025). Nos exercícios de 2027 e 2028, o valor do IBS devido será abatido diretamente da alíquota da CBS, conforme regras transitórias estabelecidas para a implantação do novo modelo.

Ressalte-se que a legislação complementar ainda contempla incentivo ao cumprimento tempestivo das obrigações acessórias, ao dispensar, para 2026, o recolhimento da CBS aos sujeitos passivos que comprovem a conformidade formal, sem prejuízo da exigibilidade integral de PIS e COFINS nesse interregno, reforçando a função pedagógica do “ano de testes” (BRASIL, 2025).

Conforme assinalam Santi, Félix e Campos (2025), o art. 348 da LC n.º 214/2025 estabelece etapa transitória para a implementação fiscal do IBS e da CBS, dispondo que, no exercício de 2026, serão aplicadas regras excepcionais voltadas à compensação e ao ressarcimento dos valores pagos a título desses novos tributos. Conforme preceitua os autores, ao assegurar a neutralidade do sistema e preservar o fluxo de caixa dos contribuintes, o dispositivo autoriza a compensação dos valores recolhidos nesse período com obrigações tributárias já existentes ou, em caráter subsidiário, o seu ressarcimento. Para eles, trata-se, assim, de proposição normativa especial, marcada por delimitação cronológica que não integra o suporte fático da regra-matriz de incidência, mas se qualifica como cláusula de vigência normativa, de caráter excepcional, pertencente à moldura formal da norma e própria de um regime de transição tributária. Ou seja, são normas de transição que têm a função de harmonizar a nova estrutura tributária com a realidade fático-jurídica do período transitório.

Já a transição para o IBS segue cronograma mais longo, inclusive gradativo, com o objetivo de permitir a adaptação dos contribuintes e dos entes federativos à nova sistemática⁷⁰, e, também, de evitar o encerramento abrupto dos efeitos econômicos e jurídicos dos incentivos fiscais vinculados ao ICMS e ao ISS, permitindo sua extinção de forma progressiva.

Em 2026, inaugura-se a cobrança simbólica do IBS pela alíquota de 0,1%, integralmente dedutível do montante devido da contribuição para o PIS e da COFINS, sem observância das vinculações constitucionais ordinárias de receita, com destinação vinculada ao financiamento do Comitê Gestor do IBS e à composição do Fundo de Compensação de Benefícios Fiscais do ICMS, providências institucionais essenciais para a governança federativa do novo imposto e para a transição ordenada de incentivos pretéritos. Na hipótese de o contribuinte não possuir débitos suficientes dessas contribuições, admite-se a compensação com quaisquer outros tributos federais administrados pela RFB ou, alternativamente, o pedido de restituição, cujo ressarcimento deverá ocorrer no prazo máximo de 60 (sessenta) dias, conforme dispõe o art. 348 da mesma lei (BRASIL, 2025).

⁷⁰ A substituição do modelo atual (ICMS, ISS, PIS, COFINS e IPI) pelo novo sistema (IBS, CBS e IS) terá duas transições: (i) transição dos tributos; e (ii) de transição federativa para repartição de receitas. Neste Relatório será tratada exclusivamente a transição dos tributos (BRASIL, 2023).

Importa destacar que, da mesma forma prevista para a CBS, ainda no exercício de 2026, os contribuintes que comprovarem o cumprimento tempestivo das obrigações acessórias relacionadas ao IBS poderão ser dispensados do recolhimento desse percentual simbólico de 0,1% (BRASIL, 2025). A lógica informacional repete-se nesse caso, pois a incidência simbólica tem como finalidade a coleta de dados sobre a base tributável e sobre o comportamento da arrecadação, funcionando como instrumento de mensuração da elasticidade da receita e de preparação para a definição das alíquotas de referência nos exercícios subsequentes.

Nos exercícios de 2027 e 2028, mantém-se o caráter simbólico do IBS, agora fracionado em 0,05% de alíquota estadual e 0,05% de alíquota municipal, com efeitos coordenados sobre a CBS para preservar a neutralidade global da carga durante a convivência dos sistemas. Nesses dois anos, as regras explicitam a aplicação das alíquotas simbólicas inclusive em regimes específicos e diferenciados, o que denota esforço de uniformização do escopo do tributo sem descurar de setores com desenho de incidência próprio (BRASIL, 2025).

A fase decisiva de substituição ocorre entre 2029 e 2032. De um lado, a redução progressiva das alíquotas efetivas do ICMS e do ISS — 10% em 2029, 20% em 2030, 30% em 2031 e 40% em 2032, sempre em relação às alíquotas vigentes em 31 de dezembro de 2028 — com redução proporcional de benefícios e incentivos fiscais correspondentes, inclusive aqueles convalidados pela LC n.º 160/2017. De outro, a elevação simétrica das alíquotas de referência do IBS, a serem definidas ano a ano pelo Senado Federal, no exercício anterior ao de vigência, a partir de estudos técnicos e projeções aferidas pelo TCU. Esse mecanismo de substituição “neutra” visa assegurar que o ganho de arrecadação do IBS, em cada exercício, equivalha à perda planejada de ICMS e ISS, evitando saltos de carga e protegendo a previsibilidade orçamentária dos entes federados (BRASIL, 2025).

A partir de 1º de janeiro de 2033, chega ao fim o período de transição da reforma tributária. Nessa data, extinguem-se de forma definitiva o ICMS e o ISS, e o IBS passa a ser cobrado em sua integralidade, enquanto a CBS já estará plenamente vigente desde 2027. No que se refere aos demais tributos que coexistirão com o IBS e a CBS durante a transição, a LC n.º 214/2025 define regras específicas. O IPI permanece em vigor até 31 de dezembro de 2026 e tem suas alíquotas reduzidas a zero somente a partir de 1º de janeiro de 2027, passando, desde então, a exercer função meramente residual associada à ZFM. Na mesma data, abre-se a possibilidade de instituição do IS, cuja fixação de alíquotas dependerá de lei ordinária, observados os parâmetros estabelecidos pela LC n.º 214/2025 (BRASIL, 2025).

Nessa perspectiva, o regime de transição instituído pela LC n.º 214/2025 não se reduz a uma etapa meramente procedimental entre dois modelos tributários, mas representa o núcleo

operativo da reforma sobre o consumo. Mais do que simples processo de transição, ele cumpre função jurídico-política de acomodação federativa, de proteção da neutralidade econômica e de racionalização fiscal.

Santi, Félix e Campos (2025) destacam que a complexidade de sua arquitetura normativa, longe de significar entrave, expressa a sofisticação da engenharia legislativa e a maturidade institucional em enfrentar transformações estruturais sem rupturas abruptas. Para os autores, a transição funciona como espaço pedagógico para entes federativos, contribuintes e administração tributária testarem, adaptarem e evoluírem dentro do novo sistema, garantindo aprendizado institucional progressivo, preservação do pacto federativo e reforço do compromisso republicano com um sistema mais justo, eficiente e transparente.

A despeito do cuidado técnico que orientou o desenho da transição, um ponto sensível tende a se destacar como potencial gerador de controvérsias, qual seja, a interação entre os tributos do regime anterior e os do novo modelo na formação das bases de cálculo durante o período de convivência. O redesenho constitucional, reforçado pela disciplina da lei complementar, adotou de maneira explícita a técnica de tributação “por fora”, coerente com a lógica dos modernos IVAs e com a exigência de transparência na composição dos preços⁷¹. Esse critério conduz, por consequência lógica, à conclusão de que o IBS e a CBS não devem integrar a base de cálculo do ICMS e do ISS.

Contudo, as legislações vigentes desses tributos, que utilizam o valor da operação acrescido de outras parcelas (ICMS) e o preço do serviço (ISS), não contemplam comando expresso que exclua os novos tributos de suas respectivas bases de cálculo⁷². A ausência dessa previsão abre margem para interpretações divergentes e pode estimular iniciativas de Estados e Municípios voltadas à inclusão do IBS e da CBS como forma de mitigar perdas de arrecadação durante a redução gradual das alíquotas do ICMS e do ISS⁷³. A incerteza é ampliada pelo fato

⁷¹ Em nota técnica, o CCIF, responsável pela proposta inicial da PEC n.º 45/2019, destacou que a inclusão do IBS e da CBS nas bases de cálculo do ICMS e do ISS teria o potencial de gerar elevado volume de contencioso administrativo e judicial, ampliando a insegurança jurídica e a instabilidade do sistema tributário. A entidade recordou ainda a experiência da chamada “tese do século”, relativa à exclusão do ICMS da base do PIS e da COFINS, como exemplo de controvérsia prolongada e de elevado impacto financeiro. (JOTA. Reforma tributária: governos devem incluir IBS e CBS no ICMS, ISS e IPI. *Jota.info*, 2025. Disponível em: <https://www.jota.info/tributos/reforma-tributaria-governos-devem-incluir-ibs-e-cbs-no-icms-iss-e-ipi>. Acesso em: 13 set. 2025.)

⁷² A legislação atualmente em vigor reforça esse cenário de incerteza. O art. 13 da LC n.º 87/1996 define que a base de cálculo do ICMS corresponde, como regra geral, ao valor da operação acrescido de importâncias pagas, recebidas ou debitadas, enquanto o art. 7º da LC n.º 116/2003 estabelece que a base do ISS é o preço do serviço. A redação desses dispositivos pode ser invocada para sustentar a inclusão do IBS e da CBS, ainda que a lógica do novo modelo — estruturado sobre a tributação “por fora” e orientado pela neutralidade — aponte em sentido oposto.

⁷³ O diretor institucional do Comitê Nacional de Secretários de Fazenda, Finanças, Receita ou Tributação dos Estados e do Distrito Federal (Comsefaz), André Horta, afirmou que a reforma tributária assegura a transição

de que o processo legislativo da reforma suprimiu dispositivo que afastaria de modo claro essa possibilidade, o que aumenta a probabilidade de controvérsias administrativas e judiciais ao longo da transição⁷⁴.

O debate, portanto, não se limita à esfera teórica. Caso o IBS e a CBS venham a compor a base de cálculo do ICMS e do ISS durante a transição, instaurar-se-á um cenário de possível incidência de um tributo sobre outro, com efeitos de cumulatividade que suscitem preocupação. Embora o STF, no julgamento do Tema 69, tenha afastado a inclusão do ICMS na base de cálculo da contribuição para o PIS e da COFINS, reconhecendo que o imposto não integra o conceito de faturamento (BRASIL, 2017), essa orientação não permite concluir, de modo automático, que a mesma lógica será aplicada no contexto da reforma. Ainda assim, a inexistência de regra explícita delimitando essa interação tributária preserva o risco de novos litígios, capazes de prolongar o já elevado volume de disputas que caracteriza o sistema tributário brasileiro.

Não por acaso, tramita na Câmara dos Deputados o Projeto de Lei Complementar nº 16/2025, destinado a afastar, de forma inequívoca, a inclusão do IBS e da CBS nas bases do ICMS, do ISS e do IPI. Sua aprovação tender a preservar a coerência do novo arranjo e mitigar a probabilidade de contenciosos. A eventual rejeição, em contrapartida, prolongaria um ambiente de insegurança jurídica, com impactos diretos sobre a conformidade fiscal, a precificação de bens e serviços e a alocação de riscos contratuais.

A controvérsia acerca da interação entre os tributos antigos e os novos evidencia, em última análise, a complexidade de compatibilizar regimes normativos sobrepostos e a centralidade da segurança jurídica para o êxito da reforma. Embora o período de transição tenha

neutra em termos de arrecadação dos tributos substituídos, acrescentando que qualquer tentativa de redução de receitas estaduais e municipais neste estágio representaria verdadeira sabotagem aos princípios e ao esforço da reforma. Na mesma linha, a Frente Nacional de Prefeitas e Prefeitos (FNP) manifestou preocupação com a possibilidade de exclusão do IBS e da CBS das bases de cálculo do ICMS e do ISS, advertindo que essa medida provocaria erosão imediata das receitas subnacionais. A entidade estimou que, apenas no caso do ISS, a perda seria de 10,8% em 2029, chegando a 16,2% em 2032, sem previsão de compensação. Tal redução, segundo a FNP, comprometeria a capacidade de financiamento de serviços públicos essenciais como saúde, educação e segurança. (JOTA. Reforma tributária: governos devem incluir IBS e CBS no ICMS, ISS e IPI. *Jota.info*, 2025. Disponível em: <https://www.jota.info/tributos/reforma-tributaria-governos-devem-incluir-ibs-e-cbs-no-icms-iss-e-ipi>. Acesso em: 13 set. 2025.)

⁷⁴ Durante a tramitação da PEC n.º 45/2019, que resultou na promulgação da EC n.º 132/2023, constava no texto original dispositivo expresso determinando que o IBS e a CBS não poderiam integrar suas próprias bases de cálculo nem as de outros tributos, tais como ICMS, ISS, IPI e contribuições sociais. A redação original do art. 156-A previa, em seu inciso IX, a vedação expressa à inclusão, e o § 17 do art. 195 estendia essa mesma regra à CBS. Ambos, contudo, foram suprimidos no processo legislativo, de modo que a CRFB/88 reformada silenciou sobre o tema. Essa exclusão, embora não comprometa a lógica do modelo de tributação “por fora” adotado pela EC n.º 132/2023, abriu margem para controvérsias interpretativas e para eventual tentativa de Estados e Municípios de preservar receitas pela inclusão do IBS e da CBS nas bases do ICMS e do ISS durante a fase de transição, criando potencial de novos litígios e insegurança jurídica no período (BRASIL, 2019).

sido juridicamente estruturado para reduzir litígios, sua efetividade dependerá do acompanhamento atento dos efeitos distributivos e concorrenciais da calibragem anual das alíquotas, da operacionalização dos mecanismos de compensação e restituição e, sobretudo, da solução célere da disputa que envolve as bases de cálculo. Sem isso, os objetivos pretendidos e que orientam o novo modelo permanecerão vulneráveis a disputas interpretativas prolongadas.

3 ANÁLISE COMPARATIVA ENTRE O MODELO ATUAL E O NOVO MODELO DE TRIBUTAÇÃO SOBRE O CONSUMO DE PRODUTOS DE HIGIENE PESSOAL

A compreensão do futuro da tributação dos produtos de higiene pessoal após 2033 exige análise comparativa sistemática entre o modelo vigente e o novo modelo instituído pela EC n.º 132/2023 e pela LC n.º 214/2025. Este capítulo objetiva, portanto, evidenciar as principais diferenças entre esses dois modelos e as mudanças relacionadas à tributação dos produtos de higiene pessoal. Para tanto, parte-se de parâmetros jurídicos já delimitados, que permitem comparar hipóteses de incidência, bases de cálculo, alíquotas, regimes diferenciados, regras de creditamento e efeitos sobre a formação de preços.

A análise desenvolvida não se limita aos aspectos normativos. Considera, também, as eventuais consequências econômicas e concorrenciais decorrentes da transição entre os modelos, especialmente no que diz respeito à recomposição de preços, à eliminação dos resíduos tributários, à uniformização dos regimes de apuração e à potencial redução da litigiosidade decorrente da simplificação, além dos avanços, desafios e eventuais insuficiências de sua arquitetura.

Por fim, o capítulo culmina com a discussão relativa à regressividade, à essencialidade e à justiça fiscal, aspectos que orientam a finalidade da reforma tributária e que são particularmente relevantes para os produtos de higiene pessoal, na medida em que trata-se de bens essenciais, cuja tributação historicamente se afastou das diretrizes constitucionais.

3.1 PARÂMETROS JURÍDICOS DE COMPARAÇÃO E METODOLOGIA DE ANÁLISE

A análise comparativa entre o modelo atualmente vigente de tributação sobre o consumo e o novo arranjo instituído pela EC n.º 132/2023 e pela LC n.º 214/2025 requer a definição prévia dos parâmetros jurídicos que orientarão o estudo. Como o objetivo desta dissertação é compreender de que modo as alterações normativas modificam a estrutura de incidência aplicável aos produtos de higiene pessoal, o recorte analítico concentra-se em cinco aspectos centrais da disciplina tributária — fato gerador, base de cálculo, alíquotas, não cumulatividade

e regimes diferenciados — entendidos, neste trabalho, como os elementos que permitem identificar de que forma o tributo se projeta sobre as operações examinadas e quais efeitos decorrem de sua aplicação. Trata-se, portanto, de um conjunto de parâmetros analíticos utilizados para fins comparativos, e não da enumeração dos elementos essenciais da regra-matriz de incidência tributária segundo a teoria clássica (CARVALHO, 2023).

A partir desses parâmetros, a comparação entre os dois modelos tem por finalidade examinar, sob perspectiva normativa, a forma como se estrutura a incidência dos tributos ao longo da cadeia de produção e comercialização dos produtos de higiene pessoal. O objetivo não é mensurar carga tributária ou estimar efeitos econômicos, mas compreender a lógica jurídica de incidência que compõe a formação de preços desses bens, o que será demonstrado de forma pontual, apenas com finalidade ilustrativa.

A metodologia adotada segue a abordagem comparativa, iniciando-se pela identificação e descrição dos elementos estruturantes dos tributos que compõem o modelo atual (IPI, contribuição para o PIS, COFINS e ICMS) e, em seguida, das normas constitucionais e complementares que regem o IBS e a CBS. Com base nesses referenciais, procede-se a análise sistemática das convergências e divergências entre os dois modelos, de modo a construir um quadro analítico capaz de demonstrar o modelo de tributação dos produtos de higiene pessoal atual e futuro (a partir de 2033).

3.2 PRINCIPAIS DIFERENÇAS ESTRUTURAIS ENTRE OS MODELOS E OS REFLEXOS SOBRE A TRIBUTAÇÃO DOS PRODUTOS DE HIGIENE PESSOAL

3.2.1 Hipótese de incidência e fato gerador

No modelo de tributação sobre o consumo atualmente vigente, a incidência sobre os produtos de higiene pessoal decorre de hipóteses de incidência distintas e fragmentadas, definidas conforme a natureza específica de cada tributo, como examinado no Capítulo 1. O IPI tem como hipótese de incidência a industrialização, compreendida como qualquer operação que modifique a natureza, o funcionamento, a apresentação ou a finalidade do produto. Já a contribuição para o PIS e a COFINS vinculam sua hipótese de incidência à receita bruta, estabelecendo a ocorrência do tributo quando há ingresso de valores decorrentes das atividades empresariais. O ICMS, por sua vez, tem por hipótese a circulação jurídica de mercadorias, caracterizada pela transferência de titularidade, além das prestações de serviços de transporte interestadual e intermunicipal e de comunicação.

Essa pluralidade de hipóteses de incidência produz, como consequência lógica, fatos geradores manifestados em momentos distintos da cadeia produtiva. O fato gerador do IPI

ocorre com a saída do produto industrializado do estabelecimento; já o da contribuição para o PIS e da COFINS, materializa-se com o ingresso da receita; enquanto o do ICMS com a transferência da titularidade da mercadoria ou a prestação dos serviços tributados. Assim, operações com o mesmo produto e dentro da mesma cadeia produtiva acabam sendo submetidas a tributos distintos, com incidência e fatos geradores diversos, o que fragmenta a compreensão sistêmica da incidência e contribui para um ambiente de elevada complexidade e litigiosidade.

Com o novo modelo instituído pela EC n.º 132/2023 e pela LC n.º 214/2025, a hipótese de incidência e o fato gerador são harmonizados. Tanto o IBS quanto a CBS passam a incidir sobre operações com bens materiais ou imateriais, direitos ou serviços, conforme definido nos arts. 156-A e 195, V, da CRFB/88 (BRASIL, 1988). A LC n.º 214/2025 aprofunda essa concepção ao estabelecer que a hipótese de incidência consiste no fornecimento oneroso de bens ou na prestação de serviços, independentemente da forma jurídica adotada pelas partes (BRASIL, 2025). Trata-se, portanto, de uma hipótese construída a partir de um conceito econômico de operação, e não de categorias jurídico-formais como “industrialização”, “faturamento” ou “circulação jurídica”.

Essa unificação da hipótese repercute diretamente na conformação do fato gerador. A lei complementar determina que o fato gerador do IBS e da CBS ocorre com a realização do fornecimento oneroso, abrangendo entrega, disponibilização, cessão, concessão, licenciamento ou qualquer outro negócio jurídico equivalente. Nos termos do art. 4º da LC n.º 214/2025, considera-se operação onerosa qualquer fornecimento realizado mediante contraprestação, abrangendo compras e vendas, permutas, dações em pagamento, licenciamento, locação, cessão, arrendamento (inclusive mercantil), entre outras modalidades. Diferentemente do modelo atual, o fato gerador deixa de depender de eventos distintos da cadeia produtiva — como saída do produto industrializado, ingresso de receita ou transferência de titularidade — e se concentra em um único momento econômico central, qual seja, o fornecimento oneroso.

O novo modelo introduz, ainda, a possibilidade de antecipação do recolhimento do tributo quando o pagamento ocorre antes da efetiva realização do fornecimento. Nessa hipótese, o imposto deve ser recolhido com base no valor pago e na alíquota vigente na data do pagamento, mas o fato gerador permanece vinculado ao fornecimento. No momento em que este se concretiza, procede-se ao ajuste definitivo, ou seja, se o valor previamente recolhido for inferior ao devido, apura-se débito complementar; se for superior, gera-se crédito compensável (BRASIL, 2025). Essa sistemática evidencia o caráter financeiro-contábil da antecipação — e não a antecipação da própria incidência — e, ao mesmo tempo, aproxima o modelo brasileiro

de práticas adotadas em IVAs modernos que admitem recolhimento prévio seguido de ajuste quando verificado o fato gerador (CARPINETTI; DE SANTI, 2025).

No contexto dos produtos de higiene pessoal, a convergência entre hipótese de incidência e fato gerador confere maior clareza à materialidade da tributação. A incidência deixa de depender dessas categorias jurídicas específicas (industrialização, receita, circulação de mercadorias) e passa a se orientar pelo princípio da unidade material, ou seja, toda operação onerosa envolvendo fornecimento de bens de higiene pessoal constitui fato gerador do IBS e da CBS.

Assim, ao comparar os dois modelos, observa-se que a pluralidade de hipóteses de incidência e a multiplicidade de fatos geradores do sistema atual são substituídas, no novo arranjo, por uma definição unificada aplicada simetricamente pelo IBS e pela CBS. Essa convergência conceitual constitui um dos pilares da reforma e serve de fundamento para as análises subsequentes relativas à base de cálculo, à não cumulatividade, às alíquotas e aos regimes diferenciados.

3.2.2 Base de cálculo

No modelo atualmente vigente, a base de cálculo dos tributos incidentes sobre os produtos de higiene pessoal varia conforme a natureza de cada exação. O IPI adota como base o valor da operação de saída do estabelecimento industrial, já com a inclusão dos demais tributos incidentes sobre a operação, o que reforça seu caráter de cálculo “por fora”, mas com base formada por valores brutos que incorporam encargos e tributos diversos. A contribuição para o PIS e a COFINS, por sua vez, utilizam como base a receita auferida pelo contribuinte, sendo que, tanto no regime não cumulativo quanto no regime cumulativo, tais contribuições integram a própria base de cálculo, em conformidade com a sistemática constitucional de incidência sobre o faturamento. O ICMS incide sobre o valor da operação relativa à circulação da mercadoria, acrescido do próprio tributo e de outros encargos, dada sua característica de imposto “por dentro”. Essa heterogeneidade resulta em composições de base distintas para tributos que recaem sobre um mesmo fluxo econômico e favorece a formação de resíduos cumulativos, especialmente quando coexistem regimes cumulativos, limitações ao creditamento ou, até mesmo, regimes especiais.

Sobre esse aspecto, Shingai e Vasconcelos (2025) observam que, na prática, a maioria dos tributos sobre o consumo no Brasil (ISS, ICMS e PIS/COFINS) operam sob o regime de cálculo “por dentro”, ou seja, tomam por base o preço da operação já acrescido de tributos. Essa

técnica contrasta com o padrão internacional, que usualmente adota bases líquidas de tributos, e contribui para ampliar a opacidade, a complexidade e os efeitos cumulativos do sistema.

No tocante ao ICMS, a formação da base de cálculo sofre ainda maior complexidade em razão das reduções de base previstas em legislações estaduais específicas, muitas vezes concebidas para mitigar a carga tributária efetiva sobre bens essenciais. Essas reduções não seguem padrão uniforme nacional, variando conforme a política fiscal de cada Estado, os produtos abrangidos, o percentual de redução e as condições para sua fruição. Para os produtos de higiene pessoal analisados nesta pesquisa, conforme evidenciado no Capítulo 1, observa-se que diversos Estados aplicam reduções expressivas da base de cálculo (a exemplo do Ceará, Goiás, Maranhão e Rio de Janeiro), o que altera significativamente a carga efetiva do imposto e gera assimetrias regionais relevantes.

No novo modelo instituído pela EC n.º 132/2023 e disciplinado pela LC n.º 214/2025, a lógica da base de cálculo se distancia das múltiplas composições previstas no modelo atual. O primeiro reflexo dessa mudança é a extinção, a partir de 2033, dos benefícios e incentivos fiscais de ICMS — que serão reduzidos gradativamente ao longo do período de transição —, instrumento amplamente utilizado pelos Estados para reduzir a carga tributária incidente e cuja diversidade contribui para significativa heterogeneidade na tributação dos produtos de higiene pessoal. Com o fim desses tratamentos diferenciados, a base tributável passa a ser regida por critérios uniformes no âmbito do IBS e da CBS. Deixa de existir, assim, o tradicional mecanismo de política fiscal de redução de base de cálculo do ICMS. No novo modelo, qualquer redução de carga tributária ocorrerá exclusivamente por meio da redução das alíquotas padrão aplicáveis, nas hipóteses excepcionais previstas na legislação complementar relativas aos regimes diferenciados e específicos.

No que se refere à definição da base de cálculo, a LC n.º 214/2025 dispõe que o IBS e a CBS incidem sobre o valor total da operação com bens ou serviços, entendido como a integralidade dos valores cobrados pelo fornecedor, a qualquer título. Trata-se de conceito abrangente, que inclui não apenas o preço diretamente relacionado ao fornecimento, mas também todos os acréscimos vinculados à operação — como ajustes contratuais, encargos financeiros (inclusive juros e multas), descontos condicionais, seguros, taxas, custos de transporte na modalidade CIF, bem como tributos, preços públicos e demais valores suportados pelo fornecedor e repassados ao adquirente (BRASIL, 2025).

Apesar da amplitude, o § 2º do art. 14 da LC n.º 214/2025 delimita expressamente hipóteses de exclusão da base de cálculo, afastando: (i) o próprio IBS e a CBS incidentes sobre a operação; (ii) o IPI; (iii) descontos incondicionais, desde que destacados e não sujeitos a

condição futura; (iv) valores relativos a reembolsos ou ressarcimentos em operações por conta e ordem ou em nome de terceiros, desde que devidamente documentados; (v) até 31 de dezembro de 2032, o ICMS, o ISS, a contribuição para o PIS, a COFINS, o PIS-Importação e a COFINS-Importação; e (vi) a Contribuição para o Custeio do Serviço de Iluminação Pública (“COSIP”).

Essa sistemática aproxima o modelo brasileiro dos IVAs contemporâneos ao adotar base de cálculo ampla e, sobretudo, ao vedar tanto a inclusão dos próprios tributos em suas bases quanto a incorporação de quaisquer outros tributos na base do IBS e da CBS. Além disso, confere maior transparência e reduz o potencial de litígios ao unificar, em um único conceito normativo, critérios que hoje variam significativamente entre o IPI, a contribuição para o PIS, a COFINS e o ICMS.

Do ponto de vista dos produtos de higiene pessoal, a uniformização da base de cálculo elimina divergências hoje existentes entre os critérios de apuração do IPI, da contribuição para o PIS, da COFINS e do ICMS, conferindo maior segurança jurídica à determinação do valor tributável. Ao mesmo tempo, reduz o espaço para litígios relacionados à inclusão ou exclusão de parcelas específicas — como descontos, tributos, reembolsos, encargos financeiros ou serviços acessórios — cujas regras normativas e a interpretação sobre elas variam entre os tributos do modelo vigente.

O novo modelo consolida, portanto, o critério de cálculo “por fora”, afastando a prática anterior de incluir tributos em suas próprias bases ou na base de outros tributos. Ao estabelecer de forma expressa que o IBS não integra nem a sua própria base nem a da CBS, e que a CBS, por sua vez, também não integra nem a sua própria base nem a do IBS, a LC n.º 214/2025 reforça a transparência da incidência e contribui para a eliminação de controvérsias que marcam o sistema atual, notadamente aquelas relativas à inclusão do ICMS na base de cálculo do PIS e da COFINS — tema que gerou intensa litigiosidade e relevante insegurança jurídica, consagrado na jurisprudência como a “tese do século” (BRASIL, 2017). A superação dessas disputas representa avanço estrutural relevante no processo de racionalização da tributação sobre o consumo.

Inclusive, sobre esse aspecto, o Deputado Aguinaldo Ribeiro, em seu parecer à PEC n.º 45/2019, que resultou na promulgação da EC n.º 132/2023, enfatizou que a experiência acumulada com tributos como ICMS, PIS e COFINS demonstrou que a técnica de incidência “por dentro” compromete a transparência da carga tributária e gera incertezas relevantes quanto ao correto cálculo da obrigação e à própria constitucionalidade da exação. Por essa razão, segundo o parlamentar, o modelo do IBS e da CBS foi estruturado para afastar expressamente

esse tipo de mecanismo, assegurando maior clareza e segurança jurídica ao contribuinte (BRASIL, 2023).

Nesse sentido, conforme destacam Shangai e Vasconcelos (2025), a eliminação da técnica de incidência “por dentro” e da inclusão de tributos na base de outros tributos constitui um dos propósitos centrais da reforma tributária, justamente por reforçar a transparência do sistema e permitir que contribuintes e consumidores compreendam de maneira clara a carga efetivamente suportada.

3.2.3 Alíquotas

No sistema atualmente vigente, a definição das alíquotas dos tributos que incidem atualmente sobre os produtos de higiene pessoal é marcada por forte heterogeneidade normativa, decorrente da repartição constitucional de competências e da própria natureza de cada tributo. No âmbito do ICMS, a competência para fixar alíquotas é atribuída aos Estados/DF, que o fazem mediante legislação própria, observadas as balizas constitucionais e as resoluções do Senado Federal. Essa autonomia federativa, somada à possibilidade de instituição de adicionais, como os destinados a fundos estaduais de combate à pobreza, e aos frequentes ajustes promovidos por razões arrecadatórias, produz significativa variação entre Unidades da Federação. Além disso, o ICMS encontra-se submetido simultaneamente à anterioridade nonagesimal e anual, o que significa que qualquer majoração somente pode produzir efeitos no exercício financeiro subsequente e após o transcurso de noventa dias (BRASIL, 1988).

A disciplina das alíquotas do IPI segue lógica diversa. Embora o tributo seja instituído por lei, a CRFB/88 confere ao Poder Executivo federal competência para alterar suas alíquotas por decreto, levando em consideração o princípio da seletividade em função da essencialidade do produto. Essa prerrogativa confere grande flexibilidade ao Executivo para calibrar a carga tributária, ampliando a variabilidade do IPI ao longo do tempo. Além disso, o tributo submete-se apenas à anterioridade nonagesimal, o que permite que alterações produzam efeitos no mesmo exercício financeiro desde que respeitado o decurso de noventa dias (BRASIL, 1988).

No caso da contribuição para o PIS e da COFINS, a definição das alíquotas é de competência da União, que o faz por meio de lei federal. A legislação pode autorizar o Poder Executivo a reduzir ou restabelecer alíquotas, especialmente nos regimes monofásicos ou de incidência concentrada, o que historicamente foi utilizado para calibrar a carga sobre setores específicos, incluindo determinados itens de higiene pessoal. Tal como o IPI, essas contribuições estão sujeitas apenas à anterioridade nonagesimal (BRASIL, 1988).

Como se observa, essa estrutura permite que o mesmo produto seja tributado de maneira distinta, conforme o tributo considerado, o que resulta em complexidade tributária e, não raro, insegurança jurídica, sobretudo quando há alterações de tributos distintos no mesmo exercício.

O novo modelo do IBS e da CBS substitui essa lógica fragmentada por um arranjo sistemático e integrado. Conforme tratado anteriormente no Capítulo 2, as alíquotas dos novos tributos serão fixadas por legislação específica de cada ente federativo competente. A CBS terá sua alíquota definida por lei federal, ao passo que o IBS resultará da soma das alíquotas estabelecidas por cada Estado e por cada Município, mediante leis próprias, observadas as normas gerais da legislação complementar. Assim, caberá à União definir a alíquota da CBS, a cada Estado fixar sua parcela do IBS e a cada Município estabelecer igualmente sua parcela do IBS. Na ausência de lei específica, aplica-se automaticamente a alíquota de referência definida na forma da LC n.º 214/2025.

Nos termos dos arts. 15 e 16 da referida legislação complementar, a alíquota total do IBS aplicada a uma determinada operação corresponderá à soma da alíquota do Estado de destino e da alíquota do Município de destino. Ressalte-se que cada ente deverá adotar uma alíquota única e uniforme para todas as operações com bens e serviços, ressalvadas as hipóteses expressamente previstas na legislação complementar, como os regimes diferenciados ou específicos, os tratamentos favorecidos a determinados segmentos econômicos, que podem ser submetidos a alíquotas reduzidas (BRASIL, 2025).

No que se refere à definição das alíquotas, um dos pilares desse novo modelo será a alíquota de referência, conceito introduzido para assegurar a neutralidade arrecadatória durante a transição. Diferentemente de uma mera média ponderada das alíquotas vigentes, a alíquota de referência tem por finalidade reproduzir a arrecadação global atualmente obtida com o ICMS, o ISS, a contribuição para o PIS, a COFINS e o IPI, funcionando como parâmetro nacional para calibrar as alíquotas dos novos tributos. Os entes federativos podem vincular suas alíquotas à alíquota de referência ou, alternativamente, fixar alíquotas próprias, desde que observadas as normas gerais da LC n.º 214/2025. Na ausência de legislação estadual ou municipal específica, aplicar-se-á automaticamente a alíquota de referência correspondente à respectiva esfera federativa, conforme definida por resolução do Senado Federal.

Importante notar que esse novo arranjo implica a eliminação dos benefícios fiscais de ICMS historicamente concedidos por diversos Estados, inclusive aqueles voltados a industriais e atacadistas — benefícios que, no modelo atual, frequentemente se apoiam em reduções de base de cálculo, créditos outorgados ou regimes especiais voltados à atração de investimentos e à manutenção da competitividade regional. O novo modelo de tributação sobre o consumo,

ao adotar o princípio do destino como fundamento obrigatório da repartição das receitas, inviabiliza tais práticas, já que a arrecadação deixa de se concentrar no local do estabelecimento remetente e passa a pertencer ao Estado e ao Município onde ocorre o consumo. Com isso, perde sentido econômico e jurídico a concessão de benefícios/incentivos concedidos na origem, que distorciam decisões logísticas e geravam competição fiscal entre entes federativos.

Nesse mesmo contexto, o novo modelo também elimina mecanismos típicos do ICMS, como o DIFAL atualmente exigido nas operações interestaduais destinadas a consumidor final (contribuinte ou não do imposto) e os adicionais destinados a fundos estaduais de combate à pobreza, o que reduz significativamente a complexidade regulatória hoje enfrentada, em especial no *e-commerce*, segmento que convive com elevados custos de conformidade decorrentes das disputas federativas sobre repartição de receitas. Com a incidência integral no destino, o contribuinte deixa de acompanhar regras específicas de diferencial de alíquotas aplicáveis a cada Estado e evita a multiplicidade de obrigações acessórias decorrentes da necessidade de recolhimento individualizado para as 27 (vinte e sete) Unidades da Federação. Esse redesenho contribui para reduzir a burocracia, aumentar a previsibilidade e simplificar o ambiente de negócios, especialmente para empresas que operam com logística nacional integrada.

Além da simplificação operacional para as empresas, esse redesenho institucional também produz efeitos relevantes na distribuição federativa de receitas. Estudos recentes do IPEA, conduzidos por Gobetti e Monteiro (2023), apontam que a adoção plena do princípio do destino, aliada à substituição dos atuais critérios de repartição, sobretudo no âmbito municipal, tende a reequilibrar a capacidade fiscal entre entes da Federação. Segundo as estimativas apresentadas na Nota Técnica, a maior parte dos Estados e a ampla maioria dos Municípios experimentaria ganhos líquidos de arrecadação com a reforma, cenário que contribui para redução de assimetrias regionais históricas e, potencialmente, para elevação do bem-estar de suas populações ao longo do tempo, com reflexos positivos sobre o ambiente econômico nas próximas décadas.

Nessa mesma direção, Fernandes e De Souza (2024) analisam os potenciais efeitos da EC n.º 132/2023 sobre o pacto federativo e concluem que, embora a unificação de tributos e a redefinição das bases de repartição suscitem críticas relacionadas à possível perda de autonomia dos entes subnacionais, o redesenho institucional tende a reforçar a justiça fiscal e a eficiência do sistema. As autoras destacam que as mudanças devem ser compreendidas à luz das cláusulas pétreas de proteção à autonomia federativa, bem como do contexto histórico de desequilíbrios regionais que marcam o atual arranjo. Com base em simulações do IPEA utilizando dados de

2022, sustentam que a redistribuição de receitas prevista na reforma tem potencial para reduzir disparidades e ampliar a capacidade fiscal das regiões menos desenvolvidas, de modo que, longe de violar o pacto federativo, a EC n.º 132/2023 o reconfigura em um ambiente de maior equidade e coordenação federativa.

Outro aspecto central diz respeito ao princípio da anterioridade aplicável ao IBS e à CBS. No novo modelo, a LC n.º 214/2025 estabelece que as leis federais, estaduais, distritais e municipais que fixem ou alterem as alíquotas próprias da CBS e do IBS sujeitam-se, como regra, à anterioridade nonagesimal, uniformizando esse requisito para todos os entes federativos. No entanto, essa disciplina não elimina por completo a anterioridade de exercício, uma vez que o IBS, enquanto imposto não incluído no rol de exceções do art. 150, §1º, da CRFB/88, permanece submetido à anterioridade anual nas hipóteses de instituição ou majoração por lei.

Já no tocante às alíquotas de referência, fixadas por resolução do Senado Federal, aplica-se a regra específica prevista no art. 130 do ADCT, segundo o qual devem ser definidas no ano anterior ao de sua vigência, não incidindo sobre elas a anterioridade nonagesimal. Nessa hipótese, quando o ente federado apenas atualiza a alíquota de referência, sem que haja alteração legislativa que institua ou majore tributo, não se exige sequer a observância da noventena, prevalecendo exclusivamente a regra constitucional da fixação no exercício anterior.

3.2.4 Regimes diferenciados

No sistema atual, a tributação dos produtos de higiene pessoal caracteriza-se por um arranjo disperso de mecanismos de seletividade e de benefícios fiscais, cuja formatação varia conforme a lógica própria de cada tributo. O IPI, estruturado constitucionalmente segundo o critério da essencialidade, aplica alíquotas diferenciadas a depender das características do produto. A contribuição para o PIS e a COFINS, por sua vez, operam sobre uma multiplicidade de regimes — cumulativo, não cumulativo, monofásico e alíquota zero — que resultam em cargas efetivas significativamente distintas entre os produtos alcançados por essa pesquisa. Paralelamente, o ICMS admite ampla gama de tratamentos favorecidos, tais como reduções de alíquota e de base de cálculo, bem como benefícios e incentivos fiscais concedidos, muitos deles decorrentes da “guerra fiscal” entre Estados, convalidados pelo CONFAZ⁷⁵. A

⁷⁵ Conforme discorrido no Capítulo 1, o Convênio ICMS n.º 190/2017, amparado pela LC n.º 160/2017, convalidou os benefícios e incentivos fiscais de ICMS concedidos no âmbito da “guerra fiscal”, limitando temporalmente a vigência até 31 de dezembro de 2032.

combinação desses elementos gera elevada assimetria entre unidades federativas e entre elos da cadeia produtiva, além de incrementar a complexidade normativa e os custos de conformidade para as empresas que comercializam produtos de higiene pessoal.

A LC n.º 214/2025 rompe com esse desenho ao substituir a lógica tradicional da seletividade por um regime diferenciado de aplicação uniforme, estruturado de forma objetiva e baseada em alíquotas. A legislação complementar extingue a possibilidade de redução de base de cálculo ou concessão de benefícios fiscais a produtos ou setores, por meio de instrumentos paralelos, a exemplo de regimes especiais e termos de acordo, de modo que o único instrumento de concessão de tratamento favorecido passa a ser a redução linear das alíquotas, limitada às hipóteses expressamente previstas. Em outras palavras, o novo modelo passa a aplicar um critério estritamente quantitativo, baseado no percentual de redução aplicável à alíquota-padrão fixada para o IBS (estadual e municipal) e para a CBS.

É importante considerar, ainda, que um dos aspectos mais relevantes desse novo regime reside no fato de que, mesmo nos casos de redução de alíquota (em 30%, 60% ou a zero), permanece assegurado o aproveitamento integral de créditos, o que aproxima o sistema brasileiro das melhores práticas internacionais de IVA. Isso ocorre porque, embora o fornecimento seja total ou parcialmente desonerado, o contribuinte mantém o direito de recuperar integralmente o imposto incidente nas suas aquisições (BRASIL, 2025). Ou seja, o fornecedor pode requerer o ressarcimento do imposto pago nas etapas anteriores, enquanto o adquirente, por não haver imposto destacado na compra, não faz jus a crédito. Trata-se, portanto, de uma modalidade de desoneração que preserva o direito a crédito justamente porque a operação de saída é “tributada” à alíquota reduzida ou a zero, distinguindo-se, assim, do simples não recolhimento do imposto, como ocorre, por exemplo, nos casos de isenção (CCIF, 2017).

Ademais, conforme já destacado anteriormente, os tratamentos diferenciados instituídos pela LC n.º 214/2025 configuram exceções pontuais à regra constitucional que veda benefícios fiscais de IBS e CBS. A CRFB/88 remeteu à lei complementar a tarefa de definir o alcance e as hipóteses desses tratamentos, função desempenhada pela LC n.º 214/2025 a partir do art. 125 (BRASIL, 2025). Além disso, a EC n.º 132/2023 determina que tais tratamentos sejam submetidos a avaliações periódicas de custo-benefício, realizadas a cada cinco anos (art. 99, §§ 10 e 11), as quais devem considerar, inclusive, seus impactos na promoção da igualdade de gênero. Caso o exame periódico conclua pela perda de pertinência de determinado tratamento, este poderá ser reduzido ou suprimido, admitindo-se a instituição de um regime de transição rumo à alíquota-padrão (BRASIL, 2023).

Outro elemento de controle relevante recai sobre a possibilidade de alteração das listas de bens e serviços contemplados pelos regimes diferenciados. Qualquer inclusão ou exclusão, nos termos previstos pela LC n.º 214/2025, deverá observar as exigências constitucionais do art. 156-A, §§ 9º e 11, que condicionam a modificação à compensação mediante ajuste das alíquotas de referência do IBS e da CBS pelo Senado Federal, bem como à apresentação de estimativa do impacto fiscal correspondente. Ademais, tais mudanças somente produzirão efeitos quando os ajustes nas alíquotas de referência entrarem efetivamente em vigor (BRASIL, 1988).

Para os produtos de higiene pessoal, conforme já destacado no Capítulo 2, a LC n.º 214/2025 adota listagem taxativa de bens contemplados pelo regime diferenciado, o que confere segurança jurídica e previsibilidade. A legislação prevê a redução linear de 60% da alíquota-padrão para produtos majoritariamente consumidos pelas famílias de baixa renda, como dentifrícios, sabonetes, papéis higiênicos, escovas de dentes e fraldas descartáveis. Os absorventes higiênicos, por sua vez, recebem tratamento ainda mais favorecido, com alíquota zero, dada a relevância social e sanitária desses produtos e sua associação direta com políticas de combate à pobreza menstrual. Outros itens, como xampus, desodorantes e aparelhos e lâminas de barbear, permanecem submetidos ao regime regular e à alíquota integral, por não integrarem a listagem restritiva do Anexo VIII e do art. 147 da referida legislação complementar.

O tratamento normativo conferido a esses itens encontra-se sintetizado na Tabela 6, que reúne os produtos analisados nesta pesquisa e indica o respectivo tratamento tributário conferido no âmbito do IBS e da CBS, bem como os fundamentos normativos. Essa sistematização evidencia o caráter objetivo, uniforme e limitado do regime diferenciado, que substitui a tradicional seletividade pela redução linear da alíquota padrão, mantendo-se o crédito integral e eliminando-se distorções geradas por regimes casuísticos do modelo anterior.

Sob a ótica da simplificação, a existência de tratamentos diferenciados no IBS e na CBS, embora sujeita a críticas técnicas (VARSANO, 2014), não reproduz a complexidade que marca o sistema atual. Isso porque, as alíquotas reduzidas serão aplicadas de forma uniforme em todo o território nacional, eliminando a multiplicidade de regras estaduais e municipais que historicamente dificultava o cumprimento das obrigações tributárias. Assim, sempre que um bem ou serviço estiver abrangido por tratamento diferenciado, a redução aplicável será idêntica em qualquer operação, independentemente do ente federativo de destino, o que amplia a previsibilidade e reforça a simplicidade operacional.

No entanto, o enquadramento das operações nos Anexos da LC n.º 214/2025, que especificam os bens e serviços sujeitos aos tratamentos diferenciados, pode gerar dúvidas interpretativas, especialmente em setores com elevada diversidade de produtos, conforme observam Shingai e Vasconcelos (2025). Esse é o caso, por exemplo, dos produtos de higiene pessoal, no qual não são raros itens de dupla finalidade ou de classificação híbrida, como xampus com propriedades condicionantes, cremes que atuam simultaneamente como tratamento e finalizador, entre outras combinações frequentes. Não obstante, os autores sinalizam que tais incertezas tendem a ser administradas por meio de diálogo cooperativo entre contribuintes e a administração tributária, em linha com o modelo institucional preconizado pela reforma.

Por outro lado, experiências internacionais com alíquotas reduzidas demonstraram resultados insatisfatórios⁷⁶ que precisam ser ponderados. A União Europeia, por exemplo, autorizou, em 1988, a redução experimental de IVA em serviços intensivos em mão de obra, como cabeleireiros e reparos domésticos, a fim de avaliar o impacto sobre a geração de empregos. Em 2003, Relatório da Comissão Europeia concluiu que não havia evidências de impacto favorável na criação de postos de trabalho e que a redução dos preços para o consumidor final foi, em muitos casos, parcial ou inexistente (COMMISSION OF THE EUROPEAN COMMUNITIES, 2003).

Estudos realizados na Finlândia e na Suécia reforçam essa conclusão. Em 2010, a Finlândia reduziu a alíquota de IVA dos serviços de alimentação de 22% para 13%, e, em 2012, a Suécia diminuiu de 25% para 12%, ambas com o objetivo de estimular o emprego no setor. Entretanto, verificou-se que as reduções de preço representaram apenas um quarto do valor da renúncia fiscal e que a maioria dos estabelecimentos sequer reduziu seus preços, apropriando-se da diferença em suas margens de lucro (HARJU; KOSONEN, 2014).

Essas evidências empíricas colocam em dúvida a premissa sobre a qual se sustenta a aplicação de regime diferenciado, revelando que a redução de tributos sobre bens ou serviços essenciais pode não se traduzir em preços mais baixos para o consumidor final. Do ponto de vista jurídico, a ideia de desonerar produtos essenciais em nome da capacidade contributiva

⁷⁶ Sobre essa discussão, ver, entre outros: (i) DE LA FERIA, R. Blueprint for Reform of VAT Rates in Europe. *Intertax*, v. 43, n. 2, p. 155-172. Disponível em: <https://eprints.whiterose.ac.uk/135598/>. Acesso em: 05 out. 2025; (ii) COPENHAGEN ECONOMICS. Study on reduced VAT applied to goods and services in the Member States of the European Union. Final report, 12 jun. 2007. Disponível em: https://taxation-customs.ec.europa.eu/system/files/2016-09/study_reduced_vat.pdf. Acesso em 05 out. 2025; e (iii) CANADO, V. R.; LONGO, L. L. O papel da seletividade no direito tributário: reflexões interdisciplinares e proposta de revisão de sua função. In: SCAFF, F. F. et al. (org.). Reformas ou deformas tributárias e financeiras: por que, para que, para quem e como? Belo Horizonte: Letramento, 2020. v. 1, p. 1085-1094.

também se mostra paradoxal, pois acaba beneficiando indiscriminadamente todos os consumidores, inclusive os de alta renda, configurando inequívoca injustiça tributária.

Essa conclusão encontra respaldo em estudos empíricos nacionais que evidenciam resultados semelhantes no âmbito do ICMS incidente sobre itens da cesta básica. Politi e Mattos (2012) e Meneghetti Neto (1993) demonstram que as reduções de alíquotas estaduais não são integralmente repassadas ao consumidor final e, em determinadas situações, verificaram-se até mesmo aumentos nos preços dos produtos beneficiados, a despeito da perda de arrecadação suportada pelos cofres estaduais.

Nesse sentido, pesquisa conduzida pela Coordenadoria de Pesquisa Jurídica Aplicada da FGV Direito SP reforça esse diagnóstico ao apontar que, mesmo quando há repasse parcial da desoneração, seus efeitos sobre os preços são limitados e não imediatos. Segundo conclui o estudo, cada ponto percentual de variação na alíquota de ICMS incidente sobre produtos alimentícios repercute, em média, em apenas 0,13% de alteração no preço ao consumidor final, no acumulado de quatro meses após a modificação (PESSÔA et al., 2023).

Ademais, a análise realizada pela Secretaria de Avaliação, Planejamento, Energia e Loteria (“SECAP”), vinculada ao Ministério da Economia, confirma o caráter regressivo da política de desoneração da cesta básica, evidenciando que os 20% mais ricos da população se beneficiam em proporção significativamente superior aos 20% mais pobres. Em 2017, os estratos de menor renda absorveram apenas 10,6% do total do gasto tributário, correspondente a aproximadamente R\$ 1,6 bilhão, ao passo que os segmentos de maior renda concentraram 28,8% desse montante, cerca de R\$ 4,5 bilhões (SECAP, 2019).

À luz dessas evidências, ainda é difícil antecipar se os tratamentos diferenciados do IBS e da CBS produzirão, na prática, os resultados esperados em termos de redução de preços ou de maior justiça distributiva. As experiências prévias, tanto no Brasil quanto no exterior, sugerem que os efeitos da desoneração tendem a variar conforme circunstâncias específicas de cada mercado, mas não permitem conclusões definitivas sobre o comportamento futuro sob o novo modelo. Diante disso, a efetividade dessas medidas dependerá da forma como forem implementadas, da qualidade da regulamentação e da interação entre agentes econômicos ao longo da transição. Em última análise, somente a observação empírica e o acompanhamento contínuo permitirão avaliar se tais instrumentos alcançarão, ou não, os resultados pretendidos.

3.2.5 Aproveitamento de créditos (não cumulatividade ampla)

A disciplina dos créditos do IBS e da CBS representa uma das alterações mais profundas introduzidas pelo novo modelo de tributação, sobretudo em comparação com o regime atual,

marcado por assimetrias e restrições significativas à não cumulatividade. No modelo vigente, cada tributo adota uma lógica própria para definição e aproveitamento de créditos. O ICMS limita a recuperação do imposto em diversas situações, como bens de uso e consumo, energia elétrica, serviços de telecomunicação e materiais destinados ao ativo imobilizado, e sujeita determinados insumos a estornos quando vinculados a operações isentas, não tributadas ou submetidas a regimes especiais (BRASIL, 1997). O IPI, embora mais próximo de um modelo de não cumulatividade plena, impede a apropriação de créditos relativos a bens utilizados em atividades não industriais e acaba, com frequência, por gerar custo tributário para distribuidores e varejistas, que não conseguem recuperar o imposto incidente nas etapas anteriores da cadeia (BRASIL, 2010).

Apesar do IPI e do ICMS serem formalmente não cumulativos, como observa Pêgas (2022) em análise crítica ao modelo atual, essa não cumulatividade não é plena. Trata-se de um modelo baseado essencialmente no critério dos “créditos físicos”, que permite a dedução do imposto apenas em relação às aquisições destinadas à revenda ou à industrialização, excluindo uma série de outros gastos indispensáveis à atividade econômica. Essa limitação estrutural contribui para a geração de cumulatividade residual e distorções ao longo das cadeias produtivas.

A contribuição para o PIS e a COFINS, por sua vez, apesar de formalmente estruturadas sob o regime não cumulativo, definem seus créditos com base em um rol taxativo de despesas passíveis de dedução, o que restringe significativamente a amplitude da compensação. A interpretação desse rol tem sido objeto de intensa controvérsia, especialmente quanto ao conceito de “insumo”. O STJ, ao julgar o Tema 779 (REsp 1.221.170/PR), firmou entendimento no sentido de que a caracterização de insumos deve observar os critérios de essencialidade e relevância, admitindo o crédito apenas em relação aos bens e serviços que se mostrem indispensáveis à atividade econômica do contribuinte ou que, embora não indispensáveis, desempenhem função relevante no processo produtivo (BRASIL, 2018). Ainda assim, mesmo após essa definição jurisprudencial, persistem debates acerca da aplicação concreta desses critérios, o que mantém elevado o grau de litigiosidade e insegurança jurídica na apuração de créditos da contribuição para o PIS e da COFINS.

Já o ISS, de natureza cumulativa, não admite o creditamento, o que potencializa a tributação em cascata nas etapas de prestação de serviços que antecedem a circulação de mercadorias. É justamente nesse ponto que se concentra um dos maiores ganhos estruturais do novo modelo de tributação. Ao substituir tributos cumulativos ou parcialmente não cumulativos por um modelo de não cumulatividade ampla, o IBS e a CBS deixam de representar custo

incorporado ao preço e passam a constituir créditos plenamente aproveitáveis ao longo de toda a cadeia. Mesmo nos casos em que a carga nominal venha a ser superior àquela vigente no sistema atual, o impacto econômico tende a ser mitigado, ou até neutralizado, pela possibilidade de crédito integral nas operações subsequentes, desde que o adquirente seja contribuinte dos referidos tributos.

Nesse sentido, Shingai e Vasconcelos (2025) destacam que o ISS é um tributo integralmente cumulativo, dinâmica que também caracteriza a contribuição para o PIS e a COFINS apurado segundo a Lei n.º 9.718/1998 — regime aplicável, por exemplo, às empresas do lucro presumido e às instituições financeiras. Essa característica reforça a relevância do novo modelo de não cumulatividade plena do IBS e da CBS, ao eliminar a incorporação do tributo como custo e permitir seu aproveitamento integral ao longo da cadeia produtiva.

O novo modelo de tributação sobre o consumo, portanto, passa a operar sob uma lógica de não cumulatividade ampla, assegurando maior neutralidade econômica ao IBS e à CBS ao longo de toda a cadeia produtiva. A legislação complementar estabelece que os contribuintes do regime regular podem apropriar créditos sempre que houver a extinção do débito relativo às operações em que atuem como adquirentes, vedadas apenas as hipóteses expressamente previstas em lei complementar, como no caso dos bens e serviços classificados como de uso ou consumo pessoal. Essa regra geral permite o aproveitamento de créditos sobre bens de uso e consumo, energia elétrica, serviços de telecomunicação, serviços diversos e ativos destinados à atividade econômica, de modo a reduzir substancialmente a cumulatividade hoje existente. O sistema aproxima-se, assim, dos modelos internacionais de IVA, ao adotar um conceito mais abrangente de insumo e ao permitir que a cadeia produtiva funcione de forma tributariamente neutra (OCDE, 2020).

A apropriação dos créditos deve ocorrer de maneira segregada entre IBS e CBS, sendo expressamente vedada qualquer compensação cruzada entre créditos de um tributo e débitos do outro. O aproveitamento permanece condicionado à emissão de documento fiscal eletrônico idôneo, que deverá conter o destaque correto dos valores correspondentes a cada tributo. A legislação é clara ao prever que o direito ao crédito subsiste mesmo quando, não havendo ainda a implementação do *split payment*⁷⁷, o adquirente não tenha efetuado o recolhimento ou quando

⁷⁷ Trata-se de uma inovação relevante, na medida em que elimina uma das principais fontes de litigiosidade do modelo atual, qual seja, a glosa de créditos em razão da inadimplência do fornecedor ou de controvérsias quanto à idoneidade do documento fiscal. Ao assegurar o direito ao crédito sempre que a operação for real e o destaque estiver correto, o novo modelo afasta incertezas que historicamente afetaram a apropriação de créditos do ICMS e da contribuição para o PIS da COFINS.

o fornecedor inadimplir o tributo, desde que o valor esteja corretamente destacado no documento fiscal.

Outra inovação relevante diz respeito ao tratamento das operações com alíquota reduzida. Ao contrário do modelo vigente, em que benefícios fiscais de ICMS, como isenções e reduções de base de cálculo, frequentemente exigem estorno proporcional dos créditos, o IBS e a CBS permitem a manutenção integral do crédito mesmo em operações submetidas a alíquota reduzida a zero ou parcialmente (em 30% ou 60%), salvo disposição expressa em contrário. Essa característica reforça o desenho de uma não cumulatividade plena, ao impedir que regimes diferenciados comprometam a neutralidade da cadeia e ao reduzir a necessidade de controles específicos para estornos e ajustes.

O regime passa também a prever mecanismos mais eficientes de gestão de saldos credores. A apuração e o recolhimento unificados reduzem a dispersão de créditos entre diversas unidades federativas, mitigando um dos fatores que mais contribuíam para a acumulação de créditos no ICMS. Além disso, a legislação prevê procedimentos céleres de ressarcimento dos saldos credores acumulados, o que é especialmente relevante para setores intensivos em insumos — como a indústria — e para exportadores, que frequentemente enfrentam atrasos e burocracia para recuperar saldo credor acumulado de ICMS, IPI e PIS/COFINS. A devolução tempestiva contribui para a melhoria da competitividade, especialmente para empresas com grandes estoques ou com operações recorrentes de exportação, como é o caso de redes de varejo que comercializam produtos de higiene pessoal.

O *split payment*, por sua vez, desempenha papel importante na estrutura de créditos ao reduzir o chamado efeito *float*, decorrente da retenção temporária dos valores do tributo pelo fornecedor. As manifestações oficiosas da RFB indicam que o mecanismo deverá entrar em vigor a partir de 2027, inicialmente de forma facultativa e gradual⁷⁸. Nas operações entre pessoas jurídicas (B2B), a adoção permitirá que o adquirente assegure o direito ao crédito mediante a utilização de instituições financeiras habilitadas, sem depender do adimplemento do tributo pelo fornecedor. Nas operações com consumidores finais (B2C), a implementação será

⁷⁸ Manifestações oficiosas da RFB — em especial declarações de Marcos Hübner Flores, responsável pelo projeto — indicam que o mecanismo de *split payment* será colocado à disposição do mercado somente a partir de 2027, em uma fase inicial voluntária e limitada às operações entre pessoas jurídicas (B2B). Segundo o órgão, a ampliação do modelo para operações com consumidores finais (B2C) e sua posterior obrigatoriedade ainda não possuem cronograma definido, pois dependem da maturidade tecnológica do sistema e do grau de adaptação dos agentes econômicos. Essa orientação foi reiterada em entrevista concedida por representantes da Receita Federal ao portal JOTA, ocasião em que se confirmou a implementação gradual e facultativa do mecanismo a partir de 2027. JOTA. Receita Federal confirma split payment a partir de 2027. JOTA Info, 2025. Disponível em: <https://www.jota.info/casa-jota/receita-federal-confirma-split-payment-a-partir-de-2027>. Acesso em: 20 nov. 2025.

progressiva, acompanhando o grau de maturidade tecnológica dos setores e a capacidade das empresas de oferecer a funcionalidade aos consumidores.

No tocante às operações imunes e isentas, a regra geral é a ausência de direito ao crédito, bem como a anulação proporcional dos créditos anteriormente apropriados, calculada em relação ao valor das operações beneficiadas em comparação ao total das operações da empresa. Contudo, permanecem asseguradas as exceções previstas na legislação, como no caso das exportações de bens e serviços, em que se garante a manutenção integral dos créditos e eventual ressarcimento, em conformidade com o princípio de não exportar tributos.

A legislação também disciplina o tratamento dos bens e serviços considerados de uso ou consumo pessoal. Nos termos do art. 57 da LC n.º 214/2025, não geram direito a crédito bens de natureza eminentemente pessoal — joias, obras de arte, bebidas alcoólicas, derivados do tabaco, armas, munições, bens recreativos, esportivos e estéticos — bem como bens e serviços fornecidos gratuitamente ou a valor inferior ao de mercado a pessoas físicas relacionadas ao contribuinte, incluindo sócios, administradores, empregados e familiares. Contudo, a LC n.º 214/2025 preserva importantes exceções. Não se consideram de uso pessoal, por exemplo, os bens e serviços efetivamente utilizados na atividade econômica do contribuinte, incluindo insumos destinados à produção ou comercialização, itens essenciais ao atendimento do consumidor em estabelecimentos físicos e benefícios obrigatórios ou inerentes à relação de trabalho, como uniformes, equipamentos de proteção individual (“EPIs”), alimentação, saúde ocupacional, serviços de creche, planos de saúde e vales concedidos aos empregados, observadas as condições previstas. O regulamento poderá, ainda, ampliar esse rol, desde que em conformidade com a lógica de neutralidade da não cumulatividade (BRASIL, 2025).

Por fim, a LC n.º 214/2025 estabelece que o direito ao uso dos créditos prescreve em cinco anos, contados do primeiro dia do período seguinte ao da apropriação, e veda a transferência de créditos, salvo nas hipóteses de sucessão empresarial — fusão, cisão ou incorporação —, caso em que o prazo prescricional permanece vinculado à data original da apropriação (BRASIL, 2025). Essas regras reforçam a estabilidade e a previsibilidade do sistema, ao mesmo tempo em que evitam a circulação artificial de créditos e preservam a integridade da cadeia de compensações.

3.2.6 Incidência dos tributos sobre a formação de preços

A análise da formação do preço dos produtos de higiene pessoal no Brasil demanda a compreensão do modo como os tributos indiretos se incorporam ao valor final das mercadorias, influenciando diretamente margens, estratégias comerciais e competitividade. Como destacam

Bruni e Famá (2011), o preço corresponde ao valor atribuído a um bem ou serviço, devendo ser suficiente não apenas para cobrir custos e despesas, mas também para assegurar retorno adequado ao empreendimento.

Em visão convergente, Silva, Ferreira e Dutra (2016) observam que a continuidade e a rentabilidade das organizações dependem do controle rigoroso dos custos, dos quais decorrem preços de venda capazes de sustentar a geração de receitas. Complementarmente, Berto e Beulke (2013) ressaltam que, embora a contabilidade de custos seja instrumento essencial para mensuração de valores, ela não é suficiente para determinar preços de modo eficiente em um ambiente marcado por competitividade crescente, globalização e maior conscientização do consumidor. Nesse contexto, Padoveze (2009) enfatiza que a precificação envolve não apenas custos, mas também a interação entre oferta e demanda, exigindo avaliação constante da concorrência.

A centralidade do preço para a estratégia empresarial é igualmente destacada por Bruni (2006), ao afirmar que equívocos no processo de formação de preços podem comprometer gravemente o desempenho das organizações. Mariano (2020) reforça que, diante da interconexão crescente dos mercados, da volatilidade econômica e da digitalização, torna-se imprescindível a gestão eficiente dos custos para dar suporte à precificação. Também nesse sentido, Pimentel (2020) acrescenta que a inovação exerce influência decisiva sobre os preços, já que produtos inovadores tendem a incorporar custos adicionais de desenvolvimento, ao passo que Moraes, Oliveira e Motta (2021) assinalam que a regulação governamental, ao impor tributos e limites tarifários, impacta diretamente a precificação. Segundo os autores, fatores psicológicos associados à percepção de valor pelo consumidor também desempenham papel relevante na definição dos preços.

No Brasil, além da elevada carga tributária incidente sobre os produtos em geral, a heterogeneidade das técnicas de incidência — entre elas o cálculo “por dentro”, a incorporação de tributos e outras parcelas ao montante tributável, os regimes monofásicos e a substituição tributária — ilustra a complexidade estrutural do sistema e acentua os desafios de formação de preços. Para os produtos de higiene pessoal, essa questão é particularmente sensível, visto que muitos desses itens, historicamente foram submetidos a tributação assimétrica à sua essencialidade, a despeito do princípio constitucional da seletividade.

No novo modelo do IBS e da CBS, a lógica de formação de preços passa por significativa simplificação. Em primeiro lugar, substitui-se a metodologia de cálculo “por dentro” pelo cálculo “por fora”, assegurando que o valor do tributo não componha sua própria base de cálculo nem a de outros tributos, conforme já discorrido anteriormente. Essa mudança

gera maior transparência, facilitando a identificação do valor líquido da operação e do montante tributário incidente.

Além disso, o novo modelo extingue a tributação concentrada no primeiro elo da cadeia que marca o modelo atual — como a substituição tributária do ICMS, cuja extinção total ocorrerá em 2033, e a monofasia da contribuição para o PIS e da COFINS, que será extinta já a partir de 2027. Adicionalmente, cabe destacar que o IPI terá sua alíquota reduzida a zero a partir de 1º de janeiro de 2027 para os produtos cuja TIPI vigente em 31 de dezembro de 2023 seja inferior a 6,5%, desde que atendidos os critérios de industrialização incentivada na ZFM fixados pela LC nº 214/2025 e pelo art. 126, III, “a”, do ADCT. Essa medida tende a alcançar os produtos de higiene pessoal analisados, na medida em que parcela significativa da indústria nacional do setor encontra-se localizada fora da ZFM (ABIHPEC, 2022), eliminando a tributação concentrada no primeiro elo da cadeia, característica marcante do modelo atual.

No caso dos produtos de higiene pessoal analisados nesta pesquisa, a relevância dessa mudança torna-se ainda mais evidente. Como demonstra a Tabela 3, parcela significativa das Unidades da Federação ainda submete esses itens ao regime de substituição tributária, cuja aplicação permanece marcada por expressiva falta de uniformidade entre os Estados/DF. Essa heterogeneidade se intensifica quando se observam os percentuais de MVA aplicáveis, que variam substancialmente entre as diferentes legislações estaduais, ainda que se trate exatamente dos mesmos produtos, como detalhado na Tabela 4, que consolida os referidos percentuais incidentes nas operações internas.

Ademais, conforme ilustrado no Gráfico 4, xampus, desodorantes e escovas de dentes encontram-se atualmente submetidos ao regime monofásico da contribuição para o PIS e da COFINS. Trata-se de modelo que concentra a tributação na etapa industrial ou importadora, com alíquotas majoradas na origem e desoneração completa das fases subsequentes da cadeia. Com a implementação do novo modelo, esse regime de apuração, assim como as sistemáticas cumulativa e não cumulativa, será integralmente extinto a partir de 2027, sendo substituído por um modelo unificado e plurifásico de incidência da CBS⁷⁹. Dessa forma, elimina-se a coexistência de múltiplas formas de apuração e recolhimento, uma das principais fontes de complexidade e litigiosidade do regime atual.

Com a superação da incidência concentrada, a tributação passa a ocorrer de maneira plurifásica e uniforme ao longo de toda a cadeia, sem margens presumidas ou antecipações (com ou sem encerramento da tributação), de modo que cada etapa recolha imposto apenas

⁷⁹ Vale ressaltar, que a monofasia permanecerá apenas de forma excepcional, restrita aos combustíveis, nos termos do regime específico instituído pela LC nº 214/2025 (BRASIL, 2025).

sobre o valor que efetivamente agrega. Essa arquitetura reforça a lógica da não cumulatividade ampla e reduz significativamente as distorções associadas à tributação em cascata.

Para fins de exemplificação da incidência tributária sobre a formação de preços na indústria, no cenário atual e no modelo instituído pela LC n.º 214/2025, tomam-se como referência as escovas de dentes (código 9603.21.00 da NCM/SH). As premissas adotadas consideram parâmetros reais da tributação aplicável ao produto e refletem, de forma representativa, as condições vigentes no Estado de São Paulo e as regras projetadas para o IBS e a CBS. O preço ex-tributos adotado para o exemplo é de R\$ 10,00, tomado como valor-base para fins exclusivamente ilustrativos. Esse valor corresponde ao montante que engloba os custos de produção e a margem de lucro da indústria, antes da incidência dos tributos indiretos considerados no cenário atual e no modelo futuro.

No tocante ao ICMS próprio, adota-se a alíquota interna efetiva de 12%, correspondente à tributação aplicável às operações entre contribuintes no Estado de São Paulo. Esse percentual considera a redução de base de cálculo prevista no art. 34 do Anexo II do RICMS/SP⁸⁰, benefício fiscal aplicável exclusivamente às operações internas realizadas entre contribuintes paulistas. Para o ICMS-ST, por sua vez, utiliza-se a alíquota de 18%, incidente nas operações destinadas ao consumidor final no Estado (SÃO PAULO, 2000). A MVA de 51,99% segue o percentual estabelecido na Portaria SRE n.º 48/2025 para escovas de dentes (código 9603.21.00 da NCM/SH), que orienta a composição da base de cálculo nas operações sujeitas ao regime de substituição tributária (SÃO PAULO, 2025).

Quanto ao IPI, a alíquota considerada é de 0%, correspondente ao tratamento atualmente conferido ao produto na TIPI (BRASIL, 2025). Já para as contribuições federais, são adotadas as alíquotas de 2,20% (PIS) e 10,30% (COFINS) previstas no regime monofásico disciplinado pela Lei n.º 10.147/2000, que concentra a tributação no primeiro elo da cadeia, produtor ou importador, mediante a aplicação de alíquotas majoradas (BRASIL, 2000). Nos termos dessa legislação, as pessoas jurídicas não enquadradas como industriais ou importadoras, quando revendem produtos sujeitos ao regime monofásico, estão submetidas à alíquota zero da

⁸⁰ O Estado de São Paulo, dentro das medidas tributárias conhecidas como “Primavera Tributária”, com vistas a dar maior competitividade à economia paulista, por meio do Decreto Estadual n.º 48.959/2004, promoveu a redução da base de cálculo do ICMS, de forma que a carga tributária corresponda a 12% do valor da operação, incidente na saída interna de produtos de HPPC, realizada por estabelecimento fabricante ou atacadista. Trata-se de medida importante para a competitividade da indústria paulista de HPPC, tendo em vista que equipara a carga tributária federal, que incide exclusivamente no início da cadeia e cuja base de cálculo contempla o ICMS (v.g. IPI), com as indústrias localizadas fora deste Estado e que remetem produtos para o Estado de São Paulo à alíquota de 12%. É importante frisar que essa redução alcança apenas as saídas internas promovidas por fabricantes e atacadistas, sem alcançar as vendas para consumidor final, não sendo considerada, consequentemente, no cálculo do valor do ICMS devido por substituição tributária (ICMS-ST).

contribuição para o PIS e da COFINS, conforme previsto no art. 1º, inciso I e §1º da referida lei, de modo que a carga tributária incidente sobre esses bens recai integralmente sobre o fabricante ou o importador.

No que diz respeito ao novo modelo, as alíquotas do IBS e da CBS já estão consideradas com a redução linear de 60% prevista no regime diferenciado aplicável às escovas de dentes, nos termos do art. 136 e do Anexo VIII da LC n.º 214/2025 (BRASIL, 2025). Para fins ilustrativos, parte-se das alíquotas de referência estimadas pelo Governo Federal, de 18,70% para o IBS e 9,30% para a CBS, que totalizam, aproximadamente, 28% (BRASIL, 2023). Aplicada a redução de 60% sobre essas alíquotas, obtêm-se os percentuais efetivamente aplicáveis ao produto no regime diferenciado, correspondentes a 7,48% (IBS) e 3,72% (CBS).

Com base nessas premissas, apresenta-se a seguir o exemplo comparativo entre o cenário atual e o novo modelo de tributação:

Tabela 8 - Incidência tributária na formação de preços da indústria para “Escovas de dentes”: Modelo de tributação sobre o consumo atual (2025) *versus* futuro (2033)

2025		2033	
Preço Ex-tributos	10,00	Preço Ex-tributos	10,00
ICMS		IBS	
Alíquota	12,00%	Alíquota	7,48%
Valor	1,56	Valor	0,75
PIS		CBS	
Alíquota	2,20%	Alíquota	3,72%
Valor	0,25	Valor	0,37
COFINS		Total Tributos	
Alíquota	10,30%		1,12
Valor	1,18	Preço com tributos 11,12	
IPI			
Alíquota	0,00%		
Valor	-		
ICMS-ST			
Alíquota	18%		
MVA (%)	42,66%		
Valor	1,78		
Total Tributos			
	4,76		
Preço com tributos 14,76			

Fonte: Elaboração própria.

Esse exemplo permite visualizar de forma concreta a mudança estrutural introduzida pela LC n.º 214/2025, especialmente no que diz respeito à simplicidade da composição do preço e à maior transparência em sua formação. No modelo vigente, os valores recolhidos a título de ICMS, da contribuição para o PIS e da COFINS não correspondem à aplicação direta de suas alíquotas nominais sobre o preço ex-tributos, em razão do cálculo “por dentro”, da inclusão recíproca de tributos em suas bases. Como resultado, a carga efetiva incidente sobre os produtos

de higiene pessoal é significativamente superior àquela que se obteria pela simples soma aritmética das alíquotas.

No caso dos absorventes higiênicos, observa-se dinâmica semelhante à verificada para as escovas de dentes no tocante ao ICMS próprio e ao ICMS-ST, uma vez que a alíquota interna aplicável e a redução de base de cálculo prevista na legislação paulista são idênticas, alterando-se apenas a MVA — fixada em 48,08%, conforme Portaria SRE nº 48/2025 (SÃO PAULO, 2025). No âmbito federal, contudo, o tratamento é distinto. Por não integrarem o regime monofásico previsto na Lei nº 10.147/2000, as operações com absorventes sujeitam-se às alíquotas gerais da contribuição para o PIS e da COFINS, conforme o regime de apuração adotado. No exemplo a seguir, consideram-se as alíquotas aplicáveis ao regime não cumulativo, correspondentes a 1,65% (PIS) e 7,60% (COFINS), calculadas sobre a receita.

Já sob o novo modelo, o produto foi incluído no rol de bens contemplados com redução a zero das alíquotas do IBS e da CBS, resultando, portanto, em carga efetiva nula, nos termos do art. 147 da LC nº 214/2025 (BRASIL, 2025):

**Tabela 9 - Incidência tributária na formação de preços da indústria para “Absorventes higiênicos”:
Modelo de tributação sobre o consumo atual (2025) versus futuro (2033)**

2025		2033	
Preço Ex-tributos	10,00	Preço Ex-tributos	10,00
ICMS		IBS	
Alíquota	12,00%	Alíquota	0,00%
Valor	1,50	Valor	-
PIS		CBS	
Alíquota	1,65%	Alíquota	0,00%
Valor	0,18	Valor	-
COFINS		Total Tributos	
Alíquota	7,60%		
Valor	0,84		
IPI		Preço com tributos 10,00	
Alíquota	0,00%		
Valor	-		
ICMS-ST			
Alíquota	18%		
MVA (%)	48,08%		
Valor	1,84		
Total Tributos			
Preço com tributos 14,36			

Fonte: Elaboração própria.

Dessa forma, a partir de 2033, além da eliminação integral da incidência desses tributos nas operações com absorventes, os créditos relativos às aquisições anteriores serão mantidos de forma plena, reduzindo significativamente o custo tributário na indústria. Assim, a migração para o IBS e a CBS tende a promover redução expressiva no preço final dos absorventes,

proporcionada pela eliminação total da carga tributária e também pela integralidade dos créditos vinculados às operações anteriores.

Conforme se depreende dos exemplos ilustrativos anteriores, no modelo do IBS e da CBS, a incidência “por fora” confere maior clareza ao ônus tributário em cada etapa da cadeia produtiva e elimina distorções típicas do regime anterior. Essa simplificação, aliada à não cumulatividade plena, reforça a tendência de redução do custo tributário. No entanto, a materialização desses efeitos dependerá de como os agentes econômicos internalizarão a nova estrutura de custos, o que torna central o debate sobre a recomposição de preços ao longo das cadeias produtivas (FLEURY, 2025).

Um dos principais pontos de atenção reside na recomposição dos preços ao longo das cadeias produtivas. No sistema atual, o IPI, o ICMS, a contribuição para o PIS, a COFINS e o ISS — são embutidos nos custos de diversas etapas da produção e comercialização, elevando artificialmente o custo contábil final. Com o novo modelo, grande parte desses efeitos desaparecerá, sobretudo porque o IBS e a CBS não integrarão mais o preço. Em tese, isso reduzirá o custo contábil de inúmeros bens e serviços. Todavia, a legislação não estabelece qualquer obrigatoriedade de repasse dessa redução aos preços finais, de modo que o comportamento dos agentes privados será determinante para definir o alcance efetivo dessa neutralidade.

Caso os agentes da cadeia econômica não ajustem suas margens de acordo com a nova estrutura de custos, pode haver elevação desproporcional de preço, com alguns praticando margens acima do adequado e outros absorvendo parte indevida do ônus, gerando distorções concorrenciais relevantes. Em setores como o de higiene pessoal, marcados por cadeias complexas, produtos altamente diferenciados e estratégias agressivas de marketing, esse desalinhamento pode resultar, inclusive, em aumento injustificado de preços ao consumidor final, contrariando os objetivos distributivos desse novo modelo de tributação.

Sobre essa questão, Fleury (2025) observa que os efeitos da reforma variam conforme a estrutura de custos de cada empresa, sua posição na cadeia produtiva e o perfil de seus clientes. Em algumas situações, a redução dos custos tributários induzirá ganhos de competitividade. Em outras, poderá gerar perdas relevantes caso os preços não sejam ajustados com precisão. Para ilustrar, o autor menciona que, se um fornecedor hoje cobra R\$ 137,45, dos quais R\$ 37,45 correspondem a ICMS e PIS/COFINS “por dentro”, não basta simplesmente excluir esses tributos e usar R\$ 100 como nova base para o IBS e para a CBS. É necessário reduzir ainda mais esse valor, porque os tributos embutidos nos custos anteriores também deixarão de existir,

produzindo o chamado “resíduo tributário”. Assim, a base adequada para aplicação do IBS e da CBS tende a ser inferior ao preço líquido inicialmente estimado.

Esse fenômeno está relacionado ao conceito de resíduo tributário, ou *hidden tax*, oriundo da literatura de economia pública (IBARRA; RUBIAO; FLEURY, 2021). Trata-se do tributo que permanece embutido no preço final em razão da cumulatividade ou de limitações ao creditamento. A ideia, já mencionada por Ricardo (1982) ao analisar os efeitos difusos dos tributos indiretos sobre os preços, foi posteriormente aprofundada no Brasil por autores como Baleeiro (1964) e Torres (2005), que discutem a repercussão econômica dos tributos e o repasse do ônus ao consumidor. Em síntese, o resíduo tributário é o componente do custo que persiste mesmo após a compensação formal dos créditos, influenciando a carga efetiva e, conseqüentemente, o preço final.

A transição contratual imposta pelo novo modelo acentua essa necessidade de reavaliação. Como o IBS e a CBS passarão a ser destacados em documento fiscal eletrônico — e não mais integrados aos preços, como ocorre hoje com o ICMS e o ISS — torna-se imprescindível estipular, nos contratos, a distinção entre preço líquido da operação e valor dos tributos incidentes, sob pena de insegurança jurídica e conflitos comerciais. A adoção progressiva do *split payment*, que permitirá o repasse direto do valor do tributo ao fisco no momento do pagamento da fatura, reforça essa mudança de paradigma. Trata-se de uma alteração que afeta não apenas a formação de preços, mas a própria lógica financeira das transações, modificando o fluxo de caixa entre compradores e vendedores.

O fato é que a formação de preços dos produtos de higiene pessoal, a partir de 2027, dependerá não apenas da arquitetura normativa do IBS e da CBS, mas também da capacidade de empresas integrantes da cadeia produtiva e de comercialização de incorporar essas transformações em seus processos internos. O desenho do novo sistema cria condições para maior neutralidade e eficiência, mas a materialização desses benefícios dependerá, em última análise, da atuação dos agentes econômicos, especialmente no que se refere à identificação e mitigação dos resíduos tributários, à adequada definição do preço líquido e à revisão criteriosa das práticas comerciais e contratuais.

3.3 REGRESSIVIDADE, ESSENCIALIDADE E JUSTIÇA FISCAL: AVANÇOS, DESAFIOS E LACUNAS DO NOVO MODELO

A análise comparativa desenvolvida ao longo deste capítulo permite constatar que a reforma tributária sobre o consumo promove avanços relevantes no plano da racionalidade econômica e da simplificação normativa. Entretanto, sob a perspectiva da justiça fiscal, tais

ganhos devem ser examinados com cautela. Em linha com reflexões recentes da literatura especializada, observa-se que a reforma introduz instrumentos importantes para mitigar a regressividade, como o *cashback*, as alíquotas reduzidas e o IS, mas não altera a dependência estrutural da arrecadação em relação aos tributos sobre o consumo.

Projeções oficiais indicam que o IBS e a CBS deverão continuar respondendo por parcela significativa do PIB, o que evidencia a persistência de uma arquitetura tributária ancorada na tributação indireta. Apesar das inovações introduzidas, permanece a necessidade de reformas complementares voltadas à renda e ao patrimônio, sob pena da manutenção dos efeitos regressivos em nível global (BRASIL, 2023; OCDE, 2023; IPEA, 2023).

A literatura também tem destacado que o novo modelo incorpora avanços no plano da distribuição da carga tributária segundo a capacidade contributiva. Em reflexão recente, Rocha (2025) observa que, dentre as diversas dimensões possíveis da justiça tributária, a EC n.º 132 prestigiou de maneira particular aquela relacionada à distribuição equitativa dos encargos fiscais entre os cidadãos. O autor afirma que a reforma possui caráter ambivalente, podendo ser compreendida como uma espécie de “retrocesso progressista”. Retrocesso porque mantém o peso central da tributação sobre o consumo, perpetuando a regressividade estrutural do sistema. Progressista porque introduz no texto constitucional dispositivos que fortalecem a justiça distributiva e a proteção aos contribuintes de menor capacidade econômica, sem romper, contudo, com a lógica fundamental do arranjo arrecadatório brasileiro.

Essa ambivalência é perceptível na própria configuração dos mecanismos de mitigação da desigualdade. O *cashback*, concebido para devolver parte dos tributos às famílias inscritas no CadÚnico, representa inovação relevante, com potencial de atenuar a carga efetiva sobre o consumo básico. Experiências internacionais sugerem que instrumentos dessa natureza podem reduzir desigualdades no curto prazo, mas sua eficácia está condicionada à calibragem adequada, à atualização contínua dos cadastros e, sobretudo, à existência de financiamento estável (OCDE, 2023). Sem essas condições, há risco de que as expectativas sociais não se materializem.

As alíquotas diferenciadas buscam proteger bens e serviços essenciais, incluindo os produtos de higiene pessoal analisados neste estudo, reproduzindo prática comum em IVAs europeus. A literatura, contudo, adverte que regimes diferenciados exigem cautela, pois podem ampliar pressões por exceções, multiplicar pleitos setoriais e reintroduzir complexidades que a própria reforma procurou eliminar (VARSAÑO, 2014). A tarefa será equilibrar simplicidade normativa, neutralidade econômica e justiça distributiva.

Por fim, importa registrar que a própria EC n.º 132/2023 previu, em seu art. 18, que o Poder Executivo encaminharia ao Congresso Nacional, no prazo de noventa dias, projeto de reforma da tributação da renda. Essa etapa, fundamental para o reequilíbrio distributivo do sistema, acabou não acontecendo. A ausência desse movimento limita a capacidade do novo modelo de tributação sobre o consumo produzir efeitos redistributivos significativos, reforçando a conclusão de que a justiça fiscal no Brasil ainda depende de reformas mais amplas, que enfrentem diretamente a estrutura de financiamento estatal (GOBETTI; ORAIR, 2016).

Em síntese, a reforma tributária do consumo representa avanço relevante no sentido da simplificação, da transparência e da neutralidade econômica, além de incorporar instrumentos voltados a mitigar a regressividade. Contudo, a análise comparativa entre o modelo atual e o novo modelo indica que esses mecanismos, embora promissores, não enfrentam integralmente o problema de fundo, qual seja, a elevada dependência da tributação indireta. A efetivação de um sistema tributário verdadeiramente justo dependerá, portanto, não apenas da implementação consistente do IBS e da CBS, mas também da concretização da prometida reforma da renda, bem como do fortalecimento de políticas complementares que assegurem progressividade e redução das desigualdades em sentido amplo.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A presente dissertação teve como propósito analisar de que maneira as alterações introduzidas pela EC n.º 132/2023 e pela LC n.º 214/2025 modificam a estrutura normativa da tributação sobre o consumo aplicável aos produtos de higiene pessoal. Partiu-se do diagnóstico de que o modelo atualmente vigente é marcado por elevada fragmentação normativa, pela coexistência de múltiplos tributos submetidos a regras-matriz heterogêneas, distintos métodos de cálculo e uma variedade de regimes de apuração. Tal arranjo gera cumulatividade residual, enfraquece a coerência sistêmica e retroalimenta um ambiente de intensa litigiosidade. Ademais, reforça a regressividade estrutural da tributação sobre o consumo, afetando de modo particularmente gravoso os produtos de higiene pessoal, bens de uso cotidiano e indissociáveis de padrões mínimos de dignidade humana.

A comparação sistemática entre o modelo vigente e o novo revela que a reforma tributária promove avanços significativos em termos de coerência estrutural, transparência e neutralidade econômica. A adoção de uma base ampla de incidência, a não cumulatividade plena, a tributação “por fora”, a legislação uniforme e o fim da tributação concentrada em regimes como a substituição tributária do ICMS e a monofasia da contribuição para o PIS e da COFINS representam rupturas relevantes em relação ao sistema atual, historicamente

caracterizado por resíduos tributários e assimetrias concorrenciais. Para o setor de higiene pessoal, cuja cadeia produtiva depende fortemente de embalagens, insumos químicos e etapas sucessivas de industrialização e comercialização, a ampliação da não cumulatividade apresenta potencial de reduzir custos indiretos, mitigar acúmulos de crédito e favorecer maior eficiência distributiva.

À luz dessas considerações, o quadro analítico desenvolvido na pesquisa configura ferramenta útil para empresas e entidades representativas do setor de higiene pessoal, ao sistematizar de forma objetiva as diferenças estruturais entre o modelo tributário vigente e o novo. Sua organização comparativa, estruturada a partir de parâmetros jurídicos objetivos — competência tributária, hipótese de incidência, base de cálculo, alíquotas, tratamentos diferenciados, tributação concentrada ou antecipação tributária (parcial ou total) e regras de creditamento, permite sua utilização em análises internas, estudos de impacto, avaliações de reequilíbrio econômico-financeiro com fornecedores e clientes, além de subsidiar iniciativas de planejamento estratégico e de adaptação ao período de transição do novo modelo.

A análise demonstrou, entretanto, que tais avanços normativos não eliminam todas as tensões e desafios que permeiam o novo modelo. Embora a LC n.º 214/2025 tenha instituído regimes diferenciados de tributação, com redução de alíquota para alguns produtos de higiene pessoal, a desoneração permanece restrita a um conjunto delimitado de itens. Outros bens, como xampus, desodorantes e aparelhos e lâminas de barbear, cuja essencialidade é reconhecida, permanecem submetidos à alíquota padrão do IBS e da CBS, por não integrarem o rol taxativo do Anexo VIII e do art. 147 da legislação complementar, o que limita o alcance redistributivo da reforma em relação aos produtos analisados.

Sob a dimensão econômica, constatou-se que a migração para a incidência “por fora” não assegura, por si só, redução automática dos preços ao consumidor. Embora a extinção dos tributos embutidos reduza o custo intrínseco dos produtos, o repasse dessa desoneração depende de outros elementos, como o comportamento dos agentes de mercado.

No plano da litigiosidade, verificou-se que sua efetiva redução dependerá não apenas da simplificação estrutural promovida pelo novo modelo, mas também da estabilidade normativa, da coordenação intergovernamental e da maturação institucional das estruturas de governança deste novo modelo. A LC n.º 214/2025 inaugura, pela primeira vez, um conjunto uniforme de regras para a CBS e o IBS, com regulamentos e procedimentos comuns a serem definidos conjuntamente pela União e pelo Comitê Gestor do IBS. Ainda assim, a experiência brasileira demonstra que divergências interpretativas podem surgir mesmo em sistemas mais unificados, razão pela qual a consolidação de um ambiente regulatório estável dependerá da coerência das

normas complementares, da consistência dos atos normativos expedidos ao longo do período de transição e da capacidade das novas instituições de produzir entendimentos vinculantes robustos, capazes de evitar a reintrodução das incertezas que marcam o modelo atual.

No plano macroeconômico, a reforma não altera o eixo estrutural da arrecadação brasileira, historicamente concentrada no consumo. Essa escolha legislativa, ainda que compreensível no contexto político-institucional, indica que o novo modelo, embora mais racional e transparente, não rompe com a dependência estrutural de tributos indiretos, tampouco elimina, por si só, as distorções regressivas que caracterizam o sistema atual. Embora a arquitetura do IVA dual aproxime o país das melhores práticas internacionais ao eliminar cumulatividades internas e uniformizar bases, seus efeitos distributivos permanecem condicionados à calibragem das alíquotas de referência e ao alcance dos regimes diferenciados. No caso específico dos produtos de higiene pessoal, a mitigação da regressividade revela-se limitada, uma vez que parte desses itens permanece excluída das listas de alíquota zero ou reduzida em 60%.

Adicionalmente, o desenho constitucional introduz dinâmica paradoxal. Isso porque, quanto maior a ampliação das listas de produtos desonerados, maior tende a ser a alíquota padrão necessária à recomposição da neutralidade arrecadatória. Como o compromisso constitucional de que a carga global não poderá aumentar refere-se ao sistema como um todo, não se descarta elevação pontual de carga para segmentos e produtos específicos, inclusive dentro da categoria de higiene pessoal, movimento que pode enfraquecer o propósito de justiça fiscal que inspira a reforma.

Assim, a análise comparativa desenvolvida demonstra que o novo modelo reconfigura a estrutura normativa de modo mais racional e transparente, mas não soluciona de forma plena o problema distributivo que recai sobre a tributação de bens essenciais à higiene pessoal. A efetividade das mudanças dependerá da regulamentação complementar, do comportamento dos agentes econômicos na recomposição de preços e da forma como as listas de bens favorecidos evoluirão ao longo do tempo.

Em síntese, o novo modelo cria condições necessárias para um ambiente tributário mais simples, neutro e transparente, mas não suficientes, por si só, para assegurar a redução da regressividade e a promoção de justiça fiscal no tocante aos produtos de higiene pessoal. A trajetória futura dependerá da capacidade do legislador infraconstitucional, da administração tributária e dos agentes econômicos de consolidarem práticas que reforcem os ganhos estruturais da reforma e evitem a reprodução das distorções do modelo anterior.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ABIHPEC. **Panorama do setor – dezembro 2022**. Disponível em:

<https://abihpec.org.br/publicacao/panorama-do-setor/>. Acesso em: 07 jun. 2025.

ABIHPEC. **Panorama do setor – janeiro 2023**. Disponível em:

<https://abihpec.org.br/publicacao/panorama-do-setor/>. Acesso em: 07 jun. 2025.

ACRE. **Lei nº 1.938, de 23 de dezembro de 2007**. Dispõe sobre o ICMS e dá outras providências. Rio Branco, 2007. Disponível em: <https://sefaz.ac.gov.br/>. Acesso em: 17 set. 2025.

AFONSO, José Roberto Rodrigues; LUKIC, Melina Rocha; CASTRO, Kleber Pacheco de. **ICMS: crise federativa e obsolescência**. Revista Direito GV, São Paulo, v. 14, n. 3, 2018. Disponível em: <http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/revdireitogv/article/view/78026>. Acesso em: 02 jun. 2025.

ALAGOAS. **Lei nº 5.900, de 27 de dezembro de 1996**. Dispõe sobre o ICMS e dá outras providências. Maceió, 1996. Disponível em: <https://www.sefaz.al.gov.br/>. Acesso em: 17 set. 2025.

ALAGOAS. **Lei nº 6.558, de 30 de dezembro de 2004**. Institui o Fundo Estadual de Combate e Erradicação da Pobreza – FECOEP. Maceió, 2004. Disponível em: <https://www.sefaz.al.gov.br/>. Acesso em: 17 set. 2025.

ALVES VALADÃO, A. R.; SANTA RITTA, R. D. **Guerra fiscal do ICMS: uma análise de viabilidade jurídica e consequências juseconômicas a partir da “guerra dos portos”**. Direito Público, v. 14, n. 80, 2018. Disponível em: <https://www.portaldeperiodicos.idp.edu.br/direitopublico/article/view/2854>. Acesso em: 17 ago. 2025.

AMAPÁ. **Lei nº 0400, de 22 de dezembro de 1997**. Dispõe sobre o ICMS e dá outras providências. Macapá, 1997. Disponível em: <https://sefaz.ap.gov.br/>. Acesso em: 17 set. 2025.

AMAZONAS. **Lei nº 2.826, de 29 de setembro de 2003**. Consolida a legislação do ICMS do Estado do Amazonas. Manaus, 2003. Disponível em: <https://www.sefaz.am.gov.br/>. Acesso em: 17 set. 2025.

ANGELIS, Ângelo de. **A substituição tributária no ICMS – problemas e possíveis soluções**. FENAFISCO, maio 2012. Disponível em: <https://proafr.files.wordpress.com/2012/08/monografiaaangelisfenafisco-maio2012.pdf>. Acesso em: 02 jun. 2025.

APPY, Bernard. **A hora e a vez da reforma tributária**. In: SANTI, Eurico Marcos Diniz de (coord.). **Análise e Comentários Sobre a Reforma Tributária do Brasil – EC 132/2023 e LC 214/2025**. São Paulo: JusPodivm, 2025.

ÁVILA, Humberto Bergmann. **Sistema Constitucional Tributário**. São Paulo: Saraiva, 2004.

ÁVILA, Humberto Bergmann. **Substituição tributária e base de cálculo: os limites da padronização fiscal**. Revista da AJURIS, Porto Alegre, n. 100, dez. 2005.

BABU, M. Chowdary; TANDUR, Baswaraj; SHARMA, Deepak; et al. **Disposable diapers decrease the incidence of neonatal infections compared to cloth diapers in a level II neonatal intensive care unit**. *Journal of Tropical Pediatrics*, v. 61, n. 4, p. 303–308, 2015. DOI: 10.1093/tropej/fmv022.

BAHIA. **Lei nº 7.014, de 4 de dezembro de 1996**. Dispõe sobre o ICMS e dá outras providências. Salvador, 1996. Disponível em: <https://www.sefaz.ba.gov.br/>. Acesso em: 17 set. 2025.

BALEEIRO, Aliomar. **Direito tributário brasileiro**. 11. ed. Atualizada por Misabel Derzi. Rio de Janeiro: Forense, 2010.

BALEEIRO, Aliomar. **Uma introdução à ciência das finanças e a política fiscal**. Rio de Janeiro: Forense, 1964.

BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. **Discrecionariedade e controle jurisdicional**. 2. ed. São Paulo: Malheiros, 1993.

BIRD, Richard M. **Decentralizing Value Added Taxes in Federations and Common Markets**. *Bulletin for International Taxation*, v. 67, n. 12, nov. 2013.

BNDES. **Estrutura e estratégias da cadeia de higiene pessoal, perfumaria e cosméticos**. Informe Setorial, n. 14, jan. 2010.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Câmara aprova isenção para carnes e conclui votação de projeto que regulamenta a reforma tributária**. Brasília, DF: Agência Câmara, 10 jul. 2024. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/noticias/1082375-camara-aprova-isencao-para-carne-e-conclui-votacao-de-projeto-que-regulamenta-a-reforma-tributaria/>. Acesso em: 05 set. 2025.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República, 1988. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 05 set. 2025.

BRASIL. **Decreto nº 7.212, de 15 de junho de 2010**. Regulamenta a cobrança, fiscalização, arrecadação e administração do IPI. Diário Oficial da União, 16 jun. 2010.

BRASIL. **Decreto nº 10.979, de 25 de fevereiro de 2022**. Reduz as alíquotas do IPI. Diário Oficial da União, 25 fev. 2022.

BRASIL. **Decreto nº 11.021, de 31 de março de 2022**. Reduz as alíquotas do IPI. Diário Oficial da União, 1º abr. 2022.

BRASIL. **Decreto nº 11.055, de 28 de abril de 2022**. Altera as alíquotas do IPI. Diário Oficial da União, 29 abr. 2022.

BRASIL. **Emenda Constitucional nº 132, de 20 de dezembro de 2023**. Altera o Sistema Tributário Nacional. Brasília, DF, 2023. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Emendas/Emc/emc132.htm. Acesso em: 05 set. 2025.

BRASIL. **Lei Complementar nº 214, de 2025**. Dispõe sobre o IBS e a CBS. Brasília, DF: Presidência da República, 2025. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LCP/Lcp214.htm. Acesso em: 05 set. 2025.

BRASIL. Ministério da Saúde. **Caderno de Atenção à Saúde da Pessoa Idosa: cuidados em saúde e prevenção de doenças**. Brasília: MS, 2018.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome. **Observatório do Cadastro Único v. 1.11.0**. Disponível em: <https://paineis.mds.gov.br/public/extensions/observatorio-do-cadastro-unico/index.html>. Acesso em: 05 out. 2025.

BRASIL. Receita Federal do Brasil. **Parecer Normativo COSIT nº 5, de 17 dez. 2018**. Diário Oficial da União, 18 dez. 2018. Disponível em: <https://www.gov.br/pgfn/pt-br/assuntos/representacao-judicial/parecer-normativo-cosit-05-2018.pdf/view>. Acesso em: 16 ago. 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **RE 212.209/RS**. Rel. Min. Marco Aurélio. DJU, 24 set. 1999.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **ADI 1.851/AL**. Rel. Min. Ilmar Galvão. DJU, 15 fev. 2002.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Proposta de Súmula Vinculante nº 69**. Rel. Min. Gilmar Mendes. Brasília, 2012. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=4222438>. Acesso em: 30 ago. 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **RE 714.139/SC**. Rel. Min. Marco Aurélio. Rel. p/ Acórdão: Min. Dias Toffoli. DJe 15 mar. 2022. Disponível em: <http://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=4299885>. Acesso em: 29 ago. 2025.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **REsp 1.221.170/PR**. Rel. Min. Napoleão Nunes Maia Filho. DJe 24 abr. 2018.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **REsp 2.091.203/SP**. Rel. Min. Paulo Sérgio Domingues. DJe 16 dez. 2024. Disponível em: https://processo.stj.jus.br/repetitivos/temas_repetitivos/pesquisa.jsp?novaConsulta=true&tipo_pesquisa=T&cod_tema_inicial=1223&cod_tema_final=1223. Acesso em: 21 nov. 2025.

BRASIL. Ministério do Trabalho e Emprego. **Relação Anual de Informações Sociais – RAIS 2024**. Brasília, DF: MTE, 2024. Disponível em: <https://www.gov.br/trabalho-e-emprego/pt-br/assuntos/estatisticas-trabalho/rais/rais-2024>. Acesso em: 30 nov. 2025.

BRUNI, Adriano Leal. **A administração de custos, preços e lucros com aplicações na calculadora HP-12C e Excel**. São Paulo: Atlas, 2006.

BRUNI, Adriano Leal; FAMÁ, Rubens. **Gestão de custos e formação de preços**. 5. ed. São Paulo: Atlas, 2011.

CAMPEDELLI, Laura Romano. **A reforma tributária sobre o consumo e a cidadania fiscal**. In: SANTI, Eurico Marcos Diniz de (coord.). *Análise e Comentários Sobre a Reforma Tributária do Brasil – EC 132/2023 e LC 214/2025*. São Paulo: JusPodivm, 2025.

CARPINETTI, Ana Carolina; DE SANTI, Eurico Marcos Diniz. **O momento de ocorrência do fato gerador, local da operação, base de cálculo e alíquotas no novo modelo do IBS e da CBS**. In: SANTI, Eurico Marcos Diniz de (coord.). *Análise e Comentários Sobre a Reforma Tributária do Brasil – EC 132/2023 e LC 214/2025*. São Paulo: JusPodivm, 2025.

CARRAZZA, Roque Antonio. **Curso de direito constitucional tributário**. 19. ed. São Paulo: Malheiros, 2002.

CARRAZZA, Roque Antonio. **ICMS**. 17. ed. São Paulo: Malheiros, 2015.

CARVALHO, Paulo de Barros. **Curso de Direito Tributário**. 27. ed. São Paulo: Saraiva, 2010.

CENTRO DE CIDADANIA FISCAL (CCIF). **Nota Técnica nº 04: IBS: aplicação do regime de crédito financeiro**. CCIF, 2017. Disponível em: <https://ccif.com.br/wp-content/uploads/2020/06/NT-04-IBS-Credito-financeiro-v1.pdf>. Acesso em: 18 out. 2025.

CENTRO DE CIDADANIA FISCAL (CCIF). **Reforma do modelo brasileiro de tributação de bens e serviços**. jul. 2019. Disponível em: https://ccif.com.br/wp-content/uploads/2020/06/NT-IBS-v2_2.pdf. Acesso em: 18 out. 2025.

CHARLET, Alain; OWENS, Jeffrey. **An international perspective on VAT**. *Tax Notes International*, v. 50, n. 12, p. 943–954, 20 set. 2010. Disponível em: <https://www.oecd.org/ctp/consumption/46073502.pdf>. Acesso em: 05 out. 2025.

COELHO, Isaías. **Neutralidade e não-cumulatividade do IVA (IBS/CBS)**. In: SANTI, Eurico Marcos Diniz de et al. *Reforma tributária e neutralidade do IVA*. São Paulo: Max Limonad, 2023. p. 11–23.

COELHO, Sacha Calmon Navarro. **Curso de direito tributário brasileiro**. 14. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2015.

CONCA, Gabriela. **Os novos tributos sobre o consumo no Brasil: contornos do fato gerador do IBS e da CBS**. In: SANTI, Eurico Marcos Diniz de (coord.). *Análise e Comentários Sobre a Reforma Tributária do Brasil – EC 132/2023 e LC 214/2025*. São Paulo: JusPodivm, 2025.

CONSELHO DE MONITORAMENTO E AVALIAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS. **Relatório de Avaliação: Desoneração de PIS/COFINS sobre produtos da cesta básica. Ciclo 2021**. Disponível em: <https://www.gov.br/economia/pt-br/aceso-a-informacao/participacao-social/conselhos-e-orgaos->

colegiados/cmap/politicas/area/assistencia-e-previdencia-social/subsidios/desoneracao-cesta-basica. Acesso em: 05 out. 2025.

CONSELHO NACIONAL DE POLÍTICA FAZENDÁRIA (CONFAZ). **Boletim de Arrecadação dos Tributos Estaduais**. Brasília: Ministério da Fazenda, 2025. Disponível em: <https://www.confaz.fazenda.gov.br/boletim-de-arrecadacao-dos-tributos-estaduais>. Acesso em: 30 ago. 2025.

COSTA, Alcides Jorge. **ICM na Constituição e na Lei Complementar**. São Paulo: Resenha Tributária, 1979.

DEATON, Angus. **The Great Escape: Health, Wealth, and the Origins of Inequality**. Princeton: Princeton University Press, 2013.

DE LA FERIA, Rita; SWISTAK, Artur. **Designing a progressive VAT**. Working Paper No. 2024/078, 2024. Disponível em: <https://www.imf.org/en/Publications/WP/Issues/2024/04/05/Designing-a-Progressive-VAT-546923>. Acesso em: 12 nov. 2025.

DE LA FERIA, Rita; KREVER, Richard. **Ending VAT exemptions: towards a post-modern VAT**. In: DE LA FERIA, Rita (ed.). *VAT Exemptions: consequences and design alternatives*. Wolters Kluwer, 2013. Disponível em: <https://ssrn.com/abstract=2273111>. Acesso em: 12 nov. 2025.

DERZI, Misabel Abreu Machado. **Direito tributário aplicado: estudos e pareceres**. Belo Horizonte: Fórum, 2016.

DE SANTI, Eurico Marcos Diniz; PRADO, Lucilene; ZOCKUN, Maria Helena (coord.). **IPI e Valor Tributável Mínimo: análise econômica, evolução histórica da legislação abstrata, da jurisprudência e da prática**. São Paulo: Max Limonad, 2019.

DEVEREUX, Michael P.; DE LA FERIA, Rita. **Designing and implementing a destination-based corporate tax**. Oxford University Centre for Business Taxation Working Paper, n. 14/07, 2014. Disponível em: <https://ssrn.com/abstract=3481360>. Acesso em: 16 nov. 2025.

DISTRITO FEDERAL. **Lei nº 1.254, de 8 de novembro de 1996**. Dispõe sobre o ICMS no Distrito Federal. Brasília, 1996. Disponível em: <https://www.fazenda.df.gov.br/>. Acesso em: 17 set. 2025.

EBRILL, Liam; KEEN, Michael; BODIN, Jean-Paul; SUMMERS, Victoria. **The Modern VAT**. Washington, D.C.: International Monetary Fund, 2001.

ESPÍRITO SANTO. **Lei nº 7.000, de 27 de dezembro de 2001**. Dispõe sobre o ICMS. Vitória, 2001. Disponível em: <https://sefaz.es.gov.br/>. Acesso em: 17 set. 2025.

ESPÍRITO SANTO. **Parecer Consultivo nº 199/2024**. Vitória, 2024. Disponível em: <https://sefaz.es.gov.br/>. Acesso em: 17 set. 2025.

FERRAZ JÚNIOR, Tércio Sampaio. **Veto e derrubada de veto da Lei nº 14.395/22: garantia legal para reduzir litígios e insegurança jurídica**. Consultor Jurídico, 15 ago.

2024. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2024-ago-15/veto-e-derrubada-de-veto-da-lei-no-14-395-22-garantia-legal-para-reduzir-litigios-e-inseguranca-juridica/>. Acesso em: 15 ago. 2025.

FLEURY, Eduardo. **Reforma tributária: Deus está nos detalhes**. Valor Econômico, 28 maio 2025. Disponível em: <https://valor.globo.com/opiniao/coluna/reforma-tributaria-deus-esta-nos-detalhes.ghtml>. Acesso em: 21 nov. 2025.

FUNARO, Hugo. **Efeitos jurídicos da aprovação da proposta da Súmula Vinculante 69 pelo STF**. Consultor Jurídico, 3 out. 2014. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2014-out-03/hugo-funaro-efeitos-juridicos-aprovacao-sumula-vinculante-69/>. Acesso em: 30 ago. 2025.

GOIÁS. **Lei nº 11.651, de 26 de dezembro de 1991**. Dispõe sobre o ICMS. Goiânia, 1991. Disponível em: <https://www.economia.go.gov.br/>. Acesso em: 17 set. 2025.

GOIÁS. **Decreto nº 4.852, de 29 de dezembro de 1997**. Aprova o RCTE. Goiânia, 1997. Disponível em: <https://www.economia.go.gov.br/>. Acesso em: 17 set. 2025.

GOBETTI, Sérgio Wulf; MONTEIRO, Priscila Kaiser. **Impactos redistributivos da reforma tributária: estimativas atualizadas**. Carta de Conjuntura, n. 60, Nota 18, 3º trim. 2023. Disponível em: https://www.ipea.gov.br/cartadeconjuntura/wp-content/uploads/2023/08/230828_reforma_tributaria_cc_60_nota_18.pdf. Acesso em: 08 nov. 2025.

GOBETTI, Sérgio Wulf; ORAIR, Rodrigo Otávio. **Progressividade tributária: a agenda negligenciada**. Rio de Janeiro: Ipea, abr. 2016. (Texto para discussão, n. 2.190). Disponível em: https://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/6633/1/td_2190.pdf. Acesso em: 23 mai. 2025.

GODOI, Marciano Seabra de. **Seletividade e ICMS: para onde a Constituição de 1988 apontou e para onde a política fiscal dos Estados realmente nos conduziu**. In: TEIXEIRA, Alessandra Machado Brandão et al. (org.). Código Tributário Nacional 50 anos. Belo Horizonte: Fórum, 2016.

GONÇALVES, J. A. Lima. **ICMS — substituição tributária — base de cálculo — LC 87/96 — preço de venda sugerido — admissibilidade perante as leis tributárias e de defesa do consumidor**. Revista de Direito Tributário, n. 68, p. 125–137, 1997.

GRUPENMACHER, Betina Treiger. **Justiça fiscal e mínimo existencial**. In: PIRES, Adilson Rodrigues; TORRES, Heleno Taveira (org.). Princípios de direito financeiro e tributário: estudos em homenagem ao professor Ricardo Lobo Torres. Rio de Janeiro: Renovar, 2006. p. 99–114.

HARJU, J.; KOSONEN, T. **The inefficiency of reduced VAT rates: evidence from restaurant industry**. Government Institute for Economic Research, 18 jul. 2014. Disponível em: https://www.iipf.org/papers/Harju-The_inefficiency_of_reduced_VAT_rates-105.pdf. Acesso em: 05 out. 2025.

HAULY, Luiz Carlos Jorge. **Uma cruzada missionária pela reforma tributária: a origem e o legado do IVA 5.0**. In: SANTI, Eurico Marcos Diniz de (coord.). *Análise e Comentários Sobre a Reforma Tributária do Brasil – EC 132/2023 e LC 214/2025*. São Paulo: JusPodivm, 2025.

HOLLAND, Márcio (coord.). **Zona Franca de Manaus: impactos, efetividade e oportunidades**. São Paulo: FGV EESP, 2019. Disponível em: https://www.gov.br/suframa/pt-br/centrais-de-conteudo/biblioteca/estudo_fgv_zfm_impactos_efetividade_e_oportunidades.pdf/view. Acesso em: 30 nov. 2025.

HORVATH, Estevão. **O princípio do não-confisco no direito tributário**. São Paulo: Dialética, 2002.

IBGE. **Pesquisa de Orçamentos Familiares 2017–2018: Distribuição das despesas de consumo monetária e não monetária média mensal (%)**. Rio de Janeiro: Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, 2019.

KRONBAUER, Eduardo Luís. **ICMS e a margem de valor agregado**. In: FERREIRA NETO, Arthur M.; NICHELE, Rafael (coords.). *Curso avançado de substituição tributária: modalidades e direitos do contribuinte à luz da atual jurisprudência do STF*. 3. ed. São Paulo: Malheiros; Porto Alegre: IET, 2020.

LARA IBARRA, Gabriel; RUBIÃO, Rafael Macedo; FLEURY, Eduardo. **Indirect Tax Incidence in Brazil: Assessing the distributional effects of potential tax reforms**. Washington, DC: World Bank, 2021. (Policy Research Working Paper, n. 9891). Disponível em: <https://doi.org/10.1596/1813-9450-9891>. Acesso em: 22 nov. 2025.

MACHADO, Ricardo Bernardes. **Tendências de extinção da substituição tributária**. In: FERREIRA NETO, Arthur M.; NICHELE, Rafael (coords.). *Curso avançado de substituição tributária: modalidades e direitos do contribuinte à luz da atual jurisprudência do STF*. 3. ed. São Paulo: Malheiros; Porto Alegre: IET, 2020.

MACHADO SEGUNDO, Hugo de Brito. **A tributação da energia elétrica e a seletividade do ICMS**. *Revista Dialética de Direito Tributário*, n. 62, 2000.

MARANHÃO. **Lei nº 7.799, de 19 de dezembro de 2002**. Dispõe sobre o ICMS. São Luís, 2002. Disponível em: <https://sefaz.ma.gov.br/>. Acesso em: 17 set. 2025.

MARANHÃO. **Decreto nº 19.714, de 10 de julho de 2003**. Regulamenta a Lei nº 7.799/2002. São Luís, 2003. Disponível em: <https://sefaz.ma.gov.br/>. Acesso em: 17 set. 2025.

MARQUES, Márcio Severo; COIMBRA, Ronaldo. **Não cumulatividade do PIS e da Cofins e o art. 17 da Lei nº 11.033/2004**. In: MACHADO, Hugo de Brito (coord.). *Não-cumulatividade tributária*. São Paulo: Dialética, 2009.

MARIANO, C. C. **Análise de custos e formação de preço de venda em um estabelecimento varejista da Serra Gaúcha**. 2020. 22 f. Artigo (Bacharelado em Ciências Contábeis) – Universidade de Caxias do Sul, Caxias do Sul, 2020.

MARTINS, Ives Gandra da Silva (coord.). **Caderno de Pesquisas Tributárias**, v. 18. São Paulo, 1993.

MATO GROSSO. **Lei nº 7.098, de 30 de dezembro de 1998**. Dispõe sobre o ICMS. Cuiabá, 1998. Disponível em: <https://www.sefaz.mt.gov.br/>. Acesso em: 17 set. 2025.

MATO GROSSO DO SUL. **Lei nº 1.810, de 22 de dezembro de 1997**. Dispõe sobre o ICMS. Campo Grande, 1997. Disponível em: <https://www.sefaz.ms.gov.br/>. Acesso em: 17 set. 2025.

MELO, José Eduardo Soares de. **ICMS: teoria e prática**. 7. ed. São Paulo: Dialética, 2004.

MELO, José Eduardo Soares de. **IPI – teoria e prática**. São Paulo: Malheiros, 2009.

MENEGHETTI NETO, A. **Os efeitos da redução do ICMS da cesta básica**. Indicadores Econômicos FEE, v. 20, n. 4, p. 181–205, 1993. Disponível em: <https://revistas.planejamento.rs.gov.br/index.php/indicadores/article/view/753>. Acesso em: 05 out. 2025.

MIGUEL, Carolina Romanini. **Tributação sobre o consumo: desafios e perspectivas para a justiça fiscal**. In: XVII Congresso Nacional de Estudos Tributários: meio século de tradição. Anais [...]. São Paulo: Noeses, 2021.

MINAS GERAIS. **Lei nº 6.763, de 26 de dezembro de 1975**. Dispõe sobre o sistema tributário do Estado. Belo Horizonte, 1975. Disponível em: <https://www.fazenda.mg.gov.br/>. Acesso em: 17 set. 2025.

MINAS GERAIS. **Decreto nº 46.927, de 29 de dezembro de 2015**. Regulamenta o FEM. Belo Horizonte, 2015. Disponível em: <https://www.fazenda.mg.gov.br/>. Acesso em: 17 set. 2025.

MONTEIRO, Armando. **O caminho para a reforma tributária: um depoimento**. In: SANTI, Eurico Marcos Diniz de (coord.). **Análise e Comentários Sobre a Reforma Tributária do Brasil – EC 132/2023 e LC 214/2025**. São Paulo: JusPodivm, 2025.

MORAES, L.; OLIVEIRA, B.; MOTTA, G. **Servitization and value creation: evidence from Brazilian firms**. *Journal of Service Theory and Practice*, v. 31, n. 1, p. 144–160, jan. 2021.

MOREIRA, André Mendes. **Neutralidade, valor acrescido e tributação**. Belo Horizonte: Fórum Conhecimento Jurídico, 2023.

MOURA, Paulo Roberto Lyrio de. **A seletividade do IPI: sua correlação com a extrafiscalidade, a capacidade contributiva e a noção de essencialidade**. *Revista Dialética de Direito Tributário*, n. 146, 2008.

MOTA, Sérgio Ricardo Ferreira. **Mínimo existencial e limites imanentes à tributação na Constituição Federal**. *Revista Tributária e de Finanças Públicas*, v. 140, n. 27, 2019.

Disponível em: <https://rtrib.abdt.org.br/index.php/rtp/article/view/132>. Acesso em: 27 set. 2025.

NARCIZO, Lorena de Fátima Sousa Araújo. **Direito tributário e desigualdades de gênero e raça: uma análise sobre a regressividade da tributação sobre o consumo e seu impacto na vida das mulheres negras**. 2023. 157 f. Dissertação (Mestrado Interdisciplinar em Direito, Justiça e Desenvolvimento) – Instituto Brasileiro de Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa, São Paulo, 2022.

NÚCLEO DE PESQUISAS EM TRIBUTAÇÃO DO INSPE. **Impactos da reforma dos tributos sobre o contencioso tributário de companhias brasileiras**. Relatório técnico. São Paulo: Insper, 2023. Disponível em: https://www.insper.edu.br/wp-content/uploads/2023/07/contencioso_dfps_x_reforma_vf.pdf. Acesso em: 18 out. 2025.

OCDE – Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico. **Information Note: Developments in VAT Compliance Management in Selected Countries**. Forum on Tax Administration: Compliance Sub-Group, 2009. Disponível em: <http://www.oecd.org/dataoecd/49/17/43728444.pdf>. Acesso em: 05 out. 2025.

OCDE – Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico. **Taxation of SMEs in OECD and G20 Countries**. OECD Tax Policy Studies, n. 23. Paris: OECD Publishing, 2015. Disponível em: <https://dx.doi.org/10.1787/9789264243507-en>. Acesso em: 05 out. 2025.

OCDE – Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico. **Consumption Tax Trends 2020**. Paris: OECD Publishing, 2020.

OCDE – Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico. **Consumption Tax Trends 2022: VAT/GST and Excise, Core Design Features and Trends**. Paris: OECD Publishing, 2022.

OCDE – Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico. **Consumption Tax Trends 2024: VAT/GST and Excise, Core Design Features and Trends**. Paris: OECD Publishing, 2024. Disponível em: <https://doi.org/10.1787/dcd4dd36-en>. Acesso em: 30 ago. 2025.

OLIVEIRA et al. **Manual de Contabilidade Tributária**. 6. ed. São Paulo: Atlas, 2007.
PADOVEZE, Clóvis Luís. **Curso básico gerencial de custos**. 1. ed. São Paulo: Pioneira Thomson Learning, 2003.

PARAÍBA. **Lei nº 6.379, de 2 de dezembro de 1996**. Dispõe sobre o ICMS. João Pessoa, 1996. Disponível em: <https://www.sefaz.pb.gov.br/>. Acesso em: 17 set. 2025.

PARANÁ. **Lei nº 11.580, de 14 de novembro de 1996**. Dispõe sobre o ICMS. Curitiba, 1996. Disponível em: <https://www.fazenda.pr.gov.br/>. Acesso em: 17 set. 2025.

PARÁ. **Lei nº 5.530, de 13 de janeiro de 1989**. Dispõe sobre o ICMS. Belém, 1989. Disponível em: <https://www.sefa.pa.gov.br/>. Acesso em: 17 set. 2025.

PÊGAS, Paulo H. **Manual de contabilidade tributária**. 10. ed. Rio de Janeiro: Atlas, 2022.

PERNAMBUCO. Lei nº 15.730, de 17 de março de 2016. Dispõe sobre o ICMS. Recife, 2016. Disponível em: <https://www.sefaz.pe.gov.br/>. Acesso em: 17 set. 2025.

PESSÔA, L. C. et al. **Alíquota única na tributação sobre o consumo**. Rio de Janeiro: FGV Direito SP, 2023. Disponível em: <https://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/handle/10438/33599>. Acesso em: 05 out. 2025.

PIAUÍ. **Lei nº 4.257, de 6 de janeiro de 1989**. Dispõe sobre o ICMS. Teresina, 1989. Disponível em: <https://www.sefaz.pi.gov.br/>. Acesso em: 17 set. 2025.

PIMENTEL, M. das G. **The role of service quality in price formation in the hotel industry: a case study in Brazil**. Revista Turismo em Análise, v. 31, n. 1, p. 13–28, jan./abr. 2020.

PIROLA, Erika Nogueira. **Indústria e território: o caso da cadeia produtiva de higiene pessoal, perfumaria e cosméticos**. 2011. Tese (Doutorado) – Universidade Estadual de Campinas, Instituto de Economia, Campinas. Disponível em: <https://hdl.handle.net/20.500.12733/1615318>. Acesso em: 15 ago. 2025.

POLITI, R. B.; MATTOS, E. H. C. **Uma nota sobre estimativas de carga fiscal e incidência de ICMS usando dados em painel**. Revista Brasileira de Economia, v. 66, n. 3, p. 361–374, out. 2012. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/rbe/v66n3/a05v66n3.pdf>. Acesso em: 05 out. 2025.

REIS, Luciano Gomes; GALLO, Mauro Fernando; PEREIRA, Carlos Alberto. **Manual de Contabilização de Tributos e Contribuições Sociais**. 2. ed. São Paulo: Atlas, 2012.

RIBEIRO, Aguinaldo. **Reforma tributária: um novo capítulo na história econômica do Brasil**. In: SANTI, Eurico Marcos Diniz de (coord.). *Análise e Comentários Sobre a Reforma Tributária do Brasil – EC 132/2023 e LC 214/2025*. São Paulo: JusPodivm, 2025.

RIBEIRO, Osni Moura. **Contabilidade geral fácil**. 7. ed. São Paulo: Saraiva, 2010.

RIBEIRO, Ricardo Lodi. **Piketty e a reforma tributária igualitária no Brasil**. Revista Fórum de Direito Tributário, v. 13, n. 75, p. 11–36, 2015.

FERNANDES, Tarsila Ribeiro Marques; DE SOUZA, Cristiano Brilhante. **Reforma tributária e pacto federativo: um olhar sobre os possíveis impactos redistributivos da EC nº 132/2023**. Revista do TCU, Brasília, v. 154, n. 1, p. 194–213, 2024. DOI: 10.69518/rtcu.154.194-213. Disponível em: <https://revista.tcu.gov.br/ojs/index.php/RTCU/article/view/2174>. Acesso em: 2 dez. 2025.

FERNANDES, Tarsila Ribeiro Marques; TORRES, Luiza Souza Dantas Martins. **Reforma tributária e os avanços na mitigação da desigualdade de gênero**. In: SCAFF, Fernando Facury; DERZI, Misabel de Abreu Machado; BATISTA JÚNIOR, Onofre Alves; TORRES, Heleno Taveira (coord.). *Tributação, desigualdade e desenvolvimento*. Belo Horizonte: Fórum, 2025.

RIBEIRO, Ricardo Lodi. **Curso de Direito Tributário**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2010.

RICARDO, David. *Princípios de Economia Política e Tributação*. São Paulo: Abril Cultural, 1982.

RIO DE JANEIRO. **Lei nº 2.657, de 26 de dezembro de 1996**. Dispõe sobre o ICMS. Rio de Janeiro, 1996. Disponível em: <https://www.fazenda.rj.gov.br/>. Acesso em: 17 set. 2025.

RIO DE JANEIRO. **Lei Complementar nº 210, de 21 de julho de 2023**. Dispõe sobre o FECF. Rio de Janeiro, 2023. Disponível em: <https://www.fazenda.rj.gov.br/>. Acesso em: 17 set. 2025.

RIO DE JANEIRO. **Decreto nº 32.161, de 9 de abril de 2002**. Regulamenta o tratamento da cesta básica. Rio de Janeiro, 2002. Disponível em: <https://www.fazenda.rj.gov.br/>. Acesso em: 17 set. 2025.

RIO GRANDE DO NORTE. **Lei nº 6.968, de 30 de dezembro de 1996**. Dispõe sobre o ICMS. Natal, 1996. Disponível em: <https://www.set.rn.gov.br/>. Acesso em: 17 set. 2025.

RIO GRANDE DO SUL. **Lei nº 8.820, de 27 de janeiro de 1989**. Dispõe sobre o ICMS. Porto Alegre, 1989. Disponível em: <https://www.sefaz.rs.gov.br/>. Acesso em: 17 set. 2025.

RONDÔNIA. **Lei nº 688, de 27 de dezembro de 1996**. Dispõe sobre o ICMS. Porto Velho, 1996. Disponível em: <https://www.sefin.ro.gov.br/>. Acesso em: 17 set. 2025.

RORAIMA. **Lei nº 59, de 28 de dezembro de 1993**. Dispõe sobre o ICMS. Boa Vista, 1993. Disponível em: <https://sefaz.rr.gov.br/>. Acesso em: 17 set. 2025.

ROCHA, Sergio André. **Reforma tributária e o imposto seletivo**. Revista Consultor Jurídico, 28 ago. 2023. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2023-ago-28/sergio-andre-rocha-reforma-tributaria-chamado-imposto-seletivo/>. Acesso em: 20 nov. 2025.

ROCHA, Sergio André. **Justiça tributária após a EC 132/2023**. Revista Consultor Jurídico, 19 maio 2025. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2025-mai-19/justica-tributaria-apos-a-ec-132-2023/>. Acesso em: 20 nov. 2025.

SACHSIDA, Adolfo. **Considerações econômicas, sociais e morais sobre a tributação**. São Paulo: Resistência Cultural, 2015.

SACHSIDA, Adolfo (org.). **Tributação no Brasil: Estudos, ideias e propostas: ICMS, seguridade social, carga tributária, impactos econômicos**. Brasília: Ipea, 2017.

SAGAZ, Fernando Rodrigo; SAGAZ, Carla Amarilho. **Governança tributária: os impactos da classificação fiscal de mercadorias nos resultados das organizações**. Anais do Congresso Brasileiro de Custos, 2018. Disponível em: <https://anaiscbc.abcustos.org.br/anais/article/view/4538>. Acesso em: 09 set. 2025.

SANTI, Eurico Marcos Diniz de; FÉLIX, Talita Pimenta; CAMPOS, Fabrício Costa Resende de. **O regime de transição para o IBS e a CBS**. In: SANTI, Eurico Marcos Diniz de (coord.). *Análise e Comentários Sobre a Reforma Tributária do Brasil – EC 132/2023 e LC 214/2025*. São Paulo: JusPodivm, 2025.

SANTIN COOKE, Lina Braga. **A unificação da tributação sobre o consumo e o pacto federativo brasileiro**. Dissertação (Mestrado) – Fundação Getulio Vargas, Escola de Direito de São Paulo, 2020.

SANTIN, Lina. **IPI e a lenda do imposto que se recusa a morrer**. Valor Econômico, Legislação, São Paulo, 8 ago. 2025. Disponível em: <https://valor.globo.com/legislacao/coluna/ipi-e-a-lenda-do-imposto-que-se-recusa-a-morrer.ghtml>. Acesso em: 24 nov. 2025.

SÃO PAULO. **Decreto nº 45.490, de 30 de novembro de 2000**. Aprova o Regulamento do ICMS do Estado de São Paulo (RICMS/SP). São Paulo, 2000. Disponível em: <https://portal.fazenda.sp.gov.br>. Acesso em: 17 set. 2025.

SÃO PAULO. **Lei nº 6.374, de 1º de março de 1989**. Dispõe sobre o ICMS. São Paulo, 1989. Disponível em: <https://portal.fazenda.sp.gov.br/>. Acesso em: 17 set. 2025.

SÃO PAULO. **Portaria SRE nº 48, de 26 de agosto de 2025**. Estabelece a base de cálculo do imposto na saída de produtos de perfumaria e de higiene pessoal, a que se refere o artigo 313-F do Regulamento do ICMS. Diário Oficial do Estado de São Paulo, 27 ago. 2025. Disponível em: <https://portal.fazenda.sp.gov.br/>. Acesso em: 17 set. 2025.

SECRETARIA DE AVALIAÇÃO, PLANEJAMENTO, ENERGIA E LOTERIA (SECAP). **Boletim Mensal sobre os Subsídios da União: desoneração da cesta básica**. 11. ed. Brasília, set. 2019. Disponível em: <https://www.gov.br/economia/pt-br/centrais-de-conteudo/publicacoes/boletins/boletim-subsidios/arquivos/2019/subsidios-setembro-2019-cap-2-final.pdf>. Acesso em: 05 out. 2025.

SCHOUERI, Luís Eduardo. **Livre concorrência e tributação**. In: ROCHA, Valdir de Oliveira (coord.). *Grandes questões atuais do direito tributário*. São Paulo: Dialética, 2007. v. 11.

SCHOUERI, Luís Eduardo. **Direito Tributário**. São Paulo: Saraiva, 2011.

SCHOUERI, Luís Eduardo; VIANA, M. C. A. **O termo “insumos” na legislação das contribuições sociais ao PIS/Pasep e à Cofins: a discussão e os novos contornos jurisprudenciais sobre o tema**. In: PEIXOTO, M. M.; MOREIRA JUNIOR, G. de C. (coord.). *PIS e Cofins à luz da jurisprudência do Carf*. São Paulo: MP, 2011.

SEN, Amartya. **Desenvolvimento como liberdade**. São Paulo: Companhia de Bolso, 2000.

SERGIPE. **Lei nº 3.796, de 26 de dezembro de 1996**. Dispõe sobre o ICMS. Aracaju, 1996. Disponível em: <https://www.sefaz.se.gov.br/>. Acesso em: 17 set. 2025.

SERGIPE. **Lei nº 4.731, de 27 de dezembro de 2002**. Institui o FECOEP. Aracaju, 2002. Disponível em: <https://www.sefaz.se.gov.br/>. Acesso em: 17 set. 2025.

SHINGAI, Thais Romero Veiga; VASCONCELOS, Breno Ferreira Martins. **Manual da reforma tributária: aspectos práticos do imposto sobre bens e serviços, da contribuição sobre bens e serviços e do imposto seletivo**. São Paulo: Atlas, 2025.

SILVA, Daiane Dias da; FERREIRA, Patrícia Dias; DUTRA, Catherine Chiappin. Gestão de custos para formação do preço de venda de uma costureira autônoma fabricante de uniforme escolar localizada na cidade de Caxias do Sul. Anais do Seminário de Iniciação Científica do Curso de Ciências Contábeis da FSG, 2016.

SILVA, Giovanni Padilha da. **Devolução personalizada do IBS e da CBS (cashback)**. In: SANTI, Eurico Marcos Diniz de (coord.). *Análise e Comentários Sobre a Reforma Tributária do Brasil – EC 132/2023 e LC 214/2025*. São Paulo: JusPodivm, 2025.

SILVEIRA, Fernando Gaiger et al. **Equidade fiscal no Brasil: impactos distributivos da tributação e do gasto social**. Comunicados do Ipea, n. 92, 2010. Disponível em: <https://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/5207>. Acesso em: 31 mai. 2025.

SILVEIRA, Rodrigo Maito da. **Tributação e concorrência**. São Paulo: Quartier Latin/IBDT, 2011. (Série Doutrina Tributária, v. 3).

SIQUEIRA, R. B. et al. **O sistema tributário brasileiro é regressivo?** In: AFONSO, J. R. et al. (org.). *Tributação e desigualdade*. Rio de Janeiro: Letramento, 2017. p. 501–528.

SOUZA, Júlia da Fonseca Cavalcante de. **O impacto da equiparação entre atacadistas e produtores industriais no recolhimento do IPI para o setor de cosméticos**. 2017. 69 f. Trabalho de Conclusão de Curso (Bacharelado em Direito) – Universidade Federal do Rio de Janeiro, 2017.

TAIT, Alan A. **Value Added Tax: international practice and problems**. Washington, D.C.: International Monetary Fund, 1988. Disponível em: <https://www.elibrary.imf.org/display/book/9781557750129/9781557750129.xml>. Acesso em: 19 out. 2025.

TAIT, Alan A. **Value-added tax: administrative and policy issues**. Washington, D.C.: International Monetary Fund, 1991. Disponível em: <https://www.elibrary.imf.org/display/book/9781557751843/9781557751843.xml>. Acesso em: 19 out. 2025.

TAX POLICY CENTER. **O que é IVA? Livro informativo sobre política fiscal**. Disponível em: <https://www.taxpolicycenter.org/briefing-book/what-vat>. Acesso em: 19 out. 2025.

TOCANTINS. **Lei nº 1.287, de 28 de dezembro de 2001**. Dispõe sobre o ICMS. Palmas, 2001. Disponível em: <https://www.sefaz.to.gov.br/>. Acesso em: 17 set. 2025.

TORRES, Heleno Taveira. **Não cumulatividade na incidência monofásica do PIS/Cofins**. Consultor Jurídico, 27 maio 2020. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2020-mai-27/consultor-tributario-nao-cumulatividade-incidencia-monofasica-piscofins/>. Acesso em: 09 set. 2025.

TORRES, Heleno Taveira. **Segurança jurídica em matéria tributária**. Revista Brasileira de Direito Tributário, n. 58, set./out. 2016, p. 28–49.

TORRES, Ricardo Lobo. **O IPI e o princípio da seletividade**. Revista Dialética de Direito Tributário, v. 18, 1997.

TORRES, Ricardo Lobo. **Tratado de Direito Constitucional Financeiro e Tributário: Valores e Princípios Constitucionais Tributários**. v. II. Rio de Janeiro: Renovar, 2005.

TORRES, Ricardo Lobo. **É possível a criação do IVA no Brasil?** In: SARAIVA FILHO, Oswaldo Othon de Pontes; VASQUEZ, Sérgio; GUIMARÃES, Vasco Brando (org.). **IVA para o Brasil: contributos para a reforma da tributação do consumo**. Belo Horizonte: Fórum, 2007.

UNICEF; UNFPA. **Pobreza menstrual no Brasil: desigualdades e violações de direitos**. Brasília: Fundo de População das Nações Unidas, 2021.

UNITED NATIONS CHILDREN'S FUND (UNICEF). **Pobreza menstrual no Brasil: desigualdade e violações de direitos**. Brasília: UNICEF, 2021. Disponível em: <https://www.unicef.org/brazil/dignidade-menstrual>. Acesso em: 29 ago. 2025.

VARSANO, Ricardo. **A tributação do valor adicionado, o ICMS e as reformas necessárias para conformá-lo às melhores práticas internacionais**. Washington: BID, 2014. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.18235/0007889>. Acesso em: 03 fev. 2025.

VARSANO, Ricardo Pessoa; SILVA, Elisa de Paula; AFONSO, Napoleão Luiz Costa da; ARAÚJO, José Roberto Rodrigues; RAMUNDO, Érika Amorim; MACIEL, Julio César. **Uma análise da carga tributária do Brasil**. Brasília: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, 1998. (Texto para Discussão, n. 583). Disponível em: <https://repositorio.ipea.gov.br/entities/publication/5e3ce50a-449f-4eb2-bfbf-97ae707efc48>. Acesso em: 08 set. 2025.

VASCONCELOS, Breno Ferreira Martins; DE SANTI, Eurico Marcos Diniz; SHINGAI, Thais Romero Veiga. **CBS/IBS no setor da saúde**. In: SANTI, Eurico Marcos Diniz de (coord.). **Análise e Comentários Sobre a Reforma Tributária do Brasil – EC 132/2023 e LC 214/2025**. São Paulo: JusPodivm, 2025.

VASCONCELOS, Breno Ferreira Martins et al. **Contencioso tributário no Brasil: relatório 2021 – ano de referência 2020**. Insper, set. 2024. Disponível em: <https://repositorio.insper.edu.br/server/api/core/bitstreams/ac44b28d-85f9-432f-afd8-ff0de7cca343/content>. Acesso em: 18 out. 2025.

VASCONCELOS, Breno; SHINGAI, Thais Veiga. **A incidência monofásica do imposto seletivo**. JOTA, 5 fev. 2024. Disponível em: <https://www.jota.info/opiniao-e-analise/artigos/a-incidencia-monofasica-do-imposto-seletivo>. Acesso em: 30 nov. 2025.

VIECELI, C. P.; AVILA, R. I. A.; CONCEIÇÃO, J. B. S. **Estrutura tributária brasileira e seus reflexos nas desigualdades de gênero**. Porto Alegre: Instituto Justiça Fiscal, 2020.

VIEIRA, Lucas Bevilacqua Cabianca. **Desoneração da tributação indireta na cadeia produtiva exportadora**. 2017. Tese (Doutorado em Direito Econômico e Financeiro) – Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo, 2018. DOI: 10.11606/T.2.2018.tde-06112020-120030. Acesso em: 13 jan. 2025.

WORLD HEALTH ORGANIZATION (WHO). **Hygiene: importance and impact on health**. Geneva: WHO, 2020. Disponível em: <https://www.who.int>. Acesso em: 29 ago. 2025.

WORLD HEALTH ORGANIZATION (WHO). **Oral health: key facts**. Geneva: WHO, 2022. Disponível em: <https://www.who.int/news-room/fact-sheets/detail/oral-health>. Acesso em: 29 ago. 2025.

WORLD HEALTH ORGANIZATION (WHO); UNITED NATIONS CHILDREN'S FUND (UNICEF). **Progress on household drinking water, sanitation and hygiene 2000–2020: five years into the SDGs**. Geneva: WHO/UNICEF, 2021.

APÊNDICE A – QUADRO ANALÍTICO COMPARATIVO DA TRIBUTAÇÃO DOS PRODUTOS DE HIGIENE PESSOAL (MODELO ATUAL E FUTURO)

ASPECTOS	MODELO ATUAL (2025)	NOVO MODELO (2033)	ALTERAÇÕES RELEVANTES
Competência tributária	IPI – União (art. 153, IV da CRFB/88) PIS/COFINS – União (art. 195 da CRFB/88) ICMS – Estados/DF (art. 155, II da CRFB/88)	IPI – União (art. 153, IV da CRFB/88) CBS – União (art. 195, V da CRFB/88) IBS – Compartilhada entre Estados/DF e Municípios (art. 156-A da CRFB/88) IS – União (art. 153, VIII da CRFB/88)	O Comitê Gestor do IBS e a RFB atuarão de forma conjunta para implementar soluções integradas para a administração do IBS e da CBS, sem prejuízo das respectivas competências legais.
Base normativa	IPI – Lei nº 4.502/1964, Decreto nº 7.212/2010 (RIPI) e Tabela de Incidência do IPI (TIPI). PIS/COFINS – Lei nº 9.718/1998 (regime cumulativo); Leis nº 10.637/2002 (PIS não cumulativo) e nº 10.833/2003 (COFINS não cumulativo); Lei nº 10.147/2000 (regime monofásico); Lei nº 10.865/2004 (alíquotas e crédito); Lei nº 10.925/2004 (alíquota zero para produtos específicos). ICMS – Lei Complementar nº 87/1996, além de leis, regulamentos e atos infralegais das 27 UFs.	IPI – Lei nº 4.502/1964, Decreto nº 7.212/2010 (RIPI), Tabela de Incidência do IPI (TIPI) e lista de produtos submetidos à alíquota zero CBS – Lei Complementar nº 214/2025, regulamento federal e lei ordinária federal exclusivamente para definição de alíquota. IBS – Lei Complementar nº 214/2025, regulamento do Comitê Gestor do IBS e leis estaduais e municipais exclusivamente para definição de alíquotas. IS – Lei Complementar nº 214/2025 e lei ordinária federal para definição de alíquotas e demais parâmetros específicos.	Haverá redução substancial do número de normas aplicáveis à tributação sobre o consumo de produtos de higiene pessoal. O Comitê Gestor do IBS, a RFB e a Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional atuarão com vistas a harmonizar normas, interpretações, obrigações acessórias e procedimentos relativos ao IBS e à CBS.

ASPECTOS	MODELO ATUAL (2025)	NOVO MODELO (2033)	ALTERAÇÕES RELEVANTES
Incidência	IPI – Incide sobre a industrialização de produtos nacionais e estrangeiros, conforme definição legal do processo de industrialização. PIS/COFINS – Incidem sobre a receita bruta auferida pelo contribuinte, nos regimes cumulativo, não cumulativo ou monofásico, conforme o caso. ICMS – Incide sobre a circulação jurídica de mercadorias, abrangendo operações internas e interestaduais, além de prestações de serviços de transporte e comunicação.	IPI – Incide sobre produtos industrializados, mas com incidência residual, restrita aos produtos comercializados pela indústria situada fora da ZFM, que tenham industrialização incentivada na referida Zona, conforme critérios estabelecidos LC nº 214/2025. CBS/IBS – Incidem de forma ampla sobre o fornecimento de bens, serviços e direitos. IS – Incide uma única vez sobre a produção, extração, comercialização ou importação de bens e serviços prejudiciais à saúde ou ao meio ambiente, restritos ao rol taxativo da LC nº 214/2025 (art. 409).	O IPI permanecerá incidindo sobre produtos industrializados, mas terá suas alíquotas reduzidas a zero, exceto em relação aos produtos que tenham industrialização incentivada na Zona Franca de Manaus, conforme critérios estabelecidos LC nº 214/2025. A CBS e o IBS incidirão sobre operações onerosas com bens ou serviço, compreendendo qualquer fornecimento, com contraprestação, de bens ou de serviços (v.g.: alienação, locação, licenciamento, mútuo oneroso, doação com contraprestação em benefício do doador, arrendamento). Incidirão também sobre operações não onerosas com bens ou serviços expressamente previstos na LC nº 214. O IS não incidirá sobre os produtos de higiene pessoal.
Base de cálculo	IPI – Valor do produto + despesas acessórias + ICMS e PIS/COFINS PIS/COFINS – Receita bruta (por dentro) ICMS – Preço da operação incluindo o PIS/COFINS e o próprio ICMS (por dentro).	IPI – Valor do produto + despesas acessórias + IBS + CBS + IS. Durante a transição, mantido o ICMS na base de cálculo. CBS/IBS – Valor da operação, compreendendo todos os valores cobrados do adquirente, exceto o próprio IBS e a própria CBS (incidência por fora), o IPI, descontos incondicionais, reembolsos/ressarcimentos, tributos do período de transição (ICMS, ISS, PIS/COFINS, até 2032) e COSIP. IS – Definida conforme a natureza da operação (valor de venda, arremate, valor de referência etc.), incluindo o IPI (se houver, na base de cálculo). O IBS, a CBS e o próprio IS não se inclui na base de cálculo.	O IBS e a CBS passam a compartilhar uma base de cálculo uniforme, ampla e totalmente “por fora”, de modo que nenhum dos dois tributos integra a própria base de incidência. Essa estrutura elimina a lógica de cálculo “por dentro” presente no ICMS e em alguns regimes de PIS/COFINS, aumentando a transparência dos preços. Ademais, o novo modelo não admite redução de base de cálculo, substituindo essa técnica por reduções de alíquota expressamente previstas na LC nº 214/2025

ASPECTOS	MODELO ATUAL (2025)	NOVO MODELO (2033)	ALTERAÇÕES RELEVANTES
Alíquota	IPI – Definida na TIPI, aprovada por decreto federal. Específica por produto, com base na NCM/SH. Sujeita exclusivamente à anterioridade nonagesimal. PIS/COFINS – Definida por lei ordinária federal, variando conforme o regime de apuração (cumulativo ou não cumulativo) e, no regime monofásico, conforme o produto. Sujeita exclusivamente à anterioridade nonagesimal. ICMS – Definida por lei ordinária estadual, observadas as Resoluções do Senado Federal. Sujeita à anterioridade de exercício e à anterioridade nonagesimal. Pode variar por produto e comporta adicional destinado ao Fundo de Combate à Pobreza. Nas operações interestaduais, aplica-se a alíquota da UF de origem e a da UF de destino.	IPI – Definida na TIPI, aprovada por decreto federal. Específica por produto, com base na NCM/SH. Sujeita exclusivamente à anterioridade nonagesimal. CBS – Definida por lei federal. Sujeita exclusivamente à anterioridade nonagesimal. Aplicada de forma uniforme ao fornecimento de bens e serviços, salvo exceções previstas na lei complementar. Na ausência de lei específica, aplica-se a alíquota de referência fixada pelo Senado Federal, hipótese em que se observa a anterioridade de exercício. IBS – Definida por cada ente federativo (Estados, DF e Municípios), mediante lei estadual ou municipal. Sujeita à anterioridade de exercício e à anterioridade nonagesimal. Aplicada de forma uniforme ao fornecimento de bens e serviços, salvo exceções previstas na LC nº 214/2025. Na ausência de lei específica, aplica-se a alíquota de referência fixada pelo Senado Federal, observada a anterioridade de exercício. IS – Definida por lei ordinária federal. Sujeita à anterioridade de exercício e à anterioridade nonagesimal.	Com a extinção do ICMS, deixam de existir tanto os adicionais destinados ao Fundo de Combate à Pobreza quanto o DIFAL nas operações com produtos de higiene pessoal. No caso do IPI, suas alíquotas serão reduzidas a zero, a partir de 1º/1/2027, para os produtos sujeitos à TIPI inferior a 6,5% vigente em 31/12/2023 e que atendam aos critérios de industrialização incentivada na Zona Franca de Manaus fixados pela LC nº 214/2025 e pelo art. 126, III, “a”, do ADCT. À exceção do IPI, o novo modelo elimina a multiplicidade de alíquotas diferenciadas por produto, substituindo-as por alíquotas únicas por ente federado, aplicáveis uniformemente ao fornecimento de bens e serviços, ressalvadas as reduções previstas em regimes diferenciados. No IBS, Estados/DF e Municípios deverão fixar suas alíquotas próprias, que passarão a incidir exclusivamente no destino da operação. Em razão da sistemática do imposto, o acompanhamento das alíquotas aplicáveis continuará sendo necessário, mas agora de maneira mais simples e concentrada no local de consumo, e não mais na origem. O novo modelo cria a alíquota de referência, fixada anualmente pelo Senado Federal com base em cálculos do TCU. Ela serve como parâmetro obrigatório para ajustes de arrecadação e como alíquota aplicável quando o ente não editar sua própria lei

ASPECTOS	MODELO ATUAL (2025)	NOVO MODELO (2033)	ALTERAÇÕES RELEVANTES
Tratamentos diferenciados	IPI – Alíquota zero, nos termos da TIPI. PIS/COFINS – Alíquota zero conforme Lei nº 10.925/2004 e demais normas específicas de desoneração. ICMS – Reduções de alíquota e de base de cálculo, concessão de crédito presumido ou outorgado, incentivos e benefícios fiscais instituídos por regimes especiais ou termos de acordo, variando conforme produto, segmento, operação e legislação de cada Estado/DF.	IPI – Alíquota zero, nos termos da TIPI, e conforme lista a ser divulgada pelo poder Executivo da União, que contemplará os produtos cuja alíquota de IPI tenha sido reduzida a zero nos termos do art. 454 da LC nº 214/2025 e do art. 126, inciso III, alínea “a”, do ADCT. CBS/IBS – Reduções de 30%, 60% e 100% das alíquotas padrão, isenções e créditos presumidos, conforme os regimes diferenciados e específicos previstos na LC nº 214/2025. IS – Não há tratamentos diferenciados além da própria definição legal dos bens e serviços sujeitos ao referido imposto.	Para os produtos de higiene pessoal, o novo modelo preverá exclusivamente o regime diferenciado de tributação do IBS/CBS, que autoriza a redução de 60% da alíquota padrão para sabões de toucador, dentífricos, escovas de dentes, papel higiênico, sabões em barra, fraldas e artigos higiênicos semelhantes, e de 100% para produtos de cuidados básicos à saúde menstrual (tampões, absorventes internos e externos, calcinhas absorventes e coletores menstruais, todos classificados no código 9619.00.00 da NCM/SH). Trata-se de mecanismo restrito e taxativo, substituindo integralmente os benefícios fiscais atualmente existentes e eliminando a possibilidade de concessão de incentivos por Estados/DF ou Municípios.
Tributação concentrada ou antecipação tributária (parcial ou total)	IPI – Não há mecanismos de antecipação ou concentração de recolhimento. PIS/COFINS – Admite incidência monofásica, com concentração do recolhimento no fabricante ou importador, para alguns produtos/segmentos específicos, desonerando as etapas subsequentes, bem como hipóteses pontuais de substituição tributária, conforme legislação. ICMS – Pode ser antecipado de forma parcial, com ou sem aplicação de MVA, sem o encerramento da tributação, ou de forma total (substituição tributária), com encerramento da tributação, variando conforme o produto/segmento e a legislação de cada Estado/DF.	IPI – Não há mecanismos de antecipação ou concentração de recolhimento. CBS/IBS – Não há mecanismos de antecipação. Quanto à tributação concentrada, admite-se apenas o regime específico aplicável aos combustíveis, estruturado sob lógica monofásica. IS – Não há mecanismos de antecipação, mas incide única vez sobre o bem ou serviço, nos termos do art. 410 da LC nº 214/2025.	No novo modelo, não haverá tributação concentrada nem antecipação tributária no primeiro elo da cadeia nas operações com os produtos de higiene pessoal, diferentemente do que ocorre no modelo atual com o PIS/COFINS (monofásico) e o ICMS (substituição tributária).

ASPECTOS	MODELO ATUAL (2025)	NOVO MODELO (2033)	ALTERAÇÕES RELEVANTES
Creditamento	IPI – Não cumulativo, mas com créditos restritos às regras específicas do RIPI. PIS/COFINS – No regime não cumulativo, admite crédito apenas em relação a insumos essenciais e relevantes, segundo conceito restritivo consolidado pela jurisprudência (STJ). No regime cumulativo, aplicável às empresas não sujeitas ao Lucro Real, não há direito a creditamento. O regime monofásico e a aplicação da alíquota zero também não geram crédito. ICMS – Não cumulativo, com créditos físicos e restritos a entradas tributadas. Múltiplas limitações estabelecidas nas legislações estaduais (limitações, glosas, estorno etc.) e saldo credor acumulado frequente.	IPI – Mantém lógica não cumulativa, mas com relevância reduzida, já que a alíquota tende a zero, exceto para os bens comercializados pelo restante da indústria nacional, que possuem produção na ZFM. CBS/IBS – Crédito amplo, integral e imediato – inclusive em relação aos produtos desonerados e aos bens de capital. Todo valor pago na etapa anterior gera crédito (bens, serviços e direitos), salvo as hipóteses específicas previstas na LC nº 214/2025. O creditamento somente é vedado nas hipóteses expressamente previstas na LC nº 214/2025, como despesas de uso ou consumo pessoal. Produtos tributados à alíquota zero ou reduzida parcialmente geram crédito integral. IS – Cumulativo. Não gera créditos e incide uma única vez.	No novo modelo, os produtos de higiene pessoal, ainda que submetidos à alíquota reduzida (60%) ou à alíquota zero, geram crédito integral de IBS e CBS. Como regra geral, o creditamento somente é vedado nas hipóteses expressamente previstas na LC nº 214/2025, o que elimina as restrições hoje existentes no que se refere ao creditamento do PIS/COFINS e do ICMS.