

O PRINCÍPIO DA NEUTRALIDADE, OS IMPACTOS NA RELAÇÃO DE CONSUMO E SUA INTERRRELAÇÃO COM A PROGRESSIVIDADE TRIBUTÁRIA

The Principle Of Neutrality, Its Impacts On Consumer Relations, And Its Interrelation With Tax Progressivity

R. Junior, Renaldo¹

RESUMO

O presente artigo pretende analisar o princípio da neutralidade, previsto no Artigo 2º da Lei Complementar nº. 214/2025, que é parte integrante da reforma tributária brasileira. Ele se aplicará, em especial, sob o contexto do Imposto sobre Bens e Serviços (IBS) e da Contribuição Social sobre Bens e Serviços (CBS). Nesse contexto, analisa-se o princípio e como ele impacta as relações de consumo, o modo como ele pode permitir a eficiência econômica e a adaptabilidade com a progressividade tributária, importante ferramenta de combate à desigualdade social. Nesse interim, analisar-se-á a legislação brasileira, de modo a compreender como se refletirá no desafio e as potencialidades deste novo sistema.

Palavras-chave: Direito Tributário. Reforma Tributária. Princípio da Neutralidade. Relações de Consumo. Progressividade.

ABSTRACT:

This article aims to analyze the principle of neutrality, established in Article 2 of Complementary Law No. 214/2025, which is part of the Brazilian tax reform. It will be particularly applied within the context of the Goods and Services Tax (IBS) and the Social Contribution on Goods and Services (CBS). In this context, the article examines the principle and how it impacts consumer relations, as well as how it enables economic efficiency and adaptability to tax progressivity, an important tool in combating social inequality. Additionally, Brazilian legislation will be analyzed to understand how it reflects the challenges and potentialities of this new system.

Keywords: Tax Law. Tax Reform. Principle of Neutrality. Consumer Relations. Progressivity.

1. Introdução

A Lei Complementar nº. 214/2025, publicada em 16 de janeiro de 2025, na Edição 11-B, sessão 1 – extra, do Diário Oficial da União, introduzirá um momento de significativas mudanças estruturais no

¹ Bacharel em Ciências Jurídicas e Sociais pela Universidade de Taubaté/SP. Mestre em Educação pela Universidade Tuiuti do Paraná. Especialista em Direito do Trabalho pela PUC/PR. Especialista em Direito Eleitoral pela PUC/PR. Especialista em Direito Constitucional pela FDDJ. Especialista em Licitações Públicas e Contratos Administrativos pela UNIBRASIL. Especialista em Direito Público pela Faculdade Legale. Professor de Direito Tributário na UNISEPE Educacional. Coordenador do Núcleo de Ensino à Distância da UNISEPE Educacional. Procurador Jurídico da Câmara Municipal de Ilha Comprida/SP.

sistema tributário nacional, o qual se destacam os Imposto sobre Bens e Serviços (IBS) e da Contribuição Social sobre Bens e Serviços (CBS).

O artigo em questão tem, como escopo, analisar de que modo a neutralidade tributária poderá afetar as relações de consumo e de que modo ela pode se alinhar à progressividade, princípio tributário estabelecido no Artigo 153, § 2º, inciso I, da Constituição Federal.

2. O Princípio da Neutralidade

Estabelecido no Artigo 2º da Lei Complementar nº. 214/2025, este princípio define que os tributos não deverão causar qualquer interferência nas escolhas de consumo e na organização econômica. Sua função, dentro deste contexto de novidade legal, é assegurar que a tributação não cause distorções nas decisões econômicas, permitindo com que sejam orientadas exclusivamente por fatores certos, que são a qualidade, o preço, a eficiência e as preferências dos consumidores.

Conceitualmente, podemos considerar que o princípio da neutralidade tem, como base e premissa, garantir que o sistema tributário seja neutro, não distorcendo as decisões alocativas de recursos pelos agentes econômicos. A neutralidade tem, como função, assegurar que a tributação não influencie as escolhas permitindo com que elas sejam guiadas pelas considerações do mercado.

Nesse sentido, a neutralidade atuará como um balizador que impedirá o poder tributário de ser utilizado como um modo de favorecer determinados setores ou produtos em detrimento a outros, de modo a evitar com que as políticas tributárias influenciem negativamente a competitividade ou crie monopólios artificiais.

Pode-se considerar, como função preponderante da neutralidade, a garantia de que as escolhas econômicas seja conduzidas pelas forças do mercado, pautando com que as escolhas sejam efetuadas de modo natural e transparente.

Em tese, a neutralidade pretende garantir, ao sistema tributário, evitar um favorecimento de determinados setores ou produtos em detrimento a outros, cabendo considerar que as escolhas econômicas sejam pautadas pela eficiência e pelas reais preferências dos consumidores. A ausência da neutralidade poderá causar desequilíbrios econômicos, como o favorecimento injusto de certos setores ou o encarecimento artificial de produtos essenciais.

3. Impactos na Relação de Consumo

A inserção do IBS e da CBS trará sensíveis implicações no modo de consumo no Brasil. Considera-se que a uniformidade na incidência tributária reduzirá as distorções causadas pelo tratamento diferenciado entre produtos e serviços. Com isso, os consumidores buscarão suas decisões conforme a qualidade e preço dos produtos e não pela carga tributária incidente. Deste modo, as decisões poderão ser pautadas pela qualidade e pelo preço do produto ao invés de sofrerem influências da carga tributária incidente, tornando o mercado, em tese, mais transparente e competitivo.

Conforme assevera Leandro Pausen:

A tributação implica custo para a atividade econômica, de modo que é elemento importantíssimo para qualquer iniciativa empresarial ou profissional. Carga tributária demasiada pode tornar proibitivos certos negócios, comprometendo a livre iniciativa².

Será necessário, considerando o conceito de Pausen, que haja um equilíbrio na fixação da carga tributária, para que não ocorram impactos negativos junto ao setor produtivo. A aplicação de um sistema uniforme de tributação, que permita a adoção da neutralidade e da previsibilidade, não poderá ignorar os efeitos que poderá causar à competitividade das empresas, especialmente as micro e pequenas empresas.

Entretanto, deve-se considerar que há aspectos preocupantes nessa mudança, como é o caso do impacto imediato que a reforma pode causar aos bens essenciais, tais como os itens da cesta básica e os mecanismos, por ela implementada, para fins de devolução da carga tributária à população de baixa renda. Considera-se que esta sistemática poderá mitigar os efeitos regressivos, condicionando-se a efetividade da sua eficiência da rapidez e da abrangência na implementação.

Outra questão, não menos importante, reside na previsibilidade gerada pela simplificação dos tributos. A ideia, por si só, é positiva ao mercado, pois traz uma transparência ao custo final dos bens e serviços.

Entretanto, para os setores que historicamente usufruíam de regimes tributários diferenciados e até favorecidos, como é o caso dos serviços, o remédio poderá ser um tanto amargo: o aumento de custos. Conseqüentemente, isso será repassado aos preços finais, majorando preços e influenciando nas escolhas, o que poderá inclusive pressionar a inflação.

Nesse caminho, a inserção do IBS e do CBS representará uma oportunidade e um desafio. A uniformidade tributária poderá promover uma maior equidade e transparência.

² PAUSEN, Leandro. Curso de direito tributário completo. 11 ed. São Paulo: Saraiva Educação. 2020. fls. 48.

Contudo, o seu sucesso dependerá de um equilíbrio entre a neutralidade tributária e as demandas sociais e econômicas do país. Apenas com uma abordagem cautelosa é que será possível garantir que o novo sistema tributário atenda os objetivos da simplificação, justiça social e crescimento econômico sustentável.

4. Interrelação com a Progressividade Tributária

Embora a neutralidade tenha, como função, evitar interferências nas decisões econômicas, ela pode ser percebida, de certo modo, incompatível com a progressividade prevista no Artigo 153, § 2º, inciso I, da CF. Contudo, a reforma tributária inseriu mecanismos que visam equilibrar essa relação.

Um dos principais destaques, nesse contexto, está no sistema de devoluções tributárias, que tem como escopo garantir que uma parte dos valores arrecadados sobre bens essenciais sejam devolvidos às famílias de baixa renda, o que se demonstra como um elemento de redução da desigualdade social, objetivo fundamental previsto no Artigo 3º, III, da Carta Magna. Contudo, a aplicabilidade de um sistema robusto e eficiente, atrelado à confiabilidade da população em meio à descrença que o sistema das notas fiscais estaduais causaram, se apresentam como desafios à sua implementação.

Considera-se a progressividade “... o imposto que, tendo duas ou mais alíquotas, o montante do imposto varie desproporcionalmente em função do valor tributável, ou seja, o tributo vai aumentando desproporcionalmente³”.

A progressividade, nesse contexto, seria promovida de modo indireta por meio do Imposto Seletivo, que incidirá sobre bens e produtos de luxos, de cigarros e bebidas alcoólicas. Esse tributo busca onerar os seguimentos que possuam maior capacidade contributiva e, também, considere elementos que tenham algum contexto de desestímulo de consumo, sobretudo por gerarem custos sociais elevados, sobretudo nas áreas da saúde e da previdência.

Contudo, a limitação de regimes especiais para determinados setores também reforça a ideia de uma distribuição mais equânime da carga tributária. Resta saber, ao certo, se isso ocorrerá na prática.

Quanto à progressividade, ainda restam os desafios que a reforma trará quanto às desigualdades regionais, pois os estados e municípios de baixa renda poderão encontrar dificuldades para gerenciar o novo sistema de arrecadação compartilhado com o IBS, causando um comprometimento ao equilíbrio federativo e se distanciando, ainda mais, do que objetivo previsto, no Artigo 3º, III da CF/88, de reduzir as desigualdades regionais.

³ CASSONE, Vittorio. Direito Tributário - 28ª Edição 2018. Rio de Janeiro: Atlas, 2018. E-book. p.48. ISBN 9788597015706. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/reader/books/9788597015706/>. Acesso em: 24 jan. 2025.

5. Desafios na Implementação

A implementação do princípio da neutralidade no sistema tributário não será fácil. Um dos grandes desafios a serem enfrentados será o de garantir que, por meio dos decretos regulamentadores, o princípio não seja desvirtuado, criando exceções que visem garantir privilégios à setores específicos. Não é novidade que a influência de *lobbies* na legislação tributária representa, há décadas, um risco para a consistência de qualquer regra tributária nova.

Outro desafio, não menos importante, é a transição para o novo modelo, que está previsto para ocorrer até 2033. Neste *vacatio legis*, as empresas, governos e assessorias precisarão compreender, de fato, a funcionalidade deste sistema híbrido, com normas antigas e antigas coexistindo.

Já tivemos uma experiência, anteriormente, no campo do Direito Administrativo, com a sucumbida Lei nº. 8.666/1993 e a vigente Lei nº. 14.133/2021. O que se mostrou, ao fim e ao cabo de todas as procrastinações, é que a lei está sendo aplicada ainda com aquela sensação de que a prática da tentativa e erro, tal como a medieval medicina das sanguessugas, ainda é o *modus operandi* possível nesse momento.

Nem o Tribunal de Contas do Estado de São Paulo, com todas as vênias, tornou clara a aplicação exata de algumas regras, o que se tornou ainda mais evidente na Cartilha publicada pela Corte de Contas em 2023⁴, que fez verdadeiras extrações do texto da lei, sem sequer aclarar uma vírgula sequer.

Voltando ao tema, o que cabe destacar, aqui, é que a compatibilidade entre a neutralidade e a progressividade será um ponto que demandará atenção. Embora o sistema de devolução seja algo inteligente e promissor, sua eficácia dependerá de uma administração pública eficiente e de uma infraestrutura tecnológica que alcance os cidadãos mais vulneráveis.

Marcelo Alexandrino e Vicente Paulo consideram que:

O objetivo do princípio da eficiência é assegurar que os serviços públicos sejam prestados com adequação às necessidades da sociedade que os custeia. A eficiência, aliás, integra o conceito legal de serviço público adequado (Lei 8.987/1995, art. 6º, § 1º)⁵.

A eficiência, como princípio norteador da Administração Pública, estabelecido no Artigo 37 da CF/88, é um elemento importante para a concretização dos objetivos pretendidos a partir da Reforma Tributária.

⁴ TCE/SP. Cartilha Nova Lei de Licitações e Contratos. Disponível em <https://www.tce.sp.gov.br/publicacoes/cartilha-nova-lei-licitacoes-e-contratos>. Acesso em 18 jan. 2025.

⁵ Alexandrino, Marcelo; PAULO, Vicente. Direito administrativo descomplicado. 25 ed. São Paulo: Método 2017. fls. 256

Ela não apenas assegura que os mecanismos criados funcionem, de fato, como também, seja capaz de atender às necessidades mais comezinhas da população. Se a Administração não estiver servida de um aparato que seja capaz de atender ao que a reforma estabeleceu, falha será a inserção destes elementos de justiça fiscal e social.

Por outra banda, para não haver dúvidas, José dos Santos Carvalho Filho assevera:

“A eficiência não se confunde com a eficácia nem com a efetividade. A eficiência transmite sentido relacionado ao modo pelo qual se processa o desempenho da atividade administrativa; a ideia diz respeito, portanto, à conduta dos agentes. Por outro lado, eficácia tem relação com os meios e instrumentos empregados pelos agentes no exercício de seus misteres na administração; o sentido aqui é tipicamente instrumental. Finalmente, a efetividade é voltada para os resultados obtidos com as ações administrativas; sobreleva nesse aspecto a positividade dos objetivos. O desejável é que tais qualificações caminhem simultaneamente, mas é possível admitir que haja condutas administrativas produzidas com eficiência, embora não tenham eficácia ou efetividade. De outro prisma, pode a conduta não ser muito eficiente, mas, em face da eficácia dos meios, acabar por ser dotada de efetividade. Até mesmo é possível admitir que condutas eficientes e eficazes acabem por não alcançar os resultados desejados; em consequência, serão despidas de efetividade⁶”.

Nessa esteira, cabe destacar, que a eficiência é um princípio basilar da Administração Pública e que sua importância consiste em garantir, nesse contexto, que as inovações sejam efetivadas, especialmente no que concerne ao sistema de devolução que se pretende implementar.

Deste modo, mesmo que as condutas administrativas sejam eficientes e eficazes, a ausência da efetividade comprometerá a realização dos objetivos pretendidos pela reforma, principalmente no atendimento às camadas mais vulneráveis.

Assim sendo, é necessário que haja uma junção de esforços para que cada uma dessas premissas sejam atendidas. Para tanto, a gestão pública precisará ser integrada e tecnicamente preparada.

⁶ FILHO, José dos Santos C. Manual de Direito Administrativo - 38ª Edição 2024. 38. ed. Rio de Janeiro: Atlas, 2024. E-book. p.27. ISBN 9786559776078. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/reader/books/9786559776078/>. Acesso em: 24 jan. 2025.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A implementação do princípio da neutralidade, no sistema tributário brasileiro, pode ser considerado um importante marco para a inovação tributária que, a princípio tem o escopo de buscar o equilíbrio entre a simplicidade, a eficiência econômica e, sobretudo, a justiça social.

Entretanto, a concretização dependerá de uma gama de fatores, entre eles, a capacidade de adaptação e modernização da Administração Pública em todos os níveis. O princípio da neutralidade, como conceito, terá a missão de reduzir as distorções no mercado e promover decisões econômicas racionais, encontrando desafios práticos que poderão ser enfrentados com rigor técnico e a governança transparente.

Contudo, o sistema de devoluções previsto pela Lei Complementar 214/2025 precisa ser efetivo, pois o seu sucesso dependerá de uma estrutura tecnológica e administrativa que alcance, de fato, os cidadãos mais vulneráveis. Do contrário, o mecanismo correrá o risco de se tornar inócuo e agravar as desigualdades, ao invés de reduzi-las.

A diferença entre eficácia, eficiência e efetividade, tal como referido acima, é importante para entendermos os potenciais gargalos administrativos que poderão surgir. Deste modo, a eficiência no desempenho das atividades públicas deverá ser complementada pela eficácia dos meios empregados e pela efetividade dos resultados alcançados, especialmente no atendimento à população mais necessitada.

Paralelo a isso, a reforma tributária enfrentará desafios relacionados à transição entre os sistemas atuais e àquele implementados pela LC 214/2025, que será finalizado em 2033.

A convivência entre regras distintas e a possível influência dos *lobbies* poderá criar desvios na aplicação prática do princípio da neutralidade. Cabe à Gestão Pública assegurar que as regulamentações sejam coerentes e equitativas, evitando privilégios a setores específicos e garantindo a previsibilidade necessária para que as empresas e consumidores se adaptem às novidades trazidas por essa novidade legislativa.

Outra questão que também merece destaque é a relação que terá a neutralidade e o princípio da progressividade tributária. Aparentemente conflitantes, a Reforma Tributária trouxe elementos de compatibilidade, com é o caso do sistema de devolução de impostos e a implementação do Imposto Seletivo. Entretanto, a eficácia de ambos dependerão da capacidade dos governos estadual e municipal em administrar a arrecadação, especialmente em locais com menores recursos, em que a desigualdade pode se tornar ainda mais evidente.

É certo que há inovações interessantes na reforma. Para sua efetividade, ela dependerá de um esforço coordenado, na sua implementação, de modo com que haja uma integração de ações, uma preparação e um comprometimento como a forma de gestão dessas arrecadações.

Embora seja arriscado, apostar na efetividade da Reforma Tributária é algo razoável. Ela, em tese, oferece uma oportunidade de transformação no sistema tributário, para tornar-lhe mais justo e eficiente.

O êxito da reforma, no entanto, dependerá dos decretos, das regulamentações, mas sobretudo, da vontade política e da implementação de ações técnicas para que essas mudanças permitam, ao fim e ao cabo, beneficiar a população.

REFERÊNCIAS

BRASIL. Lei Complementar nº 214, de 16 de janeiro de 2025. Publicada no Diário Oficial da União, Edição 11-B, Seção 1 – Extra, de 16 jan. 2025.

ALEXANDRINO, Marcelo; PAULO, Vicente. Direito administrativo descomplicado. 25 ed. São Paulo: Método 2017.

CASSONE, Vittorio. Direito Tributário - 28ª Edição 2018. Rio de Janeiro: Atlas, 2018. E-book. ISBN 9788597015706. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/reader/books/9788597015706/>. Acesso em: 24 jan. 2025.

FILHO, José dos Santos C. Manual de Direito Administrativo - 38ª Edição 2024. 38. ed. Rio de Janeiro: Atlas, 2024. E-book. ISBN 9786559776078. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/reader/books/9786559776078/>. Acesso em: 24 jan. 2025.

PAUSEN, Leandro. Curso de direito tributário completo. 11 ed. São Paulo: Saraiva Educação. 2020.

TCE/SP. Cartilha Nova Lei de Licitações e Contratos. Disponível em <https://www.tce.sp.gov.br/publicacoes/cartilha-nova-lei-licitacoes-e-contratos>. Acesso em 18 jan. 2025.

\