

A REFORMA TRIBUTÁRIA DO CONSUMO SOB UMA PERSPECTIVA DE GÊNERO

Lana Borges

Mestre em Direito e Políticas Públicas pelo Centro Universitário de Brasília (UnICEUB). Pós-graduada em Processo Civil pela mesma instituição. Procuradora da Fazenda Nacional desde 2008, com atuação no STJ e no STF. Atualmente é Procuradora-Geral Adjunta de Estratégia e Representação Judicial. Foi coordenadora da atuação da PGFN no STJ, TST e TNU e coordenadora de Estratégias Judiciais da Fazenda Nacional. Atuou também como assessora no STF e na PGR. Autora do livro *Tributação e gênero: políticas de extrafiscalidade e a luta pela igualdade*.

SUMÁRIO: 1 Introdução – a estreita e necessária conexão entre tributação, gênero e equidade 2 Desdobramentos de gênero no texto da reforma tributária – dispositivos explícitos referentes às mulheres, mas não os únicos 3 A reforma tributária e outros aspectos relacionados à tributação e gênero 3.1 A criação da Cesta Básica Nacional de Alimentos – diversidade regional e cultural 3.2 A devolução de impostos a pessoas físicas – *cashback* 3.3 A inserção expressa de princípios do sistema tributário nacional e sua estreita conexão com as desigualdades de gênero 3.4 A determinação da atenuação dos efeitos regressivos dos tributos e as desigualdades de gênero 4 Conclusão 5 Referências.

RESUMO: O texto busca explorar a relação entre a reforma tributária do consumo e as questões de gênero, destacando que, além dos dispositivos específicos mencionados no art. 9º da Emenda Constitucional 132, de 20 de dezembro de 2023, as alterações do sistema tributário nacional ocorrerão também sob outras perspectivas vinculadas às mulheres. As transformações promovidas pelo art. 9º, seja no preceito contido no § 1º, VI, que prevê a instituição do regime diferenciado de tributação aos produtos de cuidados básicos à saúde menstrual, seja aquela resultante da combinação dos §§ 10 e 11, que preveem a avaliação periódica dos regimes diferenciados de tributação com base na igualdade de gênero, não são as únicas que vinculam gênero e tributação. Há outros artigos e dispositivos da reforma que igualmente têm implicações diretas ou indiretas sobre essas questões. Ao enfatizar essa conexão, o artigo pretende ampliar o debate sobre como a estrutura tributária pode influenciar a equidade de gênero, seja pela maneira como tributa diferentes grupos populacionais, seja pela forma como impacta a distribuição de recursos e oportunidades entre homens e mulheres.

A análise da temática, que é densa e demandaria muito mais que um artigo, leva em consideração tanto os efeitos práticos de cada dispositivo, quanto a repercussão mais ampla que uma reforma tributária pode ter na promoção da igualdade de gênero, abordando, por exemplo, como o sistema tributário brasileiro afeta desigualmente homens e mulheres em virtude de suas posições socioeconômicas, padrões de consumo e papéis tradicionais na família e na sociedade.

PALAVRAS-CHAVE: Reforma tributária. Consumo. Gênero. Mulheres. Desigualdades.

CONSUMER TAX REFORM FROM A GENDER PERSPECTIVE

CONTENTS: Introduction – the close and necessary connection between taxation, gender and equity 2 Gender implications in the text of the tax reform – explicit provisions referring to women, but not the only ones 3. Tax reform and other aspects related to taxation and gender 3.1 The creation of the National Basic Food Basket – regional and cultural diversity 3.2 The refund of taxes to individuals – cashback 3.3 The express insertion of principles of the National Tax System and its close connection with gender inequalities 3.4 The determination of the mitigation of the regressive effects of taxes and gender inequalities 4 Conclusion 5 References.

ABSTRACT: The text seeks to explore the relationship between consumption tax reform and gender issues, highlighting that, in addition to specific provisions mentioned in art. 9th of Constitutional Amendment 132, of December 20, 2023, changes to the national tax system will also occur from other perspectives linked to women. The transformations promoted by art. 9, either in the precept contained in § 1, item VI, which provides for the institution of the differentiated taxation regime for basic menstrual health care products, or that resulting from the combination of §§ 10 and 11, which provides for the periodic assessment of the regimes differentiated taxation based on gender equality are not the only ones that link gender and taxation. There are other articles and provisions of the reform that also have direct or indirect implications on these issues. By emphasizing this connection, the article aims to broaden the debate on how the tax structure can influence gender equity, whether through the way it taxes different population groups or through the way it impacts the distribution of resources and opportunities between men and women.

The analysis of the topic, which is dense and would require much more than an article, takes into account both the practical effects of each device and the broader repercussion that a tax reform can have on promoting gender equality, addressing, for example, How the Brazilian tax system affects men and women unequally due to their socioeconomic positions, consumption patterns and traditional roles in the family and society.

KEYWORDS: reform. tax. consumption. gender. women. inequalities.

1 INTRODUÇÃO – A ESTREITA E NECESSÁRIA CONEXÃO ENTRE TRIBUTAÇÃO, GÊNERO E EQUIDADE

A construção do gênero feminino desenha um outro ser humano, que não aquele destinatário dos direitos e da riqueza, e dá azo a uma sociedade em que metade de seus indivíduos é classificada como passível de tratamento mais gravo ou menos benéfico. Essa concepção do feminino carrega consigo a necessidade de um resgate a ser feito por toda a sociedade civil, toda a comunidade jurídica e todos os órgãos estatais, resgate esse que promova a discriminação positiva, que tenha por finalidade a equidade e não mais a igualdade.

O que se demanda de um Estado Social Democrático de Direito é que sejam direcionadas às mulheres e às meninas respostas estatais que considerem o papel social pejorativo a elas atribuído e as suas características biológicas, como a maternidade, o ciclo menstrual, o climatério e a menopausa. Respostas que lhes resguardem a entrada, a ascensão e a permanência no mercado de trabalho em configurações de salário e de cargo análogas às dos homens. O que se demanda é que o Estado lhes conceda hoje a proteção que a sociedade lhes negou por séculos. O Estado deve atender a essas necessidades por meio de políticas públicas que ofereçam equidade à população feminina, em todas as perspectivas. E a tributação é uma das respostas mais efetivas para a busca dessa redução de distinções socioeconômicas de gênero¹.

Crescem quantitativa e qualitativamente os estudos e pesquisas a respeito da necessidade de intervenção estatal na minimização das discrepâncias de gênero²⁻³. E a conclusão alcançada nos estudos é no sentido de que o combate à discriminação econômica de gênero, contexto de origens históricas e culturais, para além de demandar a potencialização de acesso das mulheres ao mercado de trabalho, reclama também que os institutos políticos e jurídicos mais diversos busquem a promoção da equidade entre mulheres e homens em quaisquer cenários sociais. Políticas públicas com esse objetivo específico são o ferramental exigido.

A estreita relação entre a diminuição das desigualdades de gênero e o uso da tributação é reconhecida por várias autoras e autores⁴. Evidenciam ainda esses trabalhos acadêmicos que a tributação indutora se consubstancia como mecanismo plausível e adequado de promoção de equidade e de relativização

1. Essa e outras temáticas relacionadas à tributação e gênero foram abordadas pela autora em uma obra lançada em 2023 (cf. BORGES, Lana. *Tributação e gênero: políticas públicas de extrafiscalidade e a luta pela igualdade*. Belo Horizonte: Fórum, 2023).
2. SALVADOR, Evilasio Silva; YANNOULAS, Silvia Cristina. Orçamento e financiamento de políticas públicas: questões de gênero e raça. *Revista Feminismos*, v. 1 n. 2, p. 1, maio/ago. 2013. Disponível em: <http://www.feminismos.neim.ufba.br/index.php/revista/article/view/19/52>. Acesso em: 3 jun. 2024.
3. REYMÃO, Ana Elizabeth Neirão; LIMA, Amanda Naif Daibes. Desigualdade e democracia: o papel do Estado enquanto garantidor do regime democrático. In: REYMÃO, Ana Elizabeth Neirão; KOURY, Suzy Elizabeth Cavalcante (coord.). *O capital no século XXI: Piketty e a economia da desigualdade*. Belo Horizonte: Fórum, 2018. p. 179-198.
4. TAVARES, Nathalia de Andrade Medeiros. *Desigualdades sociais patrimoniais: como a tributação pode reduzi-las?* Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2017.

da abrupta defasagem econômica se comparadas as condições de trabalho femininas e masculinas.

Embora seja notório, ou ao menos deveria ser, a reforma tributária deveria voltar-se à simplificação, ao aperfeiçoamento e à modernização da coletânea legislativa tributária brasileira. Da leitura do esboço de alterações legislativas, no entanto, o que se pode inferir de pronto é que, por mais marcantes e profundos que sejam os contrastes de gênero no Brasil, não havia, em todos esses anos e nas propostas de alteração do sistema tributário nacional, uma só menção a essa anomalia social e econômica que segrega e diferencia a realidade socioeconômica de mulheres e homens. A força e os trabalhos acadêmicos de um grupo de mulheres tributaristas mudaram, felizmente, esse cenário⁵.

2 DESDOBRAMENTOS DE GÊNERO NO TEXTO DA REFORMA TRIBUTÁRIA – DISPOSITIVOS EXPLÍCITOS REFERENTES ÀS MULHERES, MAS NÃO OS ÚNICOS

Em 23 de agosto de 1995, o Poder Executivo encaminhou ao Congresso Nacional a PEC 175/1995⁶. A reforma tributária é uma resposta a uma demanda de anos da comunidade jurídica e da sociedade civil. Segundo dados do Ministério da Fazenda, desde a Constituição Federal, mais de 460 mil normativos relacionados à matéria tributária foram publicados em todo o território nacional⁷. Esse quantitativo resulta em mais de 37 normas tributárias por dia útil. Para além da complexidade e da multiplicidade dos normativos tributários, o Brasil é um país de desigualdades cruéis e desumanas.

Luíza Machado, em artigo que traça histórico das mulheres no tramitar da reforma tributária, realça, com base na Pesquisa de Orçamentos Familiares (POF 2017/2018), que os 10% mais pobres da população brasileira suportam uma carga tributária total de 26,4%, enquanto os 10% mais ricos enfrentam

5. MENEZES, Luiza Machado de O. Memória, afeto e esperança: nossa história de luta pela inclusão da perspectiva de gênero na reforma tributária (Emenda Constitucional n. 132/2023). *Revista Direito Tributário Atual*, São Paulo, ano 42, n. 56, p. 731-751, 1. quadrim. 2024.

6. BRASIL. Câmara dos Deputados. Proposta de Emenda à Constituição – PEC 175, de 23 de agosto de 1995. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=14498>. Acesso em: 3 ago. 2024.

7. BRASIL. Ministério da Fazenda. Reforma Tributária – Perguntas e Respostas. Disponível em: https://www.gov.br/fazenda/pt-br/acao-a-informacao/acoes-e-programas/reforma-tributaria/arquivos/perguntas-e-respostas-reforma-tributaria_.pdf. Acesso em: 4 ago. 2024.

uma carga total de 19,2%. Prossegue a autora, sinalizando ainda que entre os 10% mais pobres, 42% são mulheres negras e 11% são homens brancos, e, entre os 10% mais ricos, essa proporção se inverte: são 10% de mulheres negras e 42% de homens brancos⁸.

É imediata a percepção de que o arcabouço normativo tributário não cumpre as determinações contidas nos objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil. O conjunto de normas tributária agudiza as diferenças socioeconômicas de gênero⁹ e vai de encontro ao primeiro dos objetivos mencionados, que é o da construção de uma sociedade livre, justa e solidária, e da promoção do bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação (art. 3º, I, da CF)¹⁰.

Não apenas uma reforma tributária era aguardada por anos, mas sim uma revolução no sistema tributário, das perspectivas constitucional e legal, que pudesse dirimir não só conflitos entre União, Estados, Municípios, contribuintes, mas que também diminuísse a complexidade normativa atualmente existente, e, ainda, que carregasse em seu texto princípios como a justiça, a solidariedade, a simplificação e a cooperação.

A Emenda Constitucional 132/2023 traz de modo explícito duas menções a questões que são mais diretamente ligadas às mulheres. A primeira delas, indicada mais frequentemente por aquelas pessoas que traçam uma vinculação entre gênero e a reforma, o art. 9º, que contém a previsão de um regime diferenciado de tributação tanto do imposto de que trata o art. 156-A, Imposto sobre Bens e Serviços (IBS) quanto da contribuição de que trata o art. 195, V, Contribuição sobre Bens e Serviços (CBS). Nos termos do referido artigo, a lei complementar que instituir o IBS e a CBS poderá prever os regimes diferenciados de tributação, desde que sejam uniformes em todo o território nacional e

8. MENEZES, Luiza Machado de O. Memória, afeto e esperança: nossa história de luta pela inclusão da perspectiva de gênero na reforma tributária (Emenda Constitucional n. 132/2023). *Revista Direito Tributário Atual*, São Paulo, ano 42, n. 56, p. 734, 1. quadrim. 2024.

9. BORGES, Lana. *Tributação e gênero: políticas públicas de extrafiscalidade e a luta pela igualdade*. Belo Horizonte: Fórum, 2023. p. 117.

10. BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Brasília: Senado Federal, 5 out. 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 3 ago. 2024: “Art. 3º Constituem objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil: I – construir uma sociedade livre, justa e solidária; [...]”.

sejam realizados os respectivos ajustes nas alíquotas de referência com vistas a reequilibrar a arrecadação da esfera federativa¹¹.

O § 1º do art. 9º determina que a mesma lei complementar definirá as operações beneficiadas com redução de 60% das alíquotas dos aludidos tributos e indica o rol de serviços e produtos, entre eles, aqueles apontados no inciso II – produtos de cuidados básicos à saúde menstrual¹². A saúde menstrual é majoritariamente atrelada a mulheres e meninas, mas não apenas a elas. Produtos de saúde menstrual são utilizados por pessoas que menstruam. É importante ressaltar que a saúde menstrual é uma questão nacionalmente relevante. O Brasil possui hoje uma população composta por 51,5 % de mulheres. De acordo com o censo de 2022, são seis milhões de mulheres a mais que homens no país¹³.

É preciso fazer um registro do intenso trabalho de pesquisadoras que levaram ao Congresso Nacional. Luíza Machado, ao fazer o relato desse processo em artigo recentemente publicado, aponta o documento denominado “Manifesto pela dignidade menstrual na reforma tributária”¹⁴. Depois de sua elaboração, foram ofícios entregues a deputadas, reuniões, audiências públicas; avanços e retrocessos na discussão da temática entre parlamentares até a redação final

-
11. BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Brasília: Senado Federal, 5 out. 1988. Emenda Constitucional 132, de 20 de dezembro de 2023. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc132.htm. Acesso em: 3 ago. 2024: “Art. 9º A lei complementar que instituir o imposto de que trata o art. 156-A e a contribuição de que trata o art. 195, V, ambos da Constituição Federal, poderá prever os regimes diferenciados de tributação de que trata este artigo, desde que sejam uniformes em todo o território nacional e sejam realizados os respectivos ajustes nas alíquotas de referência com vistas a reequilibrar a arrecadação da esfera federativa”.
 12. BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Brasília: Senado Federal, 5 out. 1988. Emenda Constitucional 132, de 20 de dezembro de 2023. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc132.htm. Acesso em: 3 ago. 2024: “Art. 9º [...] § 1º A lei complementar definirá as operações beneficiadas com redução de 60% (sessenta por cento) das alíquotas dos tributos de que trata o *caput* entre as relativas aos seguintes bens e serviços: I – serviços de educação; II – serviços de saúde; III – dispositivos médicos; IV – dispositivos de acessibilidade para pessoas com deficiência; V – medicamentos; VI – produtos de cuidados básicos à saúde menstrual; [...]”.
 13. INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). *Panorama do Censo 2022*. Disponível em: <https://censo2022.ibge.gov.br/panorama/index.html>. Acesso em: 3 ago. 2024.
 14. MENEZES, Luíza Machado de O. Memória, afeto e esperança: nossa história de luta pela inclusão da perspectiva de gênero na reforma tributária (Emenda Constitucional n. 132/2023). *Revista Direito Tributário Atual*, São Paulo, ano 42, n. 56, p. 739, 1. quadrim. 2024.

da então Proposta de Emenda à Constituição que, pela primeira vez na história brasileira, fazia referência, na seara tributária, à saúde menstrual.

A pobreza menstrual é, sem dúvida, a maior de todas as perversões das desigualdades de gênero a ser minimizada pelas políticas públicas, seja por meio da distribuição gratuita de absorventes, seja pela inserção desses produtos na cesta básica, seja pelo regime de tributação que zera a alíquota de todos os tributos sobre eles incidentes. Meninas deixam de ir todos os dias à escola e mulheres deixam de comparecer ao trabalho por falta de absorventes¹⁵⁻¹⁶. O combate à pobreza menstrual deve ser exterminado por todas as vias e envolver toda a sociedade, os setores público e privado, sob pena de se perpetuar mais uma forma de discriminação de meninas e mulheres, que deixaram de estudar e de trabalhar, aprofundando a distância que as separa dos homens.

O outro dispositivo da Emenda Constitucional que claramente remete a reforma tributária às discussões de gênero é a combinação resultante entre os §§ 10 e 11 do mesmo art. 9º¹⁷. O *caput* do artigo prevê a possibilidade de regimes de tributação diferenciados. O § 10 aponta para a avaliação dessa sistemática de regimes diferenciados de tributação. Os regimes diferenciados de que trata devem ser submetidos a avaliação quinquenal de custo-benefício. Deve haver sobre eles, então, avaliações, análises críticas e estudos. O § 11 elege que a avaliação mencionada no tópico imediatamente anterior deverá examinar o impacto da legislação dos tributos a que se refere o *caput* na promoção da igualdade entre homens e mulheres.

15. BRASIL. Senado Federal. O que é pobreza menstrual e por que ela afasta estudantes das escolas. *Agência Senado*. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/noticias/infomaterias/2021/07/o-que-e-pobreza-menstrual-e-por-que-ela-afasta-estudantes-das-escolas>. Acesso em: 3 ago. 2024.

16. BRASIL. Ministério da Educação. Saúde na escola. Estudantes de baixa renda têm direito a absorventes. Disponível em: <https://www.gov.br/mec/pt-br/assuntos/noticias/2024/fevereiro/estudantes-de-baixa-renda-tem-direito-a-absorventes>. Acesso em: 3 ago. 2024.

17. BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Brasília: Senado Federal, 5 out. 1988. Emenda Constitucional 132, de 20 de dezembro de 2023. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc132.htm. Acesso em: 3 ago. 2024: “Art. 9º [...] § 10. Os regimes diferenciados de que trata este artigo serão submetidos a avaliação quinquenal de custo-benefício, podendo a lei fixar regime de transição para a alíquota padrão, não observado o disposto no § 2º, garantidos os respectivos ajustes nas alíquotas de referência. § 11. A avaliação de que trata o § 10 deverá examinar o impacto da legislação dos tributos a que se refere o *caput* deste artigo na promoção da igualdade entre homens e mulheres”.

Há uma mensagem de transformação consistente na aglutinação dos dois preceitos. A necessária avaliação da relativização das alíquotas, ou seja, o regime de tributação diferenciado deve observar o seu impacto na promoção da isonomia de gêneros. Deverá, e não poderá, é o que diz a Emenda Constitucional 132/2023. A possibilidade de submissão da tributação de determinados produtos a uma sistemática distinta da regra geral deve seguir diretrizes e alcançar objetivos, entre eles a equidade de gênero. Tal norma diz muito. Esse regramento constitucional impõe que de cinco em cinco anos a estruturação do regime diferenciado seja avaliada e demonstre ter promovido a maior igualdade entre homens e mulheres.

Embora a busca pela igualdade entre cidadãos e cidadãs seja regra matriz da Constituição, de acordo com o art. 5º, embora a construção de uma sociedade livre, justa e solidária, promovendo o bem de todos sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade, e a erradicação da pobreza sejam objetivos a serem alcançados pela República, como determinado pelo art. 3º, III e IV¹⁸, não havia outro conteúdo explícito, nada parecido com esses termos, no sistema tributário nacional. Ainda que não sejam os dispositivos ideais ou mais adequados, ainda que seja claro que há muitíssimo a ser feito, o fato de o texto da Emenda Constitucional 132 implantar essa obrigação ao sistema tributário – a sua avaliação quinquenal de modo a examinar se houve promoção da igualdade entre homens e mulheres – é avanço significativo que não pode ser desconsiderado. Quais pesquisadoras e pesquisadores, voltados a analisar as perspectivas de tributação e gênero, realizarão esse estudo qualitativo é tema de máxima relevância a ser debatido o quanto antes.

3 A REFORMA TRIBUTÁRIA E OUTROS ASPECTOS RELACIONADOS À TRIBUTAÇÃO E GÊNERO

A transformação do sistema tributário no que diz respeito a gênero não se resume, no entanto, a esses dois pontos que se referem explícita e predominantemente às mulheres e à igualdade de gênero. Há pelo menos mais cinco

18. BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Brasília: Senado Federal, 5 out. 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 3 ago. 2024: “Art. 3º Constituem objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil: I – construir uma sociedade livre, justa e solidária; [...] III – erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais; IV – promover o bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação”.

temáticas de transformação social e relacionadas a gênero contidas no texto da Emenda Constitucional 132/2023. De início, essas proposições inovadoras não são percebidas e estudadas de pronto diante da vinculação das matérias tributação e gênero. Todavia, a análise crítica do texto da Emenda Constitucional dá conta de que esses conteúdos da reforma tributária precisam ser apontados, estudados a fundo, criticados, para que sejam concretas as cobranças futuras a serem feitas pela comunidade jurídica e pela sociedade civil.

A reforma tributária, sob a perspectiva de gênero, não se resume à alíquota a ser aplicada aos produtos relacionados à saúde menstrual e à avaliação quinquenal. Há muito mais na reforma tributária que decorre de anos de debate e que é resultado da atuação de inúmeras pesquisadoras, professoras, advogadas públicas e privadas que há anos fazem a análise da temática tributação e gênero e que sustentam, baseadas em estudos científicos, que a tributação, e por consequência a reforma tributária, são instrumentos de minimização das desigualdades socioeconômicas de gênero¹⁹.

3.1 A criação da Cesta Básica Nacional de Alimentos – diversidade regional e cultural

O art. 8º da Emenda Constitucional 132/2023 fixa a criação da Cesta Básica Nacional de Alimentos, que considerará a diversidade regional e cultural da alimentação do País e garantirá a alimentação saudável e nutricionalmente adequada. O § 1º desse mesmo artigo diz que a lei complementar definirá os produtos destinados à alimentação humana que comporão a Cesta Básica Nacional, sobre os quais as alíquotas dos tributos previstos nos arts. 156-A (IBS) e 195, V

19. Grupo de pesquisa denominado *Tributação e Gênero*, cujas atividades foram iniciadas em abril de 2020, o referido grupo é resultado de uma parceria entre a Fundação Getúlio Vargas/SP, o movimento *Tributos a Elas* e o grupo *WIT Women in Tax Brazil*. Como materialização dos trabalhos dessas pesquisadoras, foi amplamente publicizado e encaminhado à Câmara dos Deputados texto que continha propostas pertinentes à reforma tributária, tendo por foco as questões de desigualdade de gênero no Brasil. O documento “Reforma tributária e desigualdade de gênero: contextualização e propostas” encontra-se disponível em: https://direitosp.fgv.br/sites/default/files/2021-09/reforma_e_genero_-_final_1.pdf. Acesso em: 15 set. 2024. MENEZES, Luiza Machado de O. Memória, afeto e esperança: nossa história de luta pela inclusão da perspectiva de gênero na reforma tributária (Emenda Constitucional n. 132/2023). *Revista Direito Tributário Atual*, São Paulo, ano 42, n. 56, p. 731-751, 1. quadrim. 2024. BORGES, Lana. *Tributação e gênero*: políticas públicas de extrafiscalidade e a luta pela igualdade. Belo Horizonte: Fórum, 2023.

(CBS) serão reduzidas a zero. A imposição de alíquota zero aos produtos de uma cesta básica que observará a diversidade regional e cultural de alimentação pode não parecer de imediato uma medida relacionada a gênero. Todavia, uma vez cruzados os dados sobre a composição das famílias brasileiras, as repercussões do trabalho de cuidado, e os gastos prioritariamente femininos na aquisição de alimentos, o resultado do alinhamento desses dados revela que a medida beneficia de forma expressiva as mulheres.

Estudo aprofundado sobre a configuração dos arranjos familiares – *Mulheres chefes de família no Brasil: avanços e desafios* – indica uma transformação na sociedade brasileira, com repercussões econômicas para as mulheres. Segundo os dados divulgados, as famílias chefiadas por homens aumentaram apenas 13%, considerando o período de 2001 a 2015, passando de 37,4 milhões, em 2001, para 42,4 milhões, em 2015. Todavia, os números são gritantes ao indicarem que as famílias chefiadas por mulheres mais que dobraram em termos absolutos, aumentando 105% em 15 anos. Os resultados dão conta de que eram 14,1 milhões de famílias em 2001 e passaram a ser mais de 28,9 milhões em 2015²⁰. Os dados estão em conformidade com pesquisa do IPEA – *Retrato das desigualdades de gênero e raça*²¹.

Segundo pesquisas do IBGE, aumenta ano a ano o quantitativo de famílias chefiadas por mulheres. Em 2015, dentro ainda desses números, 41,1% das referidas famílias tinham como chefes financeiras mulheres pretas e pardas, enquanto 39,7% delas eram chefiadas por mulheres brancas²². No total de arranjos familiares em que há apenas um adulto e filhos(as), 90,3% deles têm mulheres como responsáveis financeiras. Nestes arranjos familiares com filhos, ou seja, mulher e filhos, 58,8% são mulheres pretas e 41,2% são mulheres brancas²³.

20. CAVENAGHI, Suzana; ALVES, José Eustáquio Diniz. *Mulheres chefes de família no Brasil: avanços e desafios*. Rio de Janeiro: ENS-CPES, 2018. p. 53-54.

21. INSTITUTO DE PESQUISAS ECONÔMICAS APLICADAS (IPEA). *Retrato das desigualdades de gênero e raça*. 2017. Disponível em: https://www.ipea.gov.br/retrato/indicadores_chefia_familia.html. Acesso em: 4 ago. 2024.

22. INSTITUTO DE PESQUISAS ECONÔMICAS APLICADAS (IPEA). *Retrato das desigualdades de gênero e raça*. 2017. Disponível em: https://www.ipea.gov.br/retrato/indicadores_chefia_familia.html. Acesso em: 4 ago. 2024.

23. INSTITUTO DE PESQUISAS ECONÔMICAS APLICADAS (IPEA). *Retrato das desigualdades de gênero e raça*. 2017. Disponível em: https://www.ipea.gov.br/retrato/indicadores_chefia_familia.html. Acesso em: 4 ago. 2024.

Há ainda pesquisas que demonstram os tipos de gastos realizados por homens e mulheres. As rendas feminina e masculina, além de serem distintas, como mencionado, são direcionadas a despesas também distintas. As mulheres gastam mais em alimentação dentro e fora de casa, gastos com criança, gastos escolares, cultura e recreação, doações e saúde do que os homens. Já os homens gastam mais em transporte e habitação quando comparados às mulheres²⁴.

Diminuir os preços dos alimentos por meio da fixação de alíquota zero é uma forma de repercutir nos orçamentos das famílias brasileiras e mais diretamente nos orçamentos das mulheres, seja porque são em um número muito maior as chefes dos arranjos familiares com apenas um responsável financeiro, seja porque concentram seus gastos em despesas dos cuidados, como a alimentação. “O ‘matriarcado da miséria’ é feito de exclusão, racismo, sexismo e, apesar disso, de resistências no cotidiano e na ação política coletiva”²⁵.

3.2 A devolução de impostos a pessoas físicas – *cashback*

Por razões muito semelhantes àquelas elencadas no tópico anterior, a devolução de impostos a pessoas físicas, prevista no art. 156-A, § 5º, VIII, e no art. 195, § 18, ambos da Constituição²⁶, também é medida tributária de redução de

24. GALVÃO, M. C.; ALMEIDA, A. N. O padrão de consumo e comportamento familiar por gênero no Brasil: uma análise usando a Pesquisa de Orçamentos Familiares 2008/2009. *Planejamento e Políticas Públicas*, [S. l.], n. 50, 2021. Disponível em: [//www.ipea.gov.br/ppp/index.php/PPP/article/view/705](http://www.ipea.gov.br/ppp/index.php/PPP/article/view/705). Acesso em: 4 ago. 2024.

25. BIROLI, Flávia. *Gênero e desigualdades: limites da democracia do Brasil*. São Paulo: Boitempo, 2018. p. 110.

26. BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Brasília: Senado Federal, 5 out. 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constitucao/constitucao.htm. Acesso em: 3 ago. 2024: “Art. 156-A. Lei complementar instituirá imposto sobre bens e serviços de competência compartilhada entre Estados, Distrito Federal e Municípios. [...] § 5º Lei complementar disporá sobre: [...] VIII – as hipóteses de devolução do imposto a pessoas físicas, inclusive os limites e os beneficiários, com o objetivo de reduzir as desigualdades de renda; [...] § 13. A devolução de que trata o § 5º, VIII, será obrigatória nas operações de fornecimento de energia elétrica e de gás liquefeito de petróleo ao consumidor de baixa renda, podendo a lei complementar determinar que seja calculada e concedida no momento da cobrança da operação. [...] Art. 195. A seguridade social será financiada por toda a sociedade, de forma direta e indireta, nos termos da lei, mediante recursos provenientes dos orçamentos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, e das seguintes contribuições sociais: [...] V – sobre bens e serviços, nos termos de lei complementar. [...] § 18. Lei estabelecerá as hipóteses de devolução da contribuição prevista no inciso V do *caput*

desigualdade de gênero. O instrumento tributário de devolução de tributos a pessoas físicas de baixa renda, usualmente chamado de *cashback*, é mecanismo utilizado em outros países e que tem repercutido de forma positiva.

Inicialmente, percebe-se que, por questões econômicas, o benefício é voltado a consumidores de baixa renda e será obrigatório, nos termos do § 13 do art. 156-A, nas operações de fornecimento de energia elétrica e de gás liquefeito de petróleo. Há histórico de utilização do instrumento em outros países, com realidades próximas às do Brasil, como Equador, Colômbia, Argentina, Bolívia e Uruguai – assim como também no Canadá, em cenário em tudo distinto do brasileiro²⁷. O gerenciamento da execução da restituição traz questionamentos. No entanto, há experiências anteriores dessa sistemática que alcançam resultados promissores no reembolso de parte dos valores pagos a título de tributos sobre o consumo.

No Brasil, a logística já é utilizada pelo Estado do Rio Grande do Sul, que realiza a devolução de parte dos tributos a pessoas físicas. O programa se chama “Devolve ICMS” e alcança mais de 600 mil famílias, com restituições trimestrais. A parcela fixa é de R\$ 100 para todos os beneficiários e beneficiárias. Há também a destinação de cota variável, que é calculada com base no perfil de renda e consumo da família e está condicionada à quantidade de compras efetuadas com inclusão do CPF na nota fiscal²⁸.

O Instituto Pra Ser Justo elaborou estudo segundo o qual o perfil de renda do público beneficiado seria de acordo com a renda *per capita*: 65% dos beneficiados são pessoas com renda mensal de até R\$ 178, 23% de pessoas acima de R\$ 178 e até meio salário-mínimo e 12% das pessoas seriam aquelas que recebem mais de meio salário-mínimo por mês. Tendo por parâmetro o número de pessoas beneficiadas, os destinatários da devolução seriam 46,8 milhões de brasileiros e brasileiras que recebem até R\$ 178 por mês²⁹.

a pessoas físicas, inclusive em relação a limites e beneficiários, com o objetivo de reduzir as desigualdades de renda”.

27. INSTITUTO PRA SER JUSTO. Como o *cashback* pode reduzir desigualdades no Brasil. Impactos econômicos e sociais da devolução de tributos com dados inéditos e casos de implementação. Disponível em: https://praserjusto.com.br/wp-content/uploads/2023/09/VF-I-Estudo-Cashback-PSJ-I-2023_Digital_2_Patroci%CC%81nios.pdf. Acesso em: 3 ago. 2024.
28. BRASIL. Estado do Rio Grande do Sul. Programa Devolve ICMS. Disponível em: <https://www.devolveicms.rs.gov.br/pioneiro-no-pais-devolve-icms-inspira-proposta-de-cashback-da-reforma-tributaria>. Acesso em: 4 ago. 2024.
29. INSTITUTO PRA SER JUSTO. Como o *cashback* pode reduzir desigualdades no Brasil. Impactos econômicos e sociais da devolução de tributos com dados inéditos e casos de implementação.

O estudo demonstra qual seria o público a ser alcançado pela devolução, de acordo com gênero e raça. Os números confirmam que as mulheres e as pessoas pretas seriam as mais beneficiadas. Tendo como ponto de partida o perfil do público beneficiado por raça declarada, o estudo aponta que 72% das pessoas às quais será direcionada a política são negras. Quanto à divisão por gênero, os resultados demonstram que 57% das pessoas beneficiadas seriam mulheres³⁰. Cabe ainda destacar que essa pesquisa conclui que 84% das famílias brasileiras serão beneficiadas pela redução de preços gerada pela reforma tributária com a utilização do *cashback*.

Conjugando, então, os índices de pessoas beneficiadas, o quantitativo crescente de mulheres chefes de família e os tipos de gastos das mulheres, é possível afirmar que a medida de devolução de tributos, que tem por finalidade precípua a redução das desigualdades de renda (art. 156-A, § 5º, VIII, e art. 195, § 18), atingirá de modo ainda mais profundo as mulheres, sendo portanto também um ferramental na construção de um sistema tributário que busque minimizar as disparidades socioeconômicas entre homens e mulheres no Brasil e demonstrando, mais uma vez, que tributação e gênero são assuntos interligados e que a tributação é mecanismo hábil à busca de equidade.

3.3 A inserção expressa de princípios do sistema tributário nacional e sua estreita conexão com as desigualdades de gênero

O art. 145 da Constituição, com a nova redação dada pela Emenda 132/2023, ostenta os princípios que devem nortear o sistema tributário nacional³¹. A estrutura normativa tributária deve observar os princípios da simplicidade, da transparência, da justiça tributária, da cooperação e da defesa do meio ambiente.

Disponível em: https://praserjusto.com.br/wp-content/uploads/2023/09/VF-I-Estudo-Cashback-PSJ-I-2023_Digital_2_Patrocio%CC%81nios.pdf. Acesso em: 3 ago. 2024.

30. INSTITUTO PRA SER JUSTO. Como o *cashback* pode reduzir desigualdades no Brasil. Impactos econômicos e sociais da devolução de tributos com dados inéditos e casos de implementação. Disponível em: https://praserjusto.com.br/wp-content/uploads/2023/09/VF-I-Estudo-Cashback-PSJ-I-2023_Digital_2_Patrocio%CC%81nios.pdf. Acesso em: 3 ago. 2024.
31. BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Brasília: Senado Federal, 5 out. 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 3 ago. 2024: “Art. 145. A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios poderão instituir os seguintes tributos: [...] § 3º O Sistema Tributário Nacional deve observar os princípios da simplicidade, da transparência, da justiça tributária, da cooperação e da defesa do meio ambiente”.

Apontar princípios que são condutores de um sistema normativo não é medida ineficaz ou despicienda. Tais diretrizes são exatamente aquelas almejadas pela comunidade jurídica e pela sociedade civil há décadas. São as mesmas que foram objetos de textos acadêmicos, pesquisas empíricas e de uma diversidade de obras de estudiosos e estudiosas do Direito Tributário no Brasil. Simplicidade, transparência, cooperação e defesa do meio ambiente são diretivas exigidas dos sistemas normativos, das leis, do setor produtivo, dos agentes econômicos. Essa exigência pode ser, inclusive, direcionada às mais diversas áreas jurídicas.

Todavia, cabe o destaque para o princípio da justiça tributária, que dialoga de modo efetivo com os objetivos da República Federativa do Brasil, essencialmente com a determinação de construção de uma sociedade livre, justa e solidária. A justiça tributária, que está contida na justiça social, é eixo normativo a ser exigido do sistema tributário nacional, em suas vertentes constitucional, legal e infralegal, para que o resultado, que é uma sociedade menos desigual, seja materializado. Quais políticas públicas na seara do direito tributário devem ser estudadas e materializadas para abrir caminho para a justiça social?

Tendo como ponto de partida o compromisso do Estado na alteração positiva da sociedade, para a materialização de maior garantia de direitos sociais, é relevante fixar que a concepção de políticas públicas é delineada a partir da atualidade das demandas sociais³². Essa é uma premissa essencial à discussão da temática. As instituições políticas são acionadas por uma diversidade de atores, que cobram respostas, em regra, aos seus problemas socioeconômicos. Tal como esclarecido por Soraya Vargas Cortes, “[o]s modelos analíticos neoinstitucionalistas são provavelmente hoje a referência teórica mais importante para o estudo de políticas públicas. Eles visam entender o papel da arquitetura institucional”³³. As regras institucionais são capazes de estimular ou

32. Essa e outras temáticas relacionadas à tributação e gênero foram abordadas pela autora em uma obra lançada em 2023 (cf. BORGES, Lana. *Tributação e gênero: políticas públicas de extrafiscalidade e a luta pela igualdade*. Belo Horizonte: Fórum, 2023).

33. CORTES, Soraya Vargas. Sociologia e políticas públicas. In: MARQUES, Eduardo; FARIA, Carlos Aurélio Pimenta de (org.). *A política pública como campo multidisciplinar*. São Paulo: Editora Unesp; Rio de Janeiro: Editora Fiocruz, 2013. p. 55: “Os modelos analíticos neoinstitucionalistas são provavelmente hoje a referência teórica mais importante para o estudo de políticas públicas. Eles visam entender o papel da arquitetura institucional – que estrutura as interações e as transações que acontecem na arena política – na determinação de resultados sociais e políticos. O pressuposto central é o de que as regras institucionais, os procedimentos e as convenções moldam as preferências individuais e estimulam ou limitam

limitar as opções de condutas, que podem ser comportamentos de indivíduos e organizações. Para tanto, servem os mecanismos de incentivo ou de sanção.

Afirmam Cristina Pereira Vieceli, Róber Iturriet Ávila e João Batista Conceição que a mitigação das desigualdades sociais e a redistribuição de renda devem ser realizadas por meio da política tributária, questões que correlacionam a forma como a sociedade tributa com a manutenção ou diminuição das desigualdades sociais³⁴. E concluem os autores, tratando especificamente sobre a temática tributação e gênero, que “a estrutura tributária brasileira, pelo seu caráter regressivo, reforça as desigualdades de gênero no país”³⁵.

Na perspectiva da função da indução de comportamentos, mediante a concessão de incentivos, Eros Grau leciona de modo esclarecedor sobre a questão, indicando que cabe ao Estado promover políticas públicas que estimulem a sociedade civil, que tenham carga premial – direito premial –, que demonstrem as vantagens da adesão ao programa, tanto para o agente econômico quanto para a coletividade. Conforme as suas lições, “[a]o destinatário da norma resta aberta a alternativa de não se deixar por ela seduzir, deixando de aderir à prescrição nela veiculada”³⁶. Todavia, manifestada a vontade de aderir ao incentivo, restará juridicamente vinculado às condições da adesão.

as opções de comportamento de indivíduos e organizações por meio de certos mecanismos de incentivo ou de sanção”.

34. VIECELI, Cristina Pereira; ÁVILA, Róber Iturriet; CONCEIÇÃO, João Batista Santos. Estrutura tributária brasileira e seus reflexos nas desigualdades de gênero. p. 27. Disponível em: <https://ijf.org.br/wp-content/uploads/2020/07/Artigo-Tributa%C3%A7%C3%A3o-e-G%C3%AAnero.pdf>. Acesso em: 4 ago. 2024.
35. VIECELI, Cristina Pereira; ÁVILA, Róber Iturriet; CONCEIÇÃO, João Batista Santos. Estrutura tributária brasileira e seus reflexos nas desigualdades de gênero. p. 59. Disponível em: <https://ijf.org.br/wp-content/uploads/2020/07/Artigo-Tributa%C3%A7%C3%A3o-e-G%C3%AAnero.pdf>. Acesso em: 4 ago. 2024.
36. GRAU, Eros Roberto. *A ordem econômica na Constituição de 1988: interpretação e crítica*. 8. ed. São Paulo: Malheiros, 2003. p. 127-128: “No caso das normas de intervenção por indução defrontamo-nos com preceitos que, embora prescritivos (deonticos), não são dotados da mesma carga de cogência que afeta as normas de intervenção por direção. Trata-se de normas dispositivas. Não, contudo, no sentido de suprir a vontade dos seus destinatários, porém, na dicção de Modesto Carvalhosa, no de ‘levá-lo a uma opção econômica de interesse coletivo e social que transcende os limites do querer individual’. Nelas, a sanção, tradicionalmente manifestada como comando, é substituída pelo expediente do convite – ou, como averba Washington Peluso Albino de Souza – de ‘incitações, dos estímulos, dos incentivos, de toda ordem, oferecidos, pela lei, a quem participe de determinada atividade de interesse geral e patrocinada, ou não, pelo Estado’. Ao destinatário da norma resta aberta

A tributação é atuação estatal a exercer limitação à propriedade com o intuito de arrecadar tributos e, em paralelo, fazer a redistribuição dessas riquezas por meio da prestação de serviços públicos e desenvolvimento de políticas públicas³⁷ – o equilíbrio entre os direitos individuais e os direitos sociais. São receitas públicas que financiarão as prestações positivas do Estado que irão transformar o campo dos direitos individuais de modo mais justo. É a redistribuição, direta ou indireta, da receita tributária arrecadada que promove os direitos mínimos às pessoas que detêm baixa renda.

É possível concluir que a tributação é instrumental para buscar minimizar a distância entre as pessoas ricas e as mais pobres, por meio não só da redistribuição do volume de receitas arrecadadas, mas também por meio do viés da extrafiscalidade. O papel da tributação é exatamente esse, fomentar o atendimento das necessidades públicas, de modo direto ou indireto, estimular ou inibir comportamentos e buscar a amplificação da justiça e da igualdade na seara tributária.

Os objetivos da República são normas programáticas. Eles carregam imperativos para os poderes públicos, para a sociedade³⁸. São eles a referência para a atuação das três esferas de poderes. E a tributação, como política pública que é, deve obediência plena ao princípio da igualdade e aos objetivos da República. Luciana Grassano corrobora a conclusão, ao dizer: “É papel do Estado distri-

a alternativa de não se deixar por ela seduzir, deixando de aderir à prescrição nela veiculada. Se adesão a ela manifestar, no entanto, resultará juridicamente vinculado por prescrições que correspondem aos benefícios usufruídos em decorrência dessa adesão. Penetramos, aí, o universo do direito premial.

A sedução à adesão ao comportamento sugerido é, todavia, extremamente vigorosa, dado que os agentes econômicos por ela não tangidos passam a ocupar posição desprivilegiada nos mercados. Seus concorrentes gozam, porque aderiram a esse comportamento, de uma situação de donatário de determinado bem (redução ou isenção de tributo, preferência à obtenção de crédito, subsídio, v.g.), o que lhes confere melhores condições de participação naqueles mesmos mercados”.

37. TAVARES, Nathalia de Andrade Medeiros. *Desigualdades sociais patrimoniais: como a tributação pode reduzi-las?* Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2017. p. 72-73.

38. TORRES, Ricardo Lobo. *Tratado de direito constitucional financeiro e tributário: valores e princípios constitucionais tributários*. 2. ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2014. p. 48: “A Constituição brasileira, no art. 3º, diz que são objetivos da República Federativa do Brasil: ‘I – construir uma sociedade livre, justa e solidária; II – garantir o desenvolvimento nacional; III – erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais; IV – promover o bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação’. O dispositivo deve ser entendido como norma programática e exortativa para o trabalho do legislador e não como declaração de princípios jurídicos”.

buir renda e riqueza? E deve fazê-lo pela forma como arrecada, como pela forma como realiza a sua despesa? A meu ver, a Constituição Federal de 1988 responde afirmativamente a ambas as perguntas”³⁹. A busca pela igualdade socioeconômica abarca, sem dúvida, a busca por uma igualdade de gênero material, real.

A inclusão da justiça tributária como princípio, em uma realidade na qual ela não existe, não parece ser menosprezável. Não significa dizer o óbvio, quando o óbvio não é materializado. É essencial que a tributação funcione como instrumental do Estado de propagação de redistribuição de justiça social. E se a tributação, enquanto manifestação concreta do Estado, pode e deve corrigir distorções sociais, é preciso que políticas públicas sejam desenvolvidas nesse exato sentido. É papel da tributação ser arranjo normativo de distribuição de justiça fiscal, que, irremediavelmente, se traduzirá em justiça social. A vinculação da tributação com a diretriz constitucional da igualdade é condicionante para a existência de um Estado Democrático de Direito.

3.4 A determinação da atenuação dos efeitos regressivos dos tributos e as desigualdades de gênero

O estudo da regressividade tributária é uma tarefa que demanda uma análise bastante profunda, dada a sua complexidade e o seu entrelaçamento com outras áreas de pesquisa científica, como economia e gestão pública. Assim, a intenção é apenas trazer elementos de exploração breve acerca da forma como está atualmente construída a legislação tributária no Brasil, alicerçada que é na incidência de tributos sobre o consumo, e quais são as implicações na realidade da população brasileira.

A tributação no Brasil concentra, normativamente, a maior parte da incidência de tributos sobre os bens e os serviços, ou seja, sobre o consumo. A conformação tributária brasileira reforça as desigualdades socioeconômicas no país, para além de outros contornos da carga tributária, pelo seu caráter regressivo. O agrupamento de tributos cujo objeto se imponha sobre bens e serviços no arcabouço nacional – a denominada “regressividade da tributação brasileira” – é indiscutivelmente criticado, de forma uníssona, e reconhecido

39. MELO, Luciana Grassano de Gouvêa. a justiça fiscal entre o “dever-ser” constitucional e o “ser” institucional. In: SCAFF, Fernando Facury *et al.* (org.). *Reformas ou deformas tributárias e financeiras: por que, para que, para quem e como?* Belo Horizonte: Letramento, 2020. p. 684 e ss.

como sistemática da qual se denota o pagamento de mais tributos por quem menos possui renda⁴⁰.

Os dados da Secretaria da Receita Federal do Brasil – *Carga tributária no Brasil 2018: análise por tributos e bases de incidência*⁴¹ –, indicam que mais de 60% da receita tributária do País é alcançada mediante tributos incidentes, direta ou indiretamente, sobre o consumo. Em 2018, a arrecadação tributária foi constituída da seguinte forma: 44,74% da receita tributária era oriunda da tributação sobre bens e serviços e apenas 21,62% da receita tributária provinha da tributação sobre a renda⁴².

Não há dúvidas de que a sistemática arrecadatória que dá origem a apenas um quinto da receita incidente sobre a renda não é progressiva, como deveria ser. Assim, o sistema tributário nacional agudiza, indubitavelmente, as desigualdades de gênero, sob o ângulo de que mulheres ganham menos, trabalham mais e são a maioria da população do ponto de vista quantitativo ou partindo da perspectiva da vulnerabilidade econômica.

Estudo também realizado pelo IBGE – *Pesquisa de Orçamento Familiar (POF) de 2017-2018*⁴³ – corrobora que as mulheres são mais impactadas pela regressivi-

40. PISCITELLI, Tathiane. *Curso de direito tributário*. São Paulo: Thompson Reuters Brasil, 2021. p. 127: “Em face disso, pode-se rapidamente concluir pela possibilidade de utilização de alíquotas progressivas nos impostos reais. Referidos impostos são representativos da tributação sobre o patrimônio, que, por excelência, revelam maior capacidade de uma distribuição equânime dos ônus tributários. A tributação progressiva da riqueza, seja expressa em renda, seja expressa em patrimônio, é uma das formas mais legítimas de realização da justiça tributária, pois implica a imposição de ônus mais pesados para aqueles que externalizam sua capacidade econômica pela detenção de bens, e não simplesmente pelo consumo, que é contingente, além de evitar ou minimizar os efeitos da acumulação de riqueza”.

41. BRASIL. Secretaria da Receita Federal do Brasil. Centro de Estudos Tributários e Aduaneiros. *Carga tributária no Brasil 2018: análise por tributos e bases de incidência*. Março de 2020. Disponível em: <https://receita.economia.gov.br/dados/receitadata/estudos-e-tributarios-e-aduaneiros/estudos-e-estatisticas/carga-tributaria-no-brasil/ctb-2018-publicacao-v5.pdf>. Acesso em: 4 ago. 2024.

42. BRASIL. Secretaria da Receita Federal do Brasil. Centro de Estudos Tributários e Aduaneiros. *Carga tributária no Brasil 2018: análise por tributos e bases de incidência*. Março de 2020. Disponível em: <https://receita.economia.gov.br/dados/receitadata/estudos-e-tributarios-e-aduaneiros/estudos-e-estatisticas/carga-tributaria-no-brasil/ctb-2018-publicacao-v5.pdf>. Acesso em: 4 ago. 2024.

43. INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). *Pesquisa de Orçamentos Familiares 2017-2018*. Disponível em: <https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv101670.pdf>. Acesso em: 4 ago. 2024.

dade tributária. Isso porque, tal como apontado na nomeada pesquisa, as mulheres despendem maior percentual de sua renda mensal, se comparadas aos homens, em despesas voltadas para alimentação, habitação, vestuário, higiene e cuidados pessoais, assistência à saúde, inclusive com remédios. São esses os gastos característicos do trabalho de cuidado, que é primordialmente realizado por mulheres e meninas. Em paralelo, os homens têm suas despesas voltadas ao transporte, impostos e aumento do ativo, aquisição de imóveis e investimentos.

“O Brasil é um paraíso tributário para os super-ricos”⁴⁴, conforme apontam as conclusões de Luciana Grassano, no texto *Para entender o papel da tributação na desigualdade*. A necessidade de sistemas tributários progressivos, que tornem real a obrigação de não discriminar, tem sido amplamente destacada⁴⁵⁻⁴⁶. Não há observância do princípio da capacidade contributiva, posto no § 1º do art. 145 do texto constitucional⁴⁷, nos termos do qual os impostos

-
44. MELO, Luciana Grassano de Gouvêa. Para entender o papel da tributação na desigualdade. In: MELO, Luciana Grassano de Gouvêa. *Justiça fiscal: estudos críticos de problemas atuais*. Belo Horizonte: Casa do Direito, 2020. p. 33: “[...] distributivas tanto na perspectiva de arrecadação de receita para o financiamento do Estado, como para a realização da despesa pública. Diante do quadro de grave desigualdade e concentração de riqueza existente no Brasil e no mundo, não basta a adoção de políticas redistributivas na perspectiva da despesa pública, mas é essencial corrigir a regressividade dos sistemas tributários de modo a fazer valer o princípio de que quem tem mais capacidade econômica deve contribuir progressivamente mais para o financiamento do Estado, que é o inverso do que ocorre hoje em dia, como assevera estudo do Centro Internacional de Políticas para o Crescimento Inclusivo (IPC-IG), vinculado ao Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), da ONU, em que conclui que o Brasil é um paraíso tributário para super-ricos, que pagam ‘menos imposto, na proporção de sua renda, que um cidadão de classe média alta. Isso porque cerca de dois terços da renda dos super-ricos está isenta de qualquer incidência tributária, proporção superior a qualquer outra faixa de rendimento’”.
45. FEITAL, Thiago Álvares. A dependência entre os direitos humanos e o Direito Tributário. *Revista de Informação Legislativa – RIL*, Brasília, ano 56, n. 224, p. 37-58, out./dez. 2019. Disponível em: https://www12.senado.leg.br/ril/edicoes/56/224/ril_v56_n224_p37.pdf. Acesso em: 3 ago. 2024: “Recentemente, diferentes órgãos das Nações Unidas têm convergido em seus posicionamentos para ressaltar a importância da *progressividade* na estruturação de um sistema tributário compatível com a obrigação de não discriminar”.
46. TAVARES, Nathalia de Andrade Medeiros. *Desigualdades sociais patrimoniais: como a tributação pode reduzi-las?* Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2017. p. 161.
47. BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Brasília: Senado Federal, 5 out. 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 3 ago. 2024: “Art. 145. A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios poderão instituir os seguintes tributos: § 1º Sempre que possível, os impostos terão caráter pessoal e serão graduados segundo a capacidade econômica do contribuinte,

deveriam ser graduados de acordo com a capacidade econômica de cada contribuinte, uma vez identificados o patrimônio, os rendimentos e as atividades econômicas do contribuinte.

Contudo, diante da sistemática arrecadatória, o princípio é letra morta. A abismal desigualdade socioeconômica é característica marcante da sociedade brasileira, e, por isso, a tributação consubstanciada na regressividade, fincada no consumo, intensifica o fosso entre pessoas pobres e ricas. Diante de todas essas questões, é possível inferir que a decisão de que a reforma tributária tivesse como ponto de partida os tributos sobre o consumo é minimamente adequada.

É preciso ainda sublinhar que a atual redação do Projeto de Lei Complementar 68/2024⁴⁸ não traz uma menção sequer à atenuação da regressividade, à sua imposição ou à forma de materialização dessa diretriz normativa constitucional. Tal como está a redação do PLP 68/2024, a neutralidade é citada no art. 2º do mencionado texto, todavia, segue sem trazer uma referência à relevantíssima questão que é a determinação da não regressividade.

A introdução do § 4º na redação do art. 145⁴⁹ impõe o afastamento dos efeitos regressivos da tributação àquelas pessoas que irão elaborar novos textos normativos, bem como àquelas que irão interpretá-los. A obrigação constitucional, no sentido de que a elaboração, a interpretação e a execução das normas tributárias se deem de modo a atenuar os efeitos regressivos, é uma mudança mais do que adequada e necessária a ser seriamente enfrentada pela reforma tributária brasileira.

facultado à administração tributária, especialmente para conferir efetividade a esses objetivos, identificar, respeitados os direitos individuais e nos termos da lei, o patrimônio, os rendimentos e as atividades econômicas do contribuinte”.

48. BRASIL. Câmara dos Deputados. Projeto de Lei Complementar 68, de 25 de abril de 2024. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2430143>. Acesso em: 3 ago. 2024. [última ação legislativa – Remessa ao Senado Federal por meio do Of. 114-SGM/P].

49. BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Brasília: Senado Federal, 5 out. 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 3 ago. 2024: “Art. 145. A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios poderão instituir os seguintes tributos: [...] § 4º As alterações na legislação tributária buscarão atenuar efeitos regressivos”.

4 CONCLUSÃO

A reforma tributária, que contou com estudos e trabalho de convencimento de várias mulheres, é resultado de avanços quanto às pesquisas que associam tributação e gênero. Há respostas quanto à necessidade de o sistema tributário nacional atender às demandas de minimização das desigualdades de gênero no texto da Emenda Constitucional 132/2023. E essas respostas ultrapassam, como mencionado nas linhas anteriores, a inclusão dos produtos relacionados à saúde menstrual e a avaliação quinquenal dos sistemas de tributação diferenciados para aferição de maior aproximação das realidades socioeconômicas de homens e mulheres, como previsto no art. 9º, § 1º, VI, e nos §§ 10 e 11 desse mesmo artigo, respectivamente.

Discussões sobre a criação da cesta básica, cuja alíquota foi constitucionalmente fixada em zero, a devolução de tributos às pessoas físicas (*cashback*), a busca pela não regressividade dos tributos e a categorização como princípio tributário da justiça fiscal são trilhas de evolução do texto constitucional e respostas às demandas e às análises acadêmicas do sistema tributário nacional e seu distanciamento das perspectivas de gênero. São alterações de rota. São manifestações estatais às demandas das mulheres há séculos desconsideradas e silenciadas. São progresso no estado civilizatório brasileiro.

Todavia, há muitas críticas a serem feitas, com o intuito máximo de provocar mais reflexões e futuras combinações legislativas que gerem equidade entre homens e mulheres como resultado do sistema tributário nacional. Há perguntas como: por que, para além da simplicidade, da transparência, da justiça tributária, da cooperação, da defesa do meio ambiente e da justiça tributária, não foi agregado ao texto constitucional o princípio da igualdade de gênero? Por que razão os absorventes não tiveram de pronto sua alíquota fixada em zero, como foi feito com a cesta básica e com outros produtos? Por que outros produtos de uso majoritariamente feminino como bomba de amamentação, anticoncepcionais, medicamentos de reposição hormonal não tiveram a alíquota minorada ou também zerada?

E os questionamentos prosseguem. Por que no § 4º do art. 145 a locução verbal é “buscarão atenuar” e não a expressão “atenuarão”? Por que não houve detalhamento da imposição do mesmo § 4º do art. 145 nos projetos de lei complementar que tramitam no Congresso Nacional? Por que razão a avaliação

quinquenal do sistema de tributação diferenciado não constou como alteração do texto principal da Constituição, limitando-se a permanecer como texto da Emenda Constitucional 132/2023? E o mais relevante: por quem ou por meio de que instituição, grupo, órgão essa avaliação quinquenal será feita?

Essas são algumas indagações que servirão como ponto de partida para outras etapas da progressão do sistema tributário nacional. Algumas delas já estão sendo trabalhadas nos textos dos Projetos de Lei Complementar 68/2024⁵⁰ e 108/2024⁵¹. No entanto, é sabido que há muito a ser produzido dentro da academia e do parlamento para que os avanços se deem de modo mais acelerado no tocante às inadiáveis modificações da realidade social, cultural e econômica do Brasil, para que mulheres e homens tenham contextos de vida menos desiguais.

5 REFERÊNCIAS

BIROLI, Flávia. *Gênero e desigualdades: limites da democracia do Brasil*. São Paulo: Boitempo, 2018. p. 110.

BORGES, Lana. *Tributação e gênero: políticas públicas de extrafiscalidade e a luta pela igualdade*. Belo Horizonte: Fórum, 2023.

BRASIL. Câmara dos Deputados. Projeto de Lei Complementar 108, de 06 de junho de 2024. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2438459>. Acesso em: 3 ago. 2024.

BRASIL. Câmara dos Deputados. Projeto de Lei Complementar 68, de 25 de abril de 2024. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2430143>. Acesso em: 3 ago. 2024. [última ação legislativa – Remessa ao Senado Federal por meio do Of. 114-SGM/P].

BRASIL. Câmara dos Deputados. Proposta de Emenda à Constituição – PEC 175, de 23 de agosto de 1995. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=14498>. Acesso em: 3 ago. 2024.

50. BRASIL. Câmara dos Deputados. Projeto de Lei Complementar 68, de 25 de abril de 2024. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2430143>. Acesso em: 3 ago. 2024. [última ação legislativa – Remessa ao Senado Federal por meio do Of. 114-SGM/P].

51. BRASIL. Câmara dos Deputados. Projeto de Lei Complementar 108, de 06 de junho de 2024. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2438459>. Acesso em: 3 ago. 2024.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Brasília: Senado Federal, 5 out. 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 3 ago. 2024.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Brasília: Senado Federal, 5 out. 1988. Emenda Constitucional 132, de 20 de dezembro de 2023. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc132.htm. Acesso em: 3 ago. 2024.

BRASIL. Estado do Rio Grande do Sul. Programa Devolve ICMS. Disponível em: <https://www.devolveicms.rs.gov.br/pioneiro-no-pais-devolve-icms-inspira-proposta-de-cashback-da-reforma-tributaria>. Acesso em: 4 ago. 2024.

BRASIL. Ministério da Educação. Saúde na escola. Estudantes de baixa renda têm direito a absorventes. Disponível em: <https://www.gov.br/mec/pt-br/assuntos/noticias/2024/fevereiro/estudantes-de-baixa-renda-tem-direito-a-absorventes>. Acesso em: 3 de ago. 2024.

BRASIL. Ministério da Fazenda. Reforma Tributária – Perguntas e Respostas. Disponível em: https://www.gov.br/fazenda/pt-br/aceso-a-informacao/acoes-e-programas/reforma-tributaria/arquivos/perguntas-e-respostas-reforma-tributaria_.pdf. Acesso em: 4 ago. 2024.

BRASIL. Secretaria da Receita Federal do Brasil. Centro de Estudos Tributários e Aduaneiros. *Carga tributária no Brasil 2018: análise por tributos e bases de incidência*. Março de 2020. Disponível em: <https://receita.economia.gov.br/dados/receitadata/estudos-e-tributarios-e-aduaneiros/estudos-e-estatisticas/carga-tributaria-no-brasil/ctb-2018-publicacao-v5.pdf>. Acesso em: 4 ago. 2024.

BRASIL. Senado Federal. O que é pobreza menstrual e por que ela afasta estudantes das escolas. *Agência Senado*. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/noticias/infomaterias/2021/07/0-que-e-pobreza-menstrual-e-por-que-ela-afasta-estudantes-das-escolas>. Acesso em: 3 ago. 2024.

CAVENAGHI, Suzana; ALVES, José Eustáquio Diniz. *Mulheres chefes de família no Brasil: avanços e desafios*. Rio de Janeiro: ENS-CPES, 2018. p. 53-54.

CORTES, Soraya Vargas. Sociologia e políticas públicas. In: MARQUES, Eduardo; FARIA, Carlos Aurélio Pimenta de (org.). *A política pública como campo multidisciplinar*. São Paulo: Editora Unesp; Rio de Janeiro: Editora Fiocruz, 2013.

FEITAL, Thiago Álvares. A dependência entre os direitos humanos e o Direito Tributário. *Revista de Informação Legislativa – RIL*, Brasília, ano 56, n. 224, p. 37-58, out./dez. 2019. Disponível em: https://www12.senado.leg.br/ril/edicoes/56/224/ril_v56_n224_p37.

FGV DIREITO SP. Reforma tributária e desigualdade de gênero: contextualização e propostas. São Paulo, nov. 2020. Disponível em: https://direitosp.fgv.br/sites/default/files/2021-09/reforma_e_genero_-_final_1.pdf. Acesso em: 15 set. 2024.

GALVÃO, M. C.; ALMEIDA, A. N. O padrão de consumo e comportamento familiar por gênero no Brasil: uma análise usando a Pesquisa de Orçamentos Familiares 2008/2009. *Planejamento e Políticas Públicas*, [S. l.], n. 50, 2021. Disponível em: www.ipea.gov.br/ppp/index.php/PPP/article/view/705. Acesso em: 4 ago. 2024.

GRAU, Eros Roberto. *A ordem econômica na Constituição de 1988: interpretação e crítica*. 8. ed. São Paulo: Malheiros, 2003.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). *Panorama do Censo 2022*. Disponível em: <https://censo2022.ibge.gov.br/panorama/index.html>. Acesso em: 3 ago. 2024.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). *Pesquisa de Orçamentos Familiares 2017-2018*. Disponível em: <https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv101670.pdf>. Acesso em: 4 ago. 2024.

INSTITUTO DE PESQUISAS ECONÔMICAS APLICADAS (IPEA). *Retrato das desigualdades de gênero e raça*. 2017. Disponível em: https://www.ipea.gov.br/retrato/indicadores_chefia_familia.html. Acesso em: 6 ago. 2024.

INSTITUTO PRA SER JUSTO. Como o *cashback* pode reduzir desigualdades no Brasil. Impactos econômicos e sociais da devolução de tributos com dados inéditos e casos de implementação. Disponível em: https://praserjusto.com.br/wp-content/uploads/2023/09/VF-I-Estudo-Cashback-PSJ-I-2023_Digital_2_Patroci%CC%81nios.pdf. Acesso em: 3 ago. 2024.

MELO, Luciana Grassano de Gouvêa. Para entender o papel da tributação na desigualdade. In: MELO, Luciana Grassano de Gouvêa. *Justiça fiscal: estudos críticos de problemas atuais*. Belo Horizonte: Casa do Direito, 2020. p. 21-35.

MELO, Luciana Grassano de Gouvêa. A justiça fiscal entre o “dever-ser” constitucional e o “ser” institucional. In: SCAFF, Fernando Facury et al. (orgs.). *Reformas ou deformas tributárias e financeiras: por que, para que, para quem e como?* Belo Horizonte: Letramento, 2020. p. 684-698.

MENEZES, Luiza Machado de O. Memória, afeto e esperança: nossa história de luta pela inclusão da perspectiva de gênero na reforma tributária (Emenda Constitucional n. 132/2023). *Revista Direito Tributário Atual*, São Paulo, ano 42, n. 56, p. 731-751, 1. quadrim. 2024.

PISCITELLI, Tathiane. *Curso de direito tributário*. São Paulo: Thompson Reuters Brasil, 2021.

REYMÃO, Ana Elizabeth Neirão; LIMA, Amanda Naif Daibes. Desigualdade e democracia: o papel do Estado enquanto garantidor do regime democrático. In: REYMÃO, Ana Elizabeth Neirão; KOURY, Suzy Elizabeth Cavalcante (coord.). *O capital no século XXI: Piketty e a economia da desigualdade*. Belo Horizonte: Fórum, 2018. p. 179-198.

SALVADOR, Evilasio Silva; YANNOULAS, Silvia Cristina. Orçamento e financiamento de políticas públicas: questões de gênero e raça. *Revista Feminismos*, v. 1 n. 2, maio/ago. 2013. Disponível em: <http://www.feminismos.neim.ufba.br/index.php/revista/article/view/19/52>. Acesso em: 3 jun. 2024.

TAVARES, Nathalia de Andrade Medeiros. *Desigualdades sociais patrimoniais: como a tributação pode reduzi-las?* Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2017.

VIECELI, Cristina Pereira; ÁVILA, Róber Iturriet; CONCEIÇÃO, João Batista Santos. Estrutura tributária brasileira e seus reflexos nas desigualdades de gênero. Disponível em: <https://ijf.org.br/wp-content/uploads/2020/07/Artigo-Tributa%C3%A7%C3%A3o-e-G%C3%AAnero.pdf>. Acesso em: 4 ago. 2024.

