

## **CORREÇÃO DA TRIBUTAÇÃO SOBRE ARMAS E MUNIÇÕES:**

Nota sobre cenários e recomendações para a PEC 45/2019<sup>1</sup>

### **I – Por que sobretaxar armas e munições?**

O Brasil registra anualmente mais de 45 mil mortes, incluindo homicídios, suicídios e acidentes, segundo dados do Ministério da Saúde. No contexto dos homicídios, observa-se que 76% das mortes são perpetradas com o uso de arma de fogo<sup>2</sup>. Ela também está presente em grande parte dos crimes patrimoniais, chegando a atingir 80% dos roubos de veículos<sup>3</sup>. Este quadro evidencia que as armas de fogo constituem um produto associado a um elevado custo para a sociedade.

Apenas em internações hospitalares decorrentes de ferimentos com armas de fogo, o Instituto Sou da Paz, utilizando dados do Ministério da Saúde<sup>4</sup>, estimou um gasto superior a 50 milhões de reais por ano. Estes são recursos que poderiam ser destinados a inúmeras outras necessidades no âmbito do atendimento à saúde pública.

As armas de fogo e munições legalmente fabricadas e comercializadas no Brasil contribuem diretamente para esses efeitos adversos, tanto por meio da prática de crimes e dos danos causados por seus legítimos proprietários, quanto quando são desviadas e acabam no mercado ilegal. No período entre 2011 e 2020, o Instituto Sou da Paz identificou o desvio de cerca de 33 mil armas, o equivalente a uma média de 9 armas por dia, que foram oficialmente comunicadas às autoridades

---

<sup>1</sup> Nota técnica do Instituto Sou da Paz e Oxfam Brasil elaborada com base em parecer preliminar produzido por Luiza Machado de O. Menezes e Daniela Olímpio de Oliveira. Luiza Machado é advogada, consultora jurídica e mestra em Direito pela Universidade Federal de Minas Gerais. Daniela Olímpio é pesquisadora, doutora em Direito pela Universidade Federal Fluminense e pós-doutoranda em História Econômica pela Universidade de São Paulo.

<sup>2</sup> Anuário do Fórum Brasileiro de Segurança Pública – 2023. Disponível em: <https://forumseguranca.org.br/wp-content/uploads/2023/07/anuario-2023-infografico.pdf>

<sup>3</sup> Pesquisa realizada pelo Ministério da Justiça em parceria com o DATAFOLHA e a Universidade Federal de Minas Gerais. CRISP (2013), “Pesquisa Nacional de Vitimização – Questionário SENASP” (pp. 124;78).

<sup>4</sup> Dados do Sistema de Informações Hospitalares, do Ministério da Saúde, compilados para a publicação “Custos da Violência Armada: Estimação e análise dos gastos com vítimas de armas de fogo atendidas na rede hospitalar do SUS”. Disponível em: <https://soudapaz.org/o-que-fazemos/mobilizar/sistema-de-justica-criminal-e-seguranca-publica/participacao-n-o-debate-publico/controle-de-armas/?show=documentos#5706-1>

policiais<sup>5</sup>. Essas armas, após passarem por um ciclo legal, acabam ingressando no mercado criminoso, onde permanecem por longos períodos, gerando efeitos prejudiciais e contribuindo para a perda de vidas na sociedade brasileira. O gráfico abaixo, que sintetiza diversas pesquisas sobre o perfil criminal no Brasil, oferece uma representação visual dessa participação.

**Gráfico 1 – Armas de fogo apreendidas no Brasil por marca e nacionalidade**

PESQUISA, PERÍODO E UF	ARMAS DE FOGO APREENDIDAS NO BRASIL POR MARCA						
	TAURUS	ROSSI	CBC	GLOCK	BOITO	S&W	IMBEL
<b>ES - APREENSÕES 2014</b> "DE ONDE VÊM AS ARMAS DO CRIME APREENDIDAS NO SUDESTE"	37,6%	14,4%	N/A	N/A	N/A	2,2%	N/A
<b>MG - APREENSÕES 2014</b> "DE ONDE VÊM AS ARMAS DO CRIME APREENDIDAS NO SUDESTE"	29,5%	19,1%	N/A	N/A	N/A	3%	1,9%
<b>RJ - APREENSÕES (2018-2019)</b> PESQUISA "MENOS ARMAS, MAIS JOVENS"	37%	9%	1,2%	9%	1,1%	2,3%	1,4%
<b>SP - APREENSÕES (2015-2020)</b> PESQUISA "DESVIO FATAL"	39,8%	11,6%	7,2%	1,8%	1,5%	1,4%	1,4%
<b>GO - APREENSÕES (2016-2017)</b> "DE ONDE VÊM AS ARMAS E MUNIÇÕES APREENDIDAS NO ESTADO DE GOIÁS"	49%	13%	5%	1%	2%	3%	1%
<b>BA - APREENSÕES (2018-2019)</b> PESQUISA "MENOS ARMAS, MAIS JOVENS"	31%	9%	1,7%	0,4%	1%	1,4%	0,3%
<b>PE - APREENSÕES (2018-2019)</b> PESQUISA "MENOS ARMAS, MAIS JOVENS"	39%	9%	3%	0,5%	2%	0,8%	0,2%
<b>POLÍCIA FEDERAL APREENSÕES (2018-2019)</b> PESQUISA "MENOS ARMAS, MAIS JOVENS"	22%	6%	2,9%	7%	1,4%	1,3%	0,6%
<b>POLÍCIA RODOVIÁRIA FEDERAL APREENSÕES (2018-2019)</b> PESQUISA "MENOS ARMAS, MAIS JOVENS"	35%	9%	3%	8%	1,8%	1,4%	0,7%

## II – O dever constitucional de sobretaxar armas e munições

A Constituição Brasileira elenca princípios e objetivos fundamentais a serem atingidos pela atuação institucional dos três Poderes e da sociedade, de forma conjugada. A tributação é uma das ferramentas usadas para viabilizar estes objetivos e realizar os princípios fundamentais. Não só como

<sup>5</sup> Pesquisa "Desvio Fatal: vazamento de armas do mercado legal para o ilegal no Estado de São Paulo".

Disponível em:

<https://soudapaz.org/o-que-fazemos/conhecer/pesquisas/controle-de-armas/as-armas-do-crime/?show=documentos#5825-1>

receita que se arrecada com vistas ao atendimento das finalidades públicas, mas como um complexo de mecanismos que possam afetar as condições socioeconômicas da população e dos indivíduos.

Portanto, princípios e regras tributárias atendem a fins constitucionalmente estabelecidos: protegem a vida; o meio ambiente; promovem a educação; a saúde; a integridade física. **Neste sentido, a tributação, sempre e necessariamente, precisa estar em consonância com valores, princípios e bens constitucionalmente estabelecidos.** E ela cumpre suas funções não só de promover arrecadação e fazer receita, mas, também, de atuar na regulação de mercados, inclusive podendo afetar oscilação de demandas, influenciar na precificação de bens e serviços, em consonância com uma hierarquia de preceitos fundamentais.

Em termos de armamentos e munições, estamos diante de bens ligados a uma premissa de “segurança nacional ou defesa nacional” quando de uso pelas Forças Armadas, merecendo um regime especial de tributação que possa ressaltar esse uso finalístico. Mas armas e munições também são acessíveis a particulares, para fins privados, a partir de uma regulação específica. **O fato é que estamos diante de bens que ameaçam a própria segurança pública, o direito à vida e à integridade física – bens tutelados pela Constituição Federal de 1988. Neste caso, tratam-se de bens que devem receber uma sobretaxação, de forma a não só regular, como coibir, de forma sustentável, o uso e manuseio dos mesmos.**

Inclusive, esses bens jurídicos – vida, integridade física, segurança – merecem atenção jurídica de vários sistemas, tal como se deu com o campo penal, que considerou conduta típica e lesiva o *porte de armas* não autorizado. **Tal é reconhecido na jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, que diz sobre a “danosidade intrínseca ao objeto”**, como é possível verificar no HC 102084:

#### Ementa

(...)

**LEGITIMIDADE DA CRIMINALIZAÇÃO DO PORTE DE ARMA. Há, no contexto empírico legitimador da veiculação da norma, aparente lesividade da conduta, porquanto se tutela a segurança pública (art. 6º e 144, CF) e indiretamente a vida, a liberdade, a integridade física e psíquica do indivíduo etc.** Há inequívoco interesse público e social na proscrição da conduta. É que a *arma de fogo*, diferentemente de outros objetos e artefatos (*faca, vidro etc.*) tem, inerente à sua natureza, a característica da **lesividade**. A danosidade é intrínseca ao objeto. A questão, portanto, de possíveis injustiças pontuais, de absoluta ausência de significado lesivo deve ser aferida concretamente e não em linha direta de ilegitimidade normativa. 4. ORDEM

DENEGADA. (STF, HC102084. Segunda Turma, Relator Ministro Celso de Mello, julgado em 28.02.2012, destaques nossos)

Da mesma forma, como acontece na proteção penal em relação ao porte de arma, a sobretaxação de armas e munições se justifica, agora no campo tributário, justamente por visar garantir proteção de bens e valores juridicamente estabelecidos na Constituição Brasileira.

### III – Seletividade e essencialidade na tributação de armas e munições: regime tributário atual

Partindo do regime tributário vigente na Constituição de 1988, as alíquotas de produtos industrializados e de mercadorias e serviços têm a **seletividade** como régua de parâmetro para dosar a tributação. A sobretaxação de armas e munições é ancorada na atual legislação tributária tendo em vista o caráter de seletividade em razão da essencialidade conferida aos impostos, explicitamente no texto constitucional quanto ao IPI (CF/88, Art. 153, § 3º) e para o ICMS (CF/88, Art. 155, § 2º, III). Desta feita, **os produtos que não são essenciais devem ser, de acordo com o modelo de justiça tributária vigente e adotado pela Constituição de 1988, mais taxados que os produtos essenciais.**

Portanto, quando adotada a seletividade, há a necessidade de se observar o critério da **essencialidade** e de se ponderarem as características intrínsecas do bem ou do serviço com outros elementos. No regime atual, **armas e munições têm, inclusive, o reconhecimento jurisprudencial de serem tidas como bens que merecem aplicação da seletividade.**

No Recurso Extraordinário 589216/RJ, o Supremo Tribunal Federal discutiu a constitucionalidade da lei estadual do Rio de Janeiro que elevou para 200% a alíquota do ICMS incidente sobre a comercialização de armas de fogo e munições, suas partes e acessórios. A decisão proferida pela Suprema Corte validou a elevada alíquota de ICMS, visto que a mesma atendia à seletividade em função da essencialidade:

Na verdade, buscou-se intervir, por meio da tributação, em um aspecto da realidade social julgado de extrema relevância. **O tributo cumpre, na espécie, uma função extrafiscal: desestimular a compra de armas esperando-se, com isso, reduzir o nível de violência no estado. (...) Logo, produtos ou serviços que não sejam essenciais, como é o caso das armas para a população em geral, podem sofrer a incidência de carga tributária mais elevada. (...).** O recurso merece prosperar, tendo em vista que a incidência, no caso, atende ao requisito da seletividade, que lhe confere caráter

extrafiscal. **O tributo cumpre, na espécie, função extrafiscal; visa a desestimular a compra de armas de fogo e munições, suas partes e acessórios.** A jurisprudência do Supremo fixou-se no sentido de ser idôneo o uso do “caráter extrafiscal que pode ser conferido aos tributos, para estimular conduta por parte do contribuinte, sem violar os princípios da igualdade e da isonomia”. [grifo nosso. Brasília, 12 de agosto de 2009. Ministro Eros Grau - Relator - RE 589216, STF)

**Portanto, com base no regime atual, a seletividade está diretamente relacionada à essencialidade e, neste sentido, permite que a tributação sobre armas e munições seja mais pesada, de forma a atender aos objetivos extrafiscais do tributo.**

#### IV – Tributação atual sobre armas e munições

Atualmente, as armas adquiridas no Brasil<sup>6</sup> sofrem a incidência dos seguintes tributos: IPI - Imposto sobre produtos industrializados, PIS/Cofins - Programa de Integração Social e Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social, e ICMS - Imposto sobre Operações relativas à Circulação de Mercadorias e sobre Prestações de Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação.<sup>7</sup>

Importante recordar que a alíquota de IPI sobre revólveres e pistolas sofreu redução de 45% para 29,25% durante a gestão do ex-presidente Jair Bolsonaro. Tal ação coadunava com a política de incentivo de armamento da população, que foi facilitado tanto por meio da flexibilização de exigências na esfera administrativa, quanto da redução de impostos, a fim de baixar o preço dos armamentos para a população civil. Apesar de diversos decretos sobre armas terem sido revogados no atual governo do presidente Lula, na esfera tributária ainda vigora a redução de IPI para armas e munições.

Atualmente, os revólveres e pistolas, suas partes e acessórios, e os cartuchos sofrem a incidência das seguintes alíquotas:

---

<sup>6</sup> Não foram considerados nesta pesquisa o Imposto de Importação e o Imposto de Exportação.

<sup>7</sup> Com base na Lei 12.598/2012, as chamadas Empresas Estratégicas de Defesa (EED) têm acesso a regimes especiais tributários e financiamentos para programas, projetos relativos aos bens e serviços de defesa nacional. O Regime Especial Tributário para Indústria de Defesa (RETID) aplica a alíquota zero em duas situações: i) no caso de venda para União, para uso privativo das Forças Armadas (exceto para uso pessoal e administrativo, ou os definidos em ato do Poder Executivo como de interesse estratégico para a Defesa Nacional); ou após a exportação dos bens adquiridos (§ 2º do Art.9º e § 1º do Art.10). Nesse sentido, o RETID não se aplica à aquisição de armas e munições por particulares, que é o foco principal desta nota técnica.

Tabela 2 - Alíquota de IPI, PIS/Cofins e ICMS incidente sobre revólveres, pistolas, partes e acessórios, e cartuchos - 2023

Produto	IPI	PIS/Cofins <sup>8</sup>	ICMS RJ	ICMS SP
Revólveres e pistolas	29,25	9,25%	37%	25%
- Partes e acessórios de revólveres ou pistolas	29,25	9,25%	37%	25%
-- Cartuchos	13	9,25%	37%	25%

Fonte: Elaboração das autoras com base no Decreto nº 11.158, de 29 de julho de 2022; Lei nº 10.147, de 21 de dezembro de 2000; Lei estadual do Rio de Janeiro nº 2657 de 26 de dezembro de 1996; Lei estadual de São Paulo nº 6.374, de 01 de março de 1989.

Com o propósito de realizar uma análise comparativa, apresenta-se a seguir a estimativa de tributação sobre armas e munições. Cabe ressaltar que essa estimativa se refere à alíquota legal ou nominal, ou seja, a soma das alíquotas estabelecidas na legislação tributária. É importante observar que esse valor provavelmente difere da alíquota efetiva, que é a alíquota que, na prática, incide sobre esses bens e é calculada com base em estimativas econômicas que levam em consideração tanto o aproveitamento de créditos quanto a não cumulatividade plena dos impostos. Acerca deste último ponto, atualmente, devido à forma como os impostos são calculados e incluídos nos preços finais ("por dentro"), diversos estudos indicam que as alíquotas efetivas tendem a ser superiores às alíquotas legais. O somatório também não considera o RETID - Regime Especial Tributário para Indústria de Defesa – que traz situações de aplicação de alíquota zero para algumas finalidades na circulação desses bens. Cumpre destacar que o RETID não se aplica à aquisição de armas e munições por particulares, que é o foco principal desta nota técnica. De todo modo, nosso **objetivo principal**, mais do que tentar realizar um cálculo preciso do tributo incidente, **é analisar o tratamento tributário que o Estado brasileiro dispensa a armas e**

<sup>8</sup> Regime padrão não-cumulativo.

**munições, bem como as diferenças entre o atual cenário de tributação e o que está previsto na Proposta de Emenda à Constituição (PEC) 45/2019.**

Feitas essas considerações, a tabela abaixo apresenta a tributação total estimada sobre armas e munições:

Tabela 3 – Tributação atual total estimada<sup>9</sup> sobre revólveres, pistolas, partes e acessórios, e cartuchos - 2023

<b>Produto</b>	<b>Tributação total estimada - Rio de Janeiro</b>	<b>Tributação total estimada – São Paulo</b>
Revólveres e pistolas	75,5%	63,5%
- Partes e acessórios de revólveres ou pistolas	75,5%	63,5%
-- Cartuchos	59,25%	47,25%

Fonte: Elaboração das autoras com base no Decreto nº 11.158, de 29 de julho de 2022; Lei nº 10.147, de 21 de dezembro de 2000; Lei estadual do Rio de Janeiro nº 2657 de 26 de dezembro de 1996; Lei estadual de São Paulo nº 6.374, de 01 de março de 1989.

## **V - Cenários frente à Proposta de Emenda à Constituição nº 45/2019**

A Proposta de Emenda à Constituição n.º 45, de 2019 (PEC-45) pretende retirar o caráter extrafiscal dos novos impostos sobre consumo (IBS e CBS, que substituirão IPI e ICMS, além de PIS/Cofins e ISS) e transferir o papel extrafiscal para o Imposto Seletivo (IS), de competência da União. Todavia, a redação da PEC 45 estipulou o IS com a indicação finalística de sobretaxar a produção, comercialização ou importação de bens e serviços prejudiciais à **saúde** ou ao **meio ambiente**.

Ainda que a saúde e o meio ambiente indiquem funções essenciais e principiológicas da ordem constitucional, fato é que com a nova proposta constitucional a essencialidade enquanto função foi reduzida a duas finalidades – saúde e meio ambiente, deixando de abarcar outras *em*

---

<sup>9</sup> A tributação total refere-se a soma das alíquotas nominais de IPI, PIS/Cofins regime não-cumulativo e ICMS. O total estimado se deu pela soma das alíquotas, tendo em vista que esses tributos indiretos são caracterizados pelo repasse ao consumidor final (SILVEIRA et al., 2022). Reitera-se que é uma estimativa das alíquotas legais ou nominais, e não efetivas.

*essencial*, como à integridade física ou à vida, por exemplo. Dessa forma, **a redação atual do Imposto Seletivo não garante que esse imposto será aplicado às armas e munições.**

Nesse sentido, sem a incidência do IS, as armas e munições seriam tributadas pela alíquota padrão de IBS e CBS, que, segundo nota técnica do Ministério da Fazenda, deve girar em torno de 25%.<sup>10</sup> Tal contexto é apresentado como Cenário 1 da Tabela 4.

Mesmo em caso de uma interpretação extremamente ampla da redação do Imposto Seletivo com o objetivo de aplicá-lo a armas e munições – algo que, vale ressaltar, ainda permanece incerto – ainda há mais entraves à sobretaxação de armas e munições na PEC 45. Isso porque foi incluído no **art. 9º, § 1º o inciso IX**, que **permite a redução de alíquota em 60% para “bens e serviços relacionados à segurança e soberania nacional, segurança da informação e segurança cibernética”**. Essa disposição é ambígua e pode ser interpretada de maneira a abranger não apenas bens relacionados à segurança nacional, mas também qualquer tipo de segurança, inclusive a segurança privada.

Se a preocupação para a inclusão do inciso IX fosse apenas de garantir tributação menor sobre compras feitas pela administração pública seu objetivo seria desnecessário. Isso porque **já existe previsão na PEC 45/2019 de regimes específicos de tributação para operações contratadas pela administração pública (art. 156-A, § 5º, V, c), o que já assegura que as aquisições de armas e munições pelas forças de segurança pública ou forças armadas seguirão mantendo um regime especial de tributação, ou seja, menor, em que não incidem tributos sobre consumo.** Esse fato ressalta a redundância do art. 9º, § 1º, inciso IX, quando se trata de garantir reduções de tributos para as compras relativas à segurança nacional. Vale destacar que o novo inciso IX permite uma redução de 60%, enquanto a disposição relativa às aquisições públicas possibilita “isenção total” de 100% dos tributos.

Somado a isso, o **art. 9º § 9º impede que o Imposto Seletivo incida sobre o rol de bens e serviços de alíquota reduzida**, dentre eles, os bens relacionados à segurança e soberania nacional. Nesse contexto, além de não sofrer a incidência do Imposto Seletivo, as armas e munições ainda seriam beneficiadas por uma alíquota padrão reduzida em 60%, como demonstrado no Cenário 2 da tabela abaixo:

---

<sup>10</sup> Disponível em:  
[www.gov.br/fazenda/pt-br/aceso-a-informacao/acoes-e-programas/reforma-tributaria/estudos/8-8-23-nt-mf\\_sert-aliquota-padrao-da-tributacao-do-consumo-de-bens-e-servicos-no-ambito-da-reforma-tributaria-1.pdf](http://www.gov.br/fazenda/pt-br/aceso-a-informacao/acoes-e-programas/reforma-tributaria/estudos/8-8-23-nt-mf_sert-aliquota-padrao-da-tributacao-do-consumo-de-bens-e-servicos-no-ambito-da-reforma-tributaria-1.pdf).



Tabela 4 - Tributação sobre revólveres, pistolas, partes e acessórios, e cartuchos – 2018, 2023,

Cenários 1 e 2 PEC 45

Produto	2018	2023	PEC 45	PEC 45
			Cenário 1	Cenário 2
Revólveres e pistolas adquiridas no RJ	91,25%	75,5%	25%	10%
Revólveres e pistolas adquiridas em SP	79,25%	63,5%	25%	10%

Fonte: Elaboração das autoras. Alíquota estimada através da soma de IPI, PIS/Cofins regime padrão não-cumulativo e ICMS.

Cenário 1 considera a alíquota média de IBS e CBS estimada pelo Ministério da Fazenda.

Cenário 2 considera a vigência do Art. 9, § 1º, IX da PEC 45/2019 que dispõe da redução da alíquota em 60% para bens relacionados à segurança.

## V - Proposições para o retorno da sobretaxação de armas na PEC nº 45/2019

Diante do grave cenário de diminuição da tributação sobre armas e munições, **RECOMENDA-SE que o texto da PEC 45/2019 seja alterado com o objetivo de assegurar a sobretaxação desses produtos**, em conformidade com o princípio da dignidade da pessoa humana, estabelecido pela Constituição de 1988 e o modelo de justiça tributária adotado pela mesma.

Sugerem-se as seguintes alterações:

1) A proteção à vida deve ser levada em conta como marcador principiológico da essencialidade tributária no Imposto Seletivo. Nesse sentido, **RECOMENDA-SE** acrescentar a proteção à vida como referência ao Imposto Seletivo, propondo-se:

“Art. 153. ....

VIII – produção, comercialização ou importação de bens e serviços **que causem dano à vida**, à saúde ou ao meio ambiente, nos termos da lei.”

.....

(grifo nosso)

2) Em caso de se considerar a formulação "que causem dano à vida" insuficiente, como proposição alternativa, **RECOMENDA-SE** incluir explicitamente armas e munições:

VIII – produção, comercialização ou importação **de armas e munições**, e de bens e serviços que causem dano à saúde ou ao meio ambiente, nos termos da lei.”

.....

3) Também acerca do Imposto Seletivo, **RECOMENDA-SE EXCLUIR** o § 9º do art. 9º, que impede que o Imposto Seletivo incida sobre bens e serviços de alíquota reduzida:

“Art. 9º.....

§ 9º O imposto previsto no art. 153, VIII, da Constituição Federal não incidirá sobre os bens ou serviços cujas alíquotas sejam reduzidas nos termos do § 1º.”

4) Por fim, **RECOMENDA-SE EXCLUIR** do Art. 9º, § 1º, o inciso IX, que propõe redução de impostos para bens e serviços relacionados à segurança e soberania nacional.