

Reforma Tributária: Sustentabilidade e Meio Ambiente

Tributação de combustíveis rodoviários

Grupo de trabalho destinado a analisar e debater, no âmbito da regulamentação da reforma tributária, o PLP 68/2024, que institui o Imposto sobre Bens e Serviços (IBS), a Contribuição Social sobre Bens e Serviços (CBS) e o Imposto Seletivo (IS)

A constituição reconhece a necessidade de um sistema tributário para enfrentar os desafios ambientais.

A EC132 institui o objetivos ambientais para o sistema tributário, especialmente para o Imposto Seletivo:

DO SISTEMA TRIBUTÁRIO NACIONAL - DOS PRINCÍPIOS GERAIS

Art. 145. [...]

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

Imposto Seletivo:

Art. 153. Compete à União instituir impostos sobre: [...]

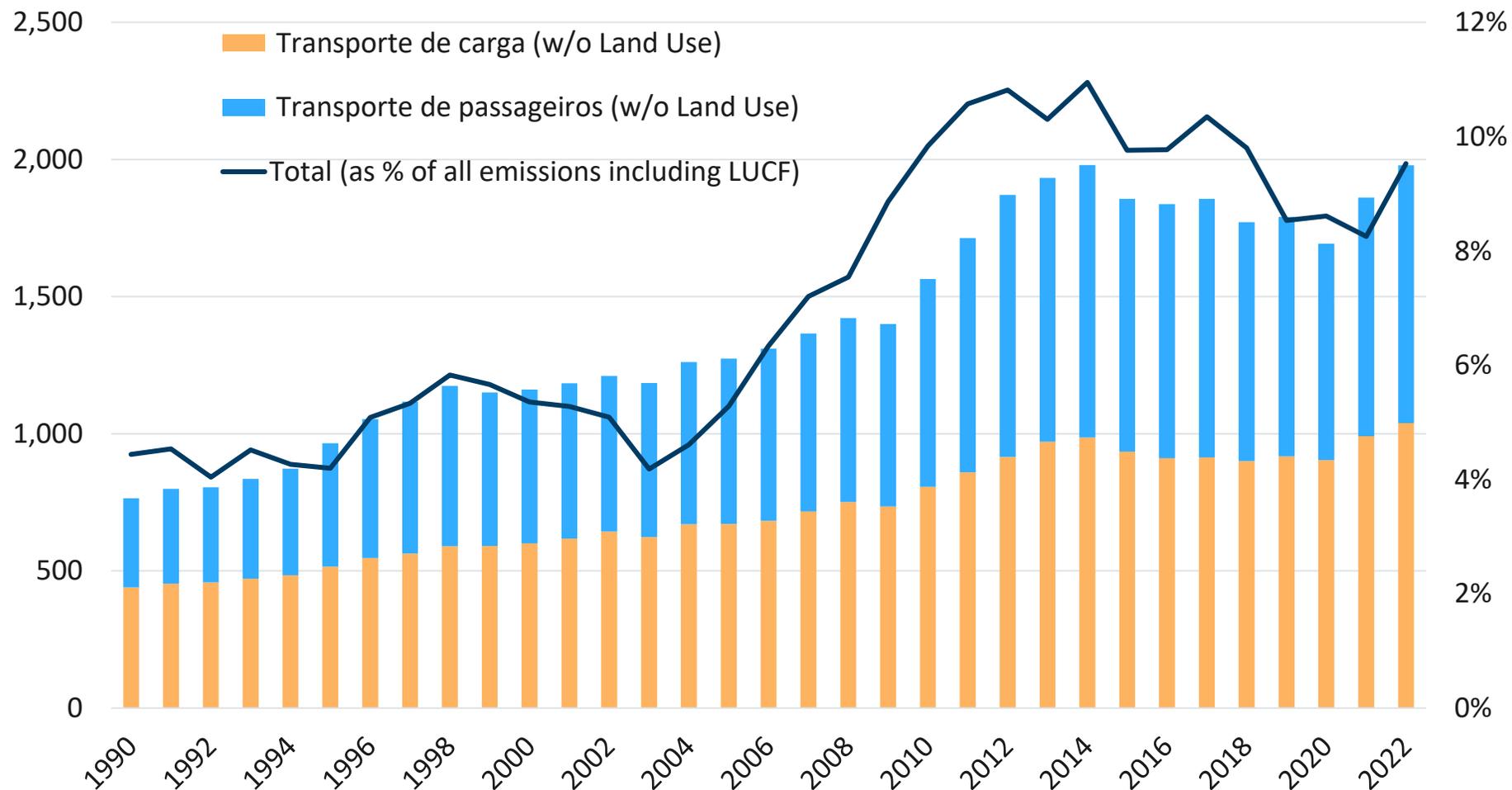
*VIII - produção, extração, comercialização ou importação de **bens e serviços prejudiciais à saúde ou ao meio ambiente**, nos termos de lei complementar.*

Como lidar com externalidades ambientais negativas na tributação?

Na teoria económica da tributação, divergências da tributação neutra (IVA padrão) se justificam por falhas de mercado; normalmente, pela presença de externalidades.

Características económicas do consumo	Tratamento no IVA	Tratamento no imposto seletivo
1. Sem externalidades	Alíquota padrão do IVA	Nenhum
2. Externalidades negativas do consumo (por exemplo Poluição, incluindo emissões de gases com efeito de estufa, outros riscos e custos impostos à sociedade)	Alíquota padrão do IVA	Imposto seletivo (alíquota ad-rem no valor da externalidade por unidade)
3. Externalidade positiva de consumo se for por consumidores específicos	Alíquota padrão do IVA + devolução personalizada (“cashback”)	Nenhum
4. Externalidade positiva do consumo, independente dos consumidores, mas apenas até uma quantidade limitada	Alíquota padrão do IVA + isenção pessoal em quantidade limitada (“voucher”) ou prestação pública	Nenhum
5. Externalidade positiva do consumo independente do consumidor e da quantidade consumida	Isenção de IVA/ alíquota reduzida	Nenhum

As emissões de transporte no Brasil são significativas e tendem a aumentar.



Outras externalidades negativas relacionadas aos combustíveis:

a) Diretas:

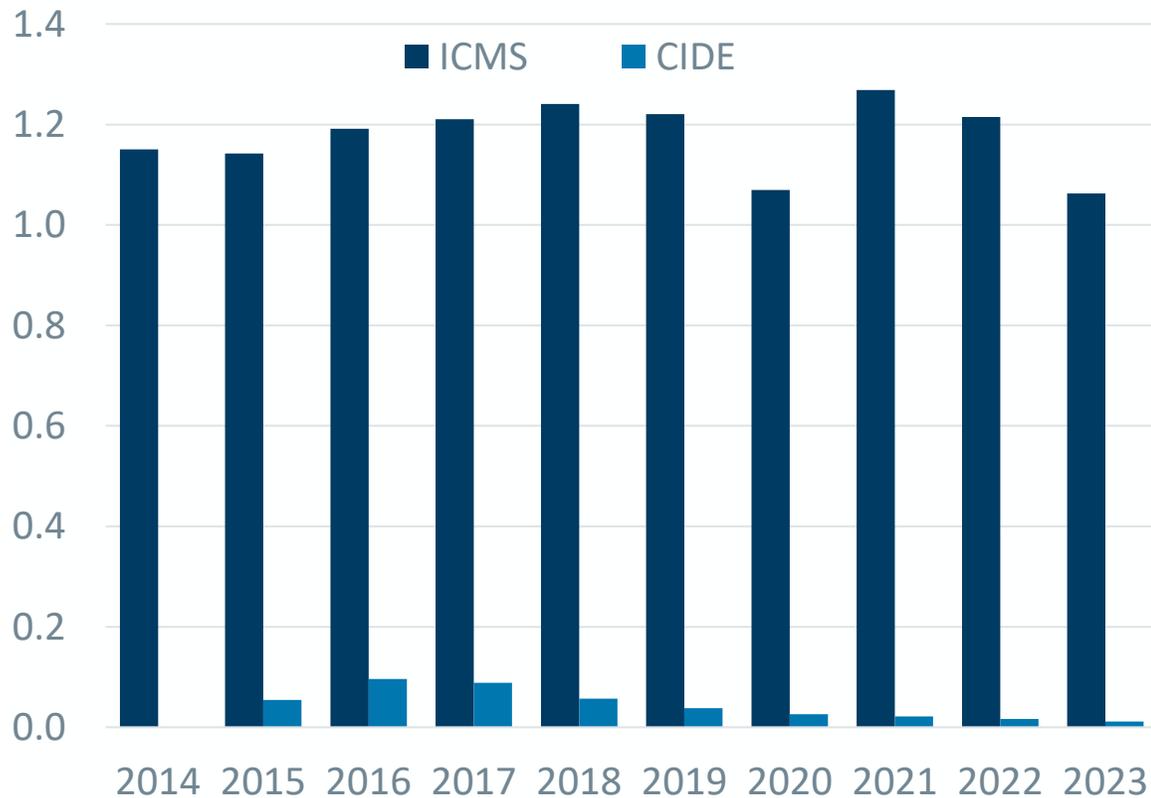
- Poluição atmosférica local
- Ruído

b) Indiretas

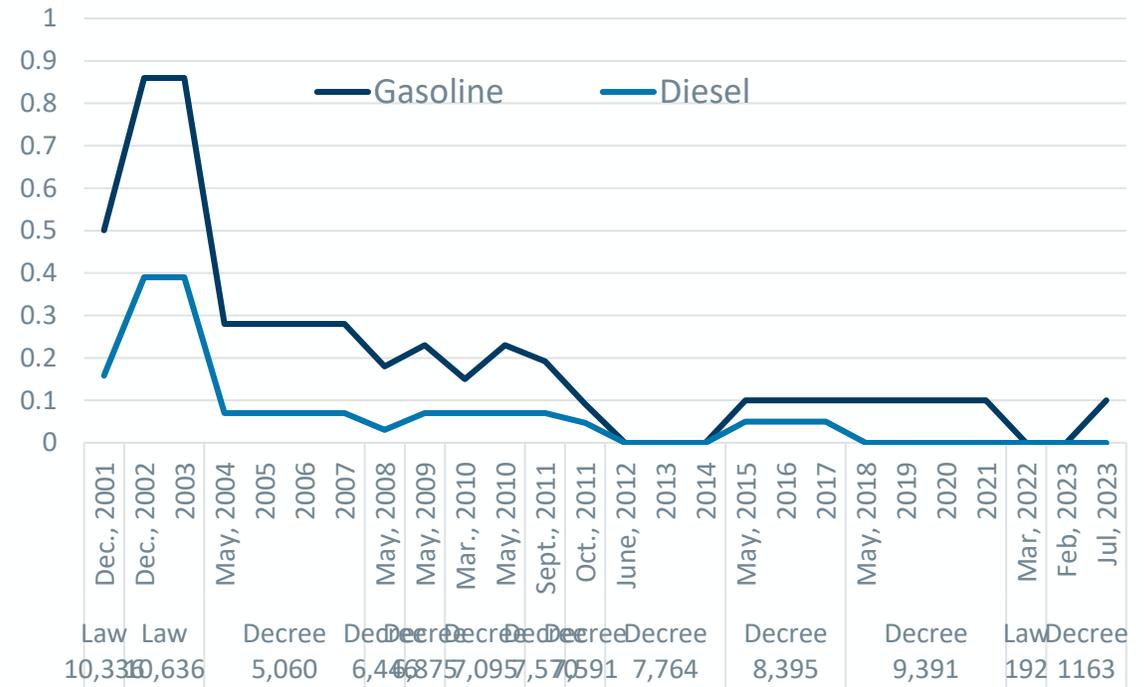
- Congestionamento
- Danos nas estradas
- Acidentes

A tributação dos combustíveis no Brasil é historicamente complexa, mas as receitas tendem a diminuir.

Receita de impostos sobre combustíveis (ICMS e CIDE) como percentual do PIB de 2014 a 2023



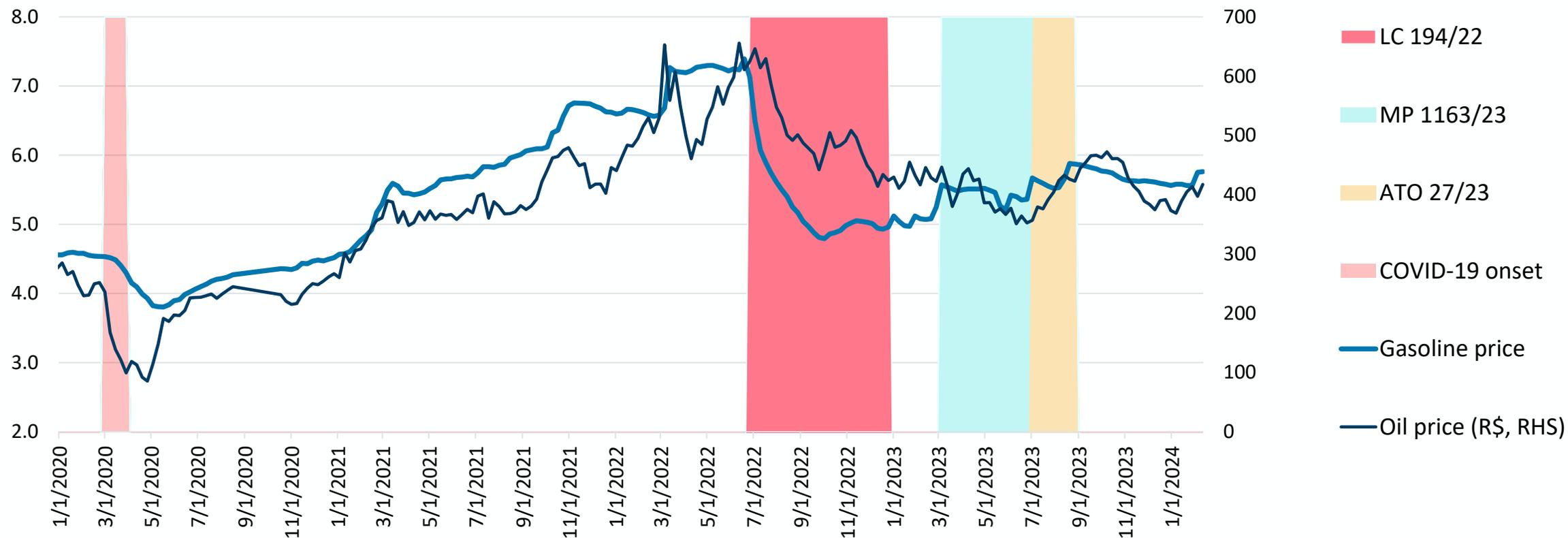
Trajetória da alíquota da CIDE sobre combustíveis de 2001 a 2023 (R\$/litro).



A tributação dos combustíveis foi fundamentalmente alterada em 2022, deixando os impostos simples e transparentes, e também mais baixos.

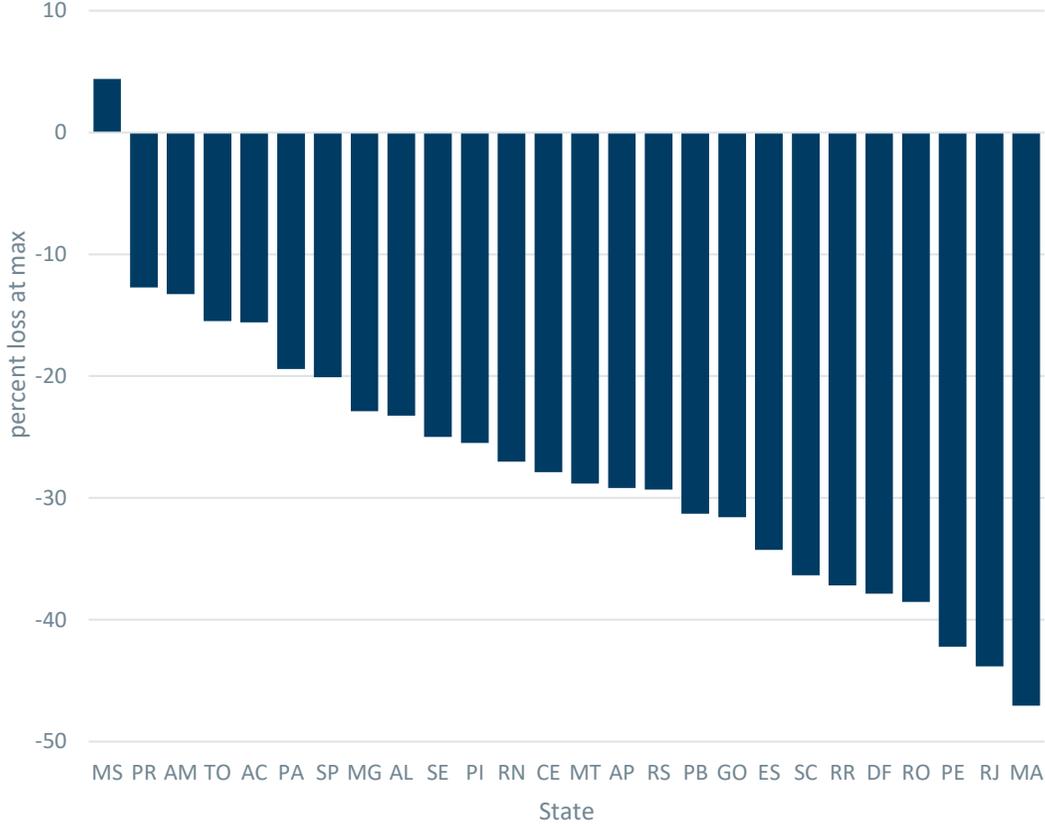
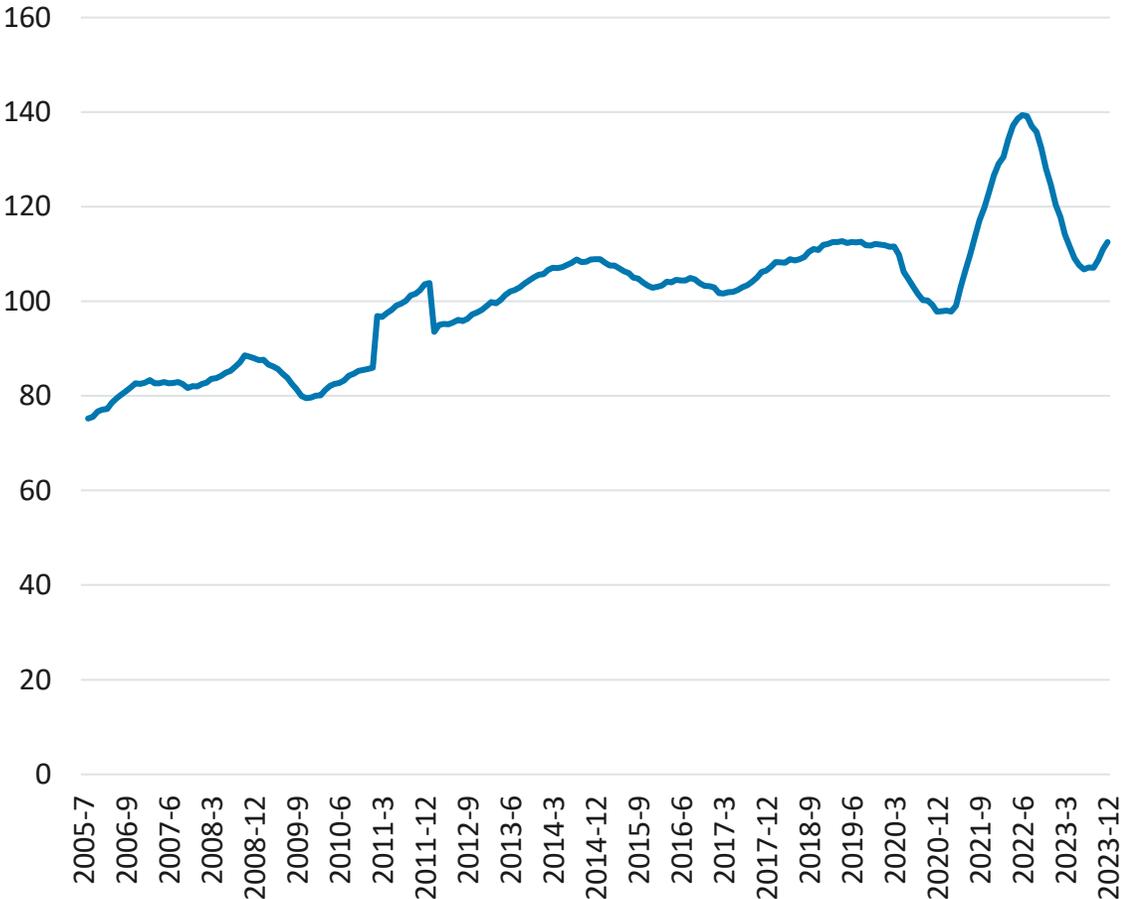
Após meados de 2022, os preços de combustíveis teriam diminuído de qualquer forma, impulsionados pela queda do preço do petróleo, mas as mudanças nos impostos os reduziram ainda mais.

Preço médio da gasolina (R\$ por litro) e preço do petróleo Brent (R\$ por barril, escala à direita).



Mudanças no ICMS resultaram em uma perda significativa de receita para os estados.

Receita total de ICMS de combustíveis (12 meses, em R\$ bilhões, constante de dezembro de 2022)



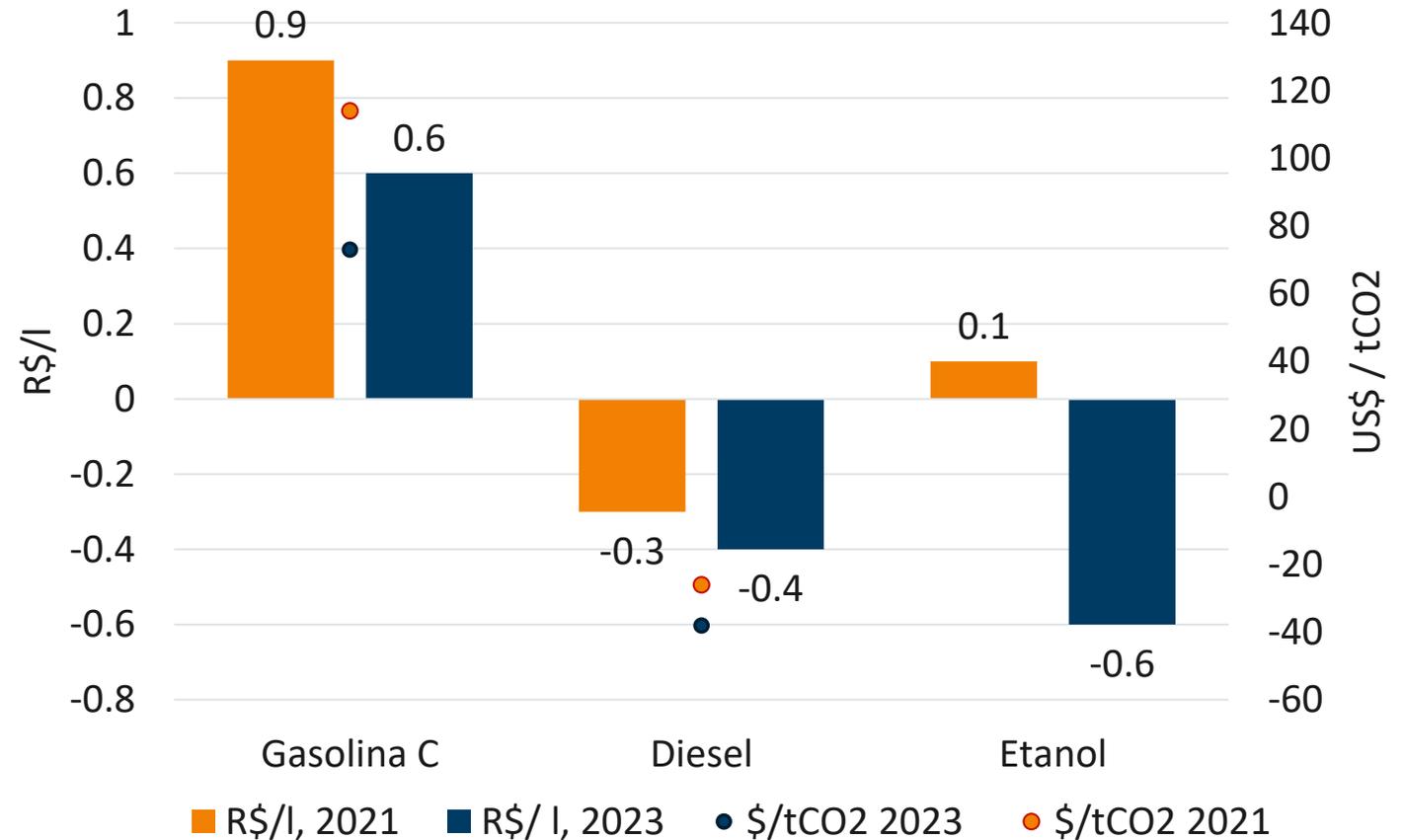
As mudanças em 2022 (Lei Complementar 194) deixaram os impostos sobre combustíveis mais simples, fixados em termos ad-rem e mais baixos

Tributo total, efetivo sobre carbono nos combustíveis

Definição:

Carga fiscal sobre um bem emissor de carbono (como combustível fóssil), além do imposto sobre o consumo cobrado sobre bens não emissores de carbono (geralmente IVA padrão). Pode ser avaliado em termos por unidade (litro) equivalente a um imposto seletivo, ou por tonelada de CO₂, como preço do carbono.

Tributo total, efetivo do carbono estimado em 2021 e 2023



Tributação dos combustíveis para precificar as externalidades

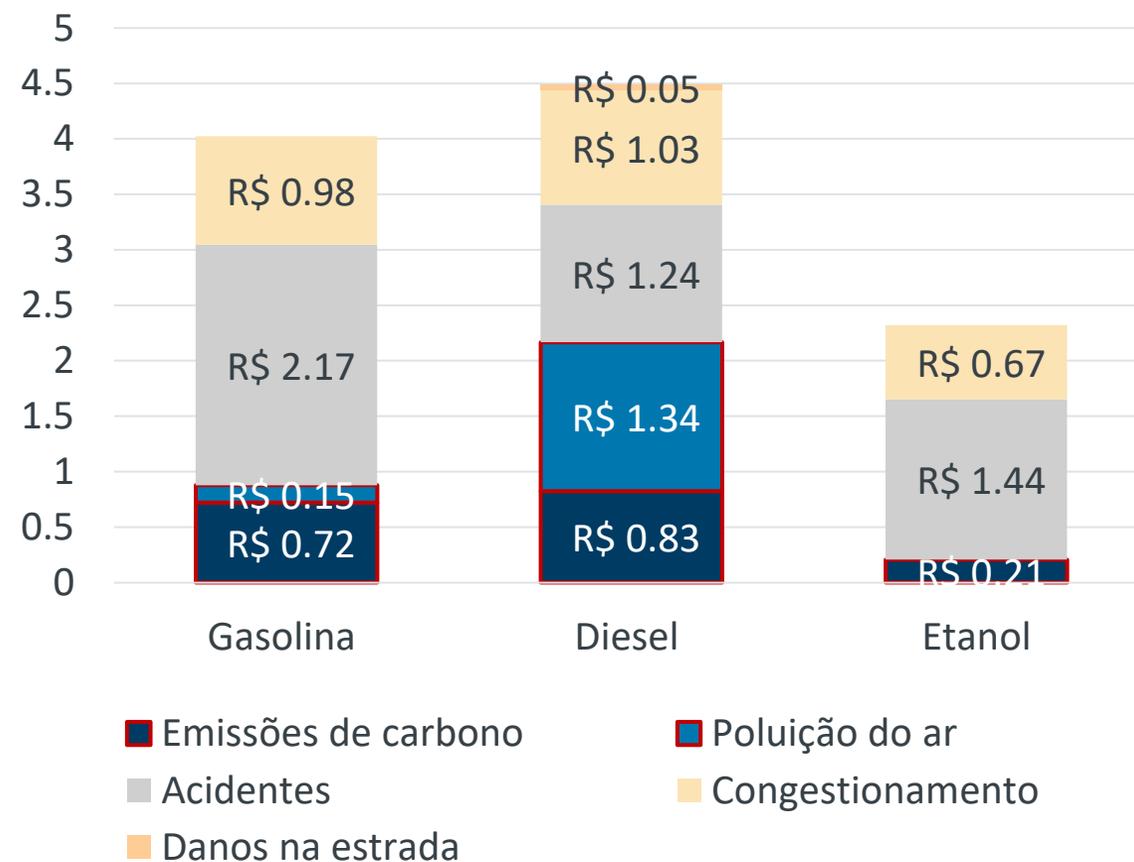
Qual seria o nível necessário de imposto seletivo para precificar as externalidades dos combustíveis?

A estrutura tributária para bens com externalidades negativas deveria ser:

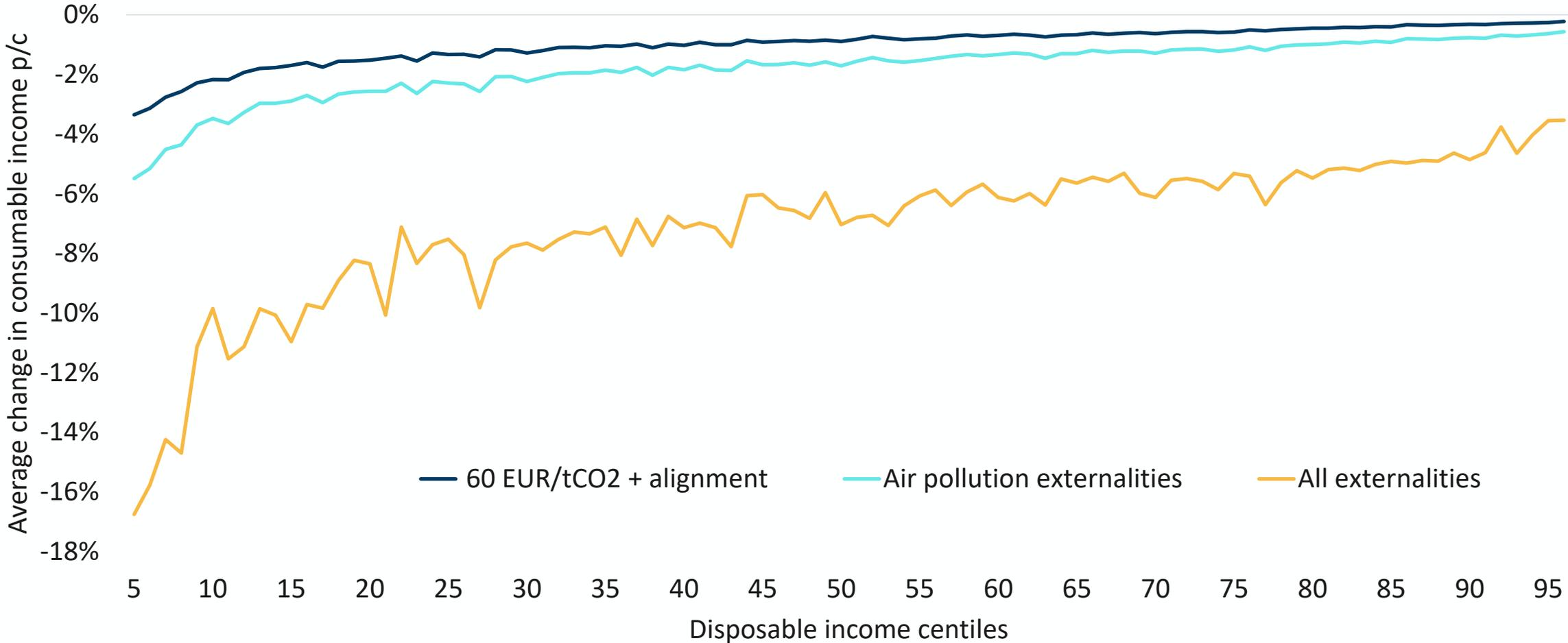
$$\text{Preço ao consumidor} = (\text{preço antes de impostos} + \text{imposto seletivo}) \times (1 + \text{alíquota padrão do IVA})$$

Algumas externalidades estão **diretamente ligadas à utilização de combustível** (carbono, poluentes locais), enquanto outras estão **ligadas à condução de veículos**, onde a tributação dos combustíveis é um “second-best”, na ausência de precificação mais direta (por exemplo, preços de congestionamento nas cidades).

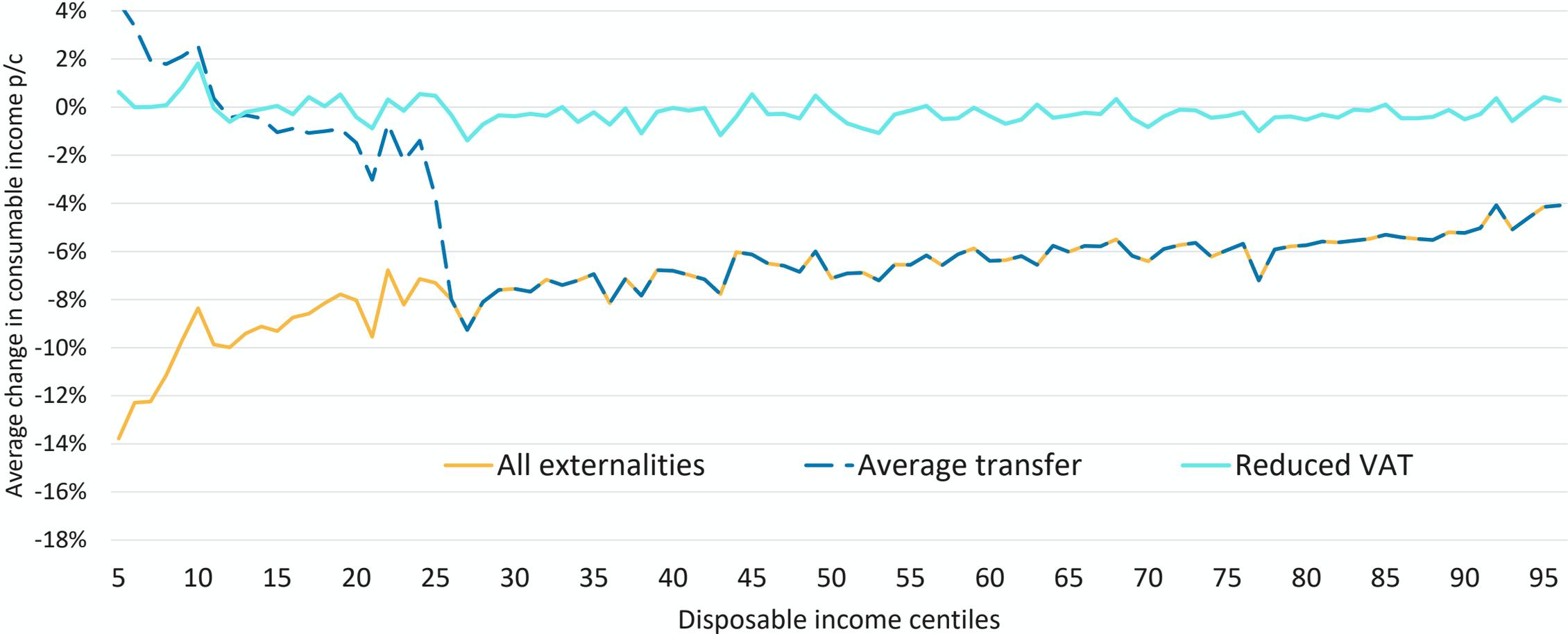
Externalidades estimadas dos combustíveis rodoviários



Embora a maior parte dos combustíveis seja consumida por famílias de alta renda, o peso relativo dos impostos sobre o combustível recai sobre os mais pobres.



O impacto social negativo de impostos sobre combustíveis pode ser compensado usando a receita para apoiar famílias de baixa renda, reduzindo a tributação geral ou subsidiando meios de transporte alternativos.



A PLP68 propõe para os combustíveis um regime especial com tributação única, ad-rem uniforme a nível nacional no IBS/CBS – e a não inclusão no Imposto Seletivo.

EC 132 / 2023 ; Art 156 A, § 6º

I - combustíveis e lubrificantes sobre os quais o imposto incidirá uma única vez, qualquer que seja a sua finalidade, hipótese em que:

a) serão as alíquotas uniformes em todo o território nacional, específicas por unidade de medida e diferenciadas por produto [...]

PLP 68 / 2024

Art. 161. O IBS e a CBS incidirão uma única vez sobre as operações [...]

Art. 162. A base de cálculo do IBS e da CBS será a quantidade de combustível objeto da operação. [...]

§ 2º O valor do IBS e da CBS, nos termos deste Capítulo, corresponderá à multiplicação da base de cálculo pela alíquota específica aplicável a cada combustível.

Art. 163. As alíquotas do IBS e da CBS para os combustíveis de que trata o art. 161 serão:

I - uniformes em todo território nacional, específicas por unidade de medida e diferenciadas por produto;

II - reajustadas anualmente observado, para a sua majoração, o prazo mínimo de 90 (noventa) dias entre [...]

§ 1º As alíquotas da CBS em 2027 serão fixadas de forma a não exceder a carga tributária incidente sobre os combustíveis dos tributos federais extintos ou reduzidos pela Emenda Constitucional nº 132, de 2023, [...]

Tributar os combustíveis exclusivamente numa base ad-rem tem prós e contras.



Existem vários instrumentos para internalizar adequadamente as externalidades negativas dos combustíveis no novo sistema tributário:

1. Adicionar combustíveis ao imposto seletivo com taxas adequadas.
2. Componente de imposto especial de consumo no IBS/CBS ad-rem (taxa ad-rem superior ao que seria equivalente à taxa normal de IVA).
3. Usar o imposto CIDE existente como imposto especial sobre o consumo de combustíveis.

→ A escolha do instrumento não importa para a internalização da externalidade, mas pode haver partilha de receitas, motivos administrativos ou políticos para preferir uma opção em detrimento de outra.

Conclusões

- Os combustíveis fósseis tem efeitos negativos significativos no ambiente (e na saúde); portanto, estes combustíveis deveriam ser tributados para além da alíquota padrão do IVA para dissuadir a sua utilização e incentivar modos de transporte e tecnologias alternativos.
- Os atuais níveis de impostos, especialmente sobre o diesel, são baixos demais para ter este impacto.
- Embora a tributação dos combustíveis seja regressiva, este efeito pode ser compensado utilizando as receitas em benefício dos consumidores.
- A nova estrutura fiscal permite uma tributação adequada dos combustíveis, apesar da opção pela tributação ser monofásica e totalmente ad-rem.