

O NOVO IMPOSTO SELETIVO E A ANÁLISE DE IMPACTO REGULATÓRIO: O QUE TRIBUTAR E COMO?

Cristiano Carvalho

Livre-docente em Direito Tributário (USP). Mestre e Doutor em Direito Tributário (PUC-SP). Pós-doutor em Direito e Economia (Berkeley). Advogado no Brasil e em Portugal.

Gabriela Cabral Pires

Mestra em Desenvolvimento e Políticas Públicas (PUC Minas), graduada em Direito (UFMG), pós-graduada em Direito Tributário (CEAJUFE), pós-graduada em Gestão Empresarial com ênfase em Finanças (Fundação Dom Cabral) e especialista em Direito Tributário Internacional (International Tax Center – Leiden, na Holanda). Advogada, Diretora da Associação Mineira de Direito e Economia (AMDE).

SUMÁRIO: 1 Introdução 2 O ciclo das políticas públicas 3 A Análise de Impacto Regulatório na legislação 4 O imposto seletivo e sua natureza regulatória 5 Síntese final 6 Referências.

RESUMO: O artigo visa a aplicar ferramentas de Análise Econômica do Direito e de políticas públicas baseadas em evidências para a eficaz instituição do novo imposto seletivo, previsto na Emenda Constitucional n. 132/2023 e na Lei Complementar n. 214/2025.

PALAVRAS-CHAVE: Direito Tributário. Extrafiscalidade. Reforma tributária. Políticas públicas. Análise Econômica do Direito. Análise de Impacto Regulatório. Política tributária.

THE NEW SELECTIVE TAX AND REGULATORY IMPACT ANALYSIS: WHAT TO TAX AND HOW?

CONTENTS: 1 Introduction 2 The public policy cycle 3 Regulatory Impact Analysis in legislation 4 Selective Tax and its regulatory nature 5 Final summary 6 References.

ABSTRACT: The article aims to apply tools of Economic Analysis of Law and public policies based on evidence for the effective institution of the new Selective Tax, provided for in Constitutional Amendment No. 132/2023 and in Complementary Law No. 214/2025.

KEYWORDS: Tax Law. Extra-fiscality. Tax reform. Public policies. Economic Analysis of Law. Regulatory Impact Analysis. Tax policy.

1 INTRODUÇÃO

A reforma tributária instituída pela Emenda Constitucional n. 132, de 20 de dezembro de 2023, cria a competência, exclusiva para a União Federal, de instituição do imposto seletivo, que terá a função extrafiscal, qual seja, de incentivar diretamente determinados comportamentos a fim de alcançar políticas públicas consideradas positivas para a sociedade. A literatura estrangeira costuma denominar este imposto de *excise tax*, e, mais recentemente, de *sin tax*, o imposto do “pecado”, visto que sua finalidade é desestimular comportamentos considerados nocivos para a saúde e para o meio ambiente.

Contudo, como diz o ditado, “de boas intenções o caminho para o inferno está repleto”. Sendo assim, para que o futuro imposto gere bons incentivos e alcance as suas finalidades pretendidas, será necessária a aplicação de ferramentas interdisciplinares que tradicionalmente a dogmática jurídica não fornece. Tal ferramental é disponibilizado pela Ciência Econômica e por sua aplicação jurídica, a Análise Econômica do Direito. Considerando que a extrafiscalidade é regulatória, e busca diretamente impactar comportamentos, não há melhor teoria para tanto que a econômica, cujo objeto precípua é a escolha humana. E, como sugestão para aplicação de teoria econômica, a aplicação da análise de impacto regulatório, que visa a examinar e prever consequências comportamentais derivadas das normas jurídicas, de modo a tornar as políticas públicas eficientes e eficazes. É o que nos propomos a demonstrar, neste artigo.

2 O CICLO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS

O cientista político norte-americano Theodore Lowi revolucionou os estudos sobre políticas públicas no início da década de 1970, ao inverter a lógica relacional entre a política (*politics*) e as políticas públicas (*public policies*). Lowi afirmou que o equilíbrio entre poderes – assim como a reestruturação de conflitos e coalizões – se modifica, a depender do tipo de política pública que está em jogo, não o contrário. Assim, uma vez que o conteúdo de uma política pública tem a força para determinar o processo político, passou a ser mais importante estudar e identificar cada tipo de política pública e o seu processo de criação.

Independentemente do tipo de política pública analisada ou da tipologia adotada, em geral os autores concordam que o modelo racional de etapas do ciclo de políticas públicas é de grande importância na organização das ideias,

na simplificação de problemas complexos e na criação de referenciais comparativos. Assim, mesmo que as etapas normalmente ocorram de forma simultânea ou em sequência alternada, o ciclo merece atenção¹.

A primeira fase do ciclo de políticas públicas consiste na identificação do problema coletivamente relevante, assim entendida a diferença existente entre a situação atual e a situação ideal possível para a realidade pública especificamente em foco.

Na medida em que um ator político identifica um problema público cuja solução seja de seu interesse, passará a trabalhar para que tal problema passe a integrar a lista de prioridades de atuação, dando início à segunda fase, chamada de “formação da agenda”.

A terceira fase do ciclo das políticas públicas, conhecida como a “fase de formulação de alternativas”, é descrita por Secchi² como o momento em que se definem possíveis soluções para os problemas identificados. Essa fase inclui (i) a determinação clara e precisa do objetivo; (ii) a definição de estratégias, que envolve a criação de métodos, ações e programas necessários para alcançar o objetivo; e, finalmente, (iii) a análise das consequências potenciais de cada solução, como os custos e benefícios envolvidos.

O agente, também denominado *policymaker* pela doutrina, conta com quatro mecanismos de indução de comportamentos que podem ser usados como estratégia para alcançar o objetivo. São eles: a premiação, que atua como incentivo positivo; a coerção, que funciona como um estímulo negativo; a conscientização, ou apelo ao dever moral; e as soluções técnicas, que influenciam o comportamento de maneira indireta.

Uma vez identificadas as alternativas mais adequadas para a solução do problema, inicia-se a fase de tomada de decisões, em que são ponderados os interesses dos diferentes atores, os objetivos traçados e as soluções identificadas. A fase seguinte é a de implementação da política pública, em que os resultados concretos do projeto são produzidos.

Entre todas essas etapas encontra-se aquela que, de fato, nos importa no presente artigo: a avaliação da política pública, entendida como aquela em que

1. SECCHI, Leonardo. *Políticas públicas: conceitos, esquemas de análise, casos práticos*. 2. ed. São Paulo: Cengage Learning, 2014.
2. SECCHI, Leonardo. *Políticas públicas: conceitos, esquemas de análise, casos práticos*. 2. ed. São Paulo: Cengage Learning, 2014.

os agentes avaliam os efeitos da solução implementada usando critérios como eficácia, eficiência administrativa, produtividade, economicidade, equidade e eficiência econômica, com base em indicadores técnicos. Essa avaliação é composta por análises objetivas e periódicas da política pública e pode ocorrer em qualquer etapa do processo, com o intuito de direcionar a continuidade, a reestruturação ou a extinção da política. Nessa etapa, os agentes formulam questões específicas sobre o problema, o desenho da política, a implementação ou os resultados obtidos.

Sobre a relevância da avaliação de políticas públicas, autores de estudo do Banco Mundial³ esclarecem:

Os programas e políticas de desenvolvimento geralmente são elaborados para alterar resultados como, por exemplo, aumentar a renda, melhorar o aprendizado ou reduzir doenças. Uma questão crucial de política pública, mas que não é examinada com frequência, é saber se essas mudanças são realmente alcançadas ou não. Em geral, os gestores de programas e responsáveis pela formulação de políticas públicas concentram-se em controlar e medir os insumos e os produtos imediatos de um programa – tais como o total de gastos ou o número de livros didáticos distribuídos e quantas pessoas participaram de um programa de incentivo ao emprego – em vez de avaliar se os programas atingiram os objetivos pretendidos de melhoria do bem-estar.

[...] Em um contexto no qual os formuladores de políticas e a sociedade civil exigem resultados e cobram prestação de contas dos programas públicos, a avaliação de impacto pode oferecer evidências críveis e robustas quanto ao desempenho e, fundamentalmente, quanto a saber se um programa específico atingiu ou está atingindo os resultados desejados.

Em um cenário no qual formuladores de políticas e a sociedade civil exigem resultados e prestação de contas dos programas públicos, a avaliação de impacto fornece evidências sólidas sobre o desempenho e, especialmente, sobre se um programa atingiu ou está alcançando os resultados desejados.

3. GERTLER, Paul J.; MARTÍNEZ, Sebastián; PREMAND, Patrick; RAWLINGS, Laura B.; VERMEERSCH, Christel M. J. *Avaliação de impacto na prática*. 2. ed. Washington D.C.: Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento/Banco Mundial, 2018. p. 3.

Também a OCDE (Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico) trata do tema no *Guidelines on Impact Assessment*⁴, em que conceitua a “avaliação de impacto” como a coleta e análise de evidências para apoiar a elaboração de políticas, por meio da qual se promove uma tomada de decisão mais informada e contribui-se para uma melhor regulamentação, que oferece todos os benefícios das políticas a um custo mínimo. Ao fim da análise de impacto da política pública, segundo esse material, tem-se a relação de possíveis impactos negativos e positivos que devem ser avaliados conforme sua magnitude, probabilidade de ocorrência e partes a serem afetadas.

A doutrina divide o processo de avaliação em três etapas: a avaliação *ex ante* (antes da implementação), a avaliação *in itinere* ou monitoramento (durante a implementação), e a avaliação *ex post* (ao final do processo). A depender do resultado da análise, pode-se optar por abortar a criação da política, alterar o modelo para a resolução do problema, ou mesmo, após sua aplicação, sua extinção ou manutenção. As razões para isso incluem a resolução do problema, a ineficácia da estratégia adotada, a perda de relevância do problema ou o fim do prazo de validade da política.

Políticas ineficazes, falta de equilíbrio entre custos e benefícios ou escolha por alternativas menos eficazes indicam má gestão e desatenção às necessidades da sociedade, daí a relevância da análise de impacto.

3 A ANÁLISE DE IMPACTO REGULATÓRIO NA LEGISLAÇÃO

Quando se trata da legitimidade de condutas estatais restritivas de direitos de particulares impostas no bojo de políticas públicas, a doutrina nos traz uma vasta gama de posicionamentos acerca de quais são os limites da atuação da Administração Pública, seja com base na lei em sentido estrito, seja pela aplicação de princípios norteadores da atuação do agente. Diante das posições principiológicas aparentemente inconciliáveis, sugere-se⁵ a utilização do consequentialismo a serviço da deontologia no contexto jurídico.

4. *Impact Assessment Guidelines*. Disponível em: https://www.gov.br/casacivil/pt-br/conteudo-de-regulacao/regulacao/documentos/guias-de-air/european-commission_guidelines-on-impact-assessment.pdf/@download/file.

5. CARVALHO, Cristiano. *Teoria da decisão tributária*. São Paulo: Almedina, 2018. p. 97.

A estrutura do sistema jurídico é composta de princípios e regras de essência deontológica, que orientam os valores e as condutas que são corretos e justos com base nas soluções oferecidas pelas leis e códigos. Deontologia, assim, consiste na filosofia da razão prática defendida por Kant, que tem por base o rígido cumprimento de princípios e regras que refletem valores morais. A solução encontrada pelo aplicador do direito com base nessa premissa representa segurança jurídica tanto para ele, quanto para a sociedade.

Especificamente sob a ótica da sociedade, essa prática resulta em maior segurança jurídica para que os próprios particulares se utilizem de soluções previamente conhecidas, reduzindo a assimetria de informações e os custos de transação, bem como promovendo a estabilidade social. Cabe ao legislador, assim, criar leis que sejam direcionadas às consequências desejadas pelo Estado, sendo aqui necessária a aplicação do consequencialismo.

Dessa forma, quando se fala do papel do legislador, na análise dos efeitos gerados pela norma que está em elaboração, é imprescindível que o agente atente para os efeitos que as mudanças legislativas têm o poder de gerar sobre a distribuição de riquezas e na realidade econômica, ainda que o objeto da norma seja devidamente adequado em termos de valores sociais.

Seguindo essa lógica, a Lei de Liberdade Econômica (Lei n. 13.874/2019) estabelece que:

Art. 5º As propostas de edição e de alteração de atos normativos de interesse geral de agentes econômicos ou de usuários dos serviços prestados, editadas por órgão ou entidade da administração pública federal, incluídas as autarquias e as fundações públicas, serão precedidas da realização de análise de impacto regulatório, que conterá informações e dados sobre os possíveis efeitos do ato normativo para verificar a razoabilidade do seu impacto econômico.

Essa previsão se alinha ao conceito de regulação responsiva, segundo a qual a regulação pelo Estado deve ser responsiva às características dos particulares, porque diferentes sujeitos deverão se submeter a diferentes graus e formas de regulação, já que possuem distintas motivações para cumprirem ou não com as leis. Assim, a regulação eficiente deve conversar com os variados objetivos dos particulares, de forma que o Estado os auxilie a cumprirem com suas obrigações

e, em contrapartida, os regulados auxiliem os reguladores no desenvolvimento de um ambiente regulatório adequado⁶.

No mesmo sentido, a regulação deve ser eficiente do ponto de vista econômico, ou seja, o seu custo não pode ser maior que o benefício, tanto para o regulador, quanto para o regulado. E, por custo, entende-se não apenas custo financeiro e contábil, mas também custos de transação e de conformidade, que são os principais criados quando se instituem obrigações tributárias como as do tipo tratadas neste artigo.

Assim, embora a regulação seja o instrumento utilizado pelo Estado para interferir no comportamento dos particulares para alcançar seus objetivos, não pode ser aplicada arbitrária e desproporcionalmente, sob pena de afetar negativamente mercados e a sociedade como um todo. Nesse ponto se encontra a importância da Análise de Impacto Regulatório (AIR), conceituada como:

[...] o processo sistemático de análise baseado em evidências que busca avaliar, a partir da definição de um problema regulatório, os possíveis impactos das alternativas de ação disponíveis para o alcance dos objetivos pretendidos, tendo como finalidade orientar e subsidiar a tomada de decisão⁷.

O que o legislador criou com a LLE foi, portanto, a obrigatoriedade de avaliação pelo regulador dos possíveis impactos gerados pela alteração legislativa, de forma a evitar a interferência econômica arbitrária e desproporcional. Ou seja, positivou-se a fase de avaliação *ex ante* (antes da implementação) da política pública para os agentes integrantes dos órgãos ou entidades da administração pública federal, aplicável quando das propostas de edição e de alteração de atos normativos. De forma mais sintética, por meio de análise custo-benefício, tenta-se mensurar e prever, na medida do possível, as consequências advindas da nova regulação.

Embora grande parcela da Lei de Liberdade Econômica não se aplique às regras de direito tributário, o § 3º do art. 1º dessa norma exclui apenas a aplicação

6. PIRES, Gabriela Cabral. *Compliance empresarial tributário: instrumento na busca pela segurança jurídica nos planejamentos tributários*. Belo Horizonte: Arraes, 2023.

7. BRASIL. Subchefia de Análise e Acompanhamento de Políticas Governamentais *et al.* *Diretrizes gerais e guia orientativo para elaboração de Análise de Impacto Regulatório – AIR*. Brasília, DF: Presidência da República, 2018. Disponível em: https://www.gov.br/economia/pt-br/assuntos/air/guias-e-documentos/diretrizesgeraisguiaorientativo_AIR_semlogo.pdf.

dos Capítulos I, II e III ao direito tributário e ao direito financeiro, de forma que o Capítulo IV, que cuida da Análise de Impacto Regulatório, deve ser observado pelos criadores de normas tributárias de âmbito do executivo federal, reforçando a determinação do art. 37⁸ da Constituição da República.

Diante desse cenário legislativo, resta a dúvida: não seria necessária a AIR também na fase preliminar à proposição de normas tributárias pelo Poder Legislativo? Sim! Independentemente da posituação dessa regra, a prática legislativa de criação de políticas públicas – tributárias ou não – demanda a realização da avaliação do modelo tanto antes, quanto durante e depois da entrada em vigor da política. Trata-se do cuidado que se deve ter com vistas a garantir o alcance dos objetivos que deram origem à proposição e, paralelamente, evitar que efeitos negativos e não previstos advenham da norma.

O já mencionado trabalho produzido pela OCDE, *Guidelines on Impact Assessment*⁹, lembra que, quando a iniciativa possui potencial para gerar impactos econômicos, sociais e ambientais relevantes, é imprescindível que haja análise de impacto, independentemente de ser a norma de iniciativa do Poder Legislativo ou do Executivo.

Nos moldes do que ocorre durante o processo legislativo decisório, em que se analisam a constitucionalidade, a juridicidade e a regimentalidade das proposições, é altamente recomendável que o Poder Legislativo atente à eficácia, eficiência administrativa, produtividade, economicidade, equidade e eficiência econômica das propostas de lei que tenham potencial de gerar impactos econômicos relevantes. Ao cuidar da AIR, chamada em sua modalidade *ex ante* na Legística Material de “avaliação legislativa”, Fernando Meneguim¹⁰ assim se manifesta:

8. “Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência [...]”
9. *Impact Assessment Guidelines*. p. 18. Disponível em: https://www.gov.br/casacivil/pt-br/conteudo-de-regulacao/regulacao/documentos/guias-de-air/european-commission_guidelines-on-impact-assessment.pdf/@download/file.
10. MENEGUIM, Fernando B. Avaliação de impacto legislativo no Brasil. In: CENTRO DE ESTUDOS DA CONSULTORIA DO SENADO. *Textos para Discussão*. Brasília, DF: Senado Federal, 2010. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/publicacoes/estudos-legislativos/tipos-de-estudos/textos-para-discussao/td-70-avaliacao-de-impacto-legislativo-no-brasil>.

Após essas considerações, há que se perguntar se todos os projetos legislativos devem receber uma avaliação de impacto. Pode-se estabelecer algum critério de forma que não se banalize a avaliação de impacto legislativo. Merecerão avaliação as proposições que imponham ou reduzam custos à iniciativa privada, ao terceiro setor ou ao próprio setor público acima de um determinado valor a ser fixado pelos parlamentares ou pelos governantes. Também cabe a avaliação de impacto nas situações em que ocorrerá uma grande redistribuição de custos e benefícios entre grupos da sociedade.

A prática demonstra grande dificuldade na implementação da análise prévia, durante o processo legislativo, quer seja pelo custo da própria elaboração do estudo, quer pela demora na sua conclusão, quer, ainda, pela ausência de interesses legítimos em descobrir as reais consequências de propostas de cunho popular e pela percepção de que o processo legislativo deve se guiar unicamente por questões de ordem política.

A título de exemplo, cita-se a Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar n. 101/2000), segundo a qual os projetos que impliquem a renúncia de receitas ou aumento de despesas devem ser acompanhados de estimativa de impacto orçamentário. Ainda que essa estimativa não englobe consequências mais amplas da norma, nem mesmo ela é apresentada com rigor, em descumprimento à regra positivada.

Como bem lembrado por Victor Marcel Pinheiro¹¹, embora haja diversas proposições legislativas com o intuito de positivar a análise de impacto legislativo ou seus elementos no processo legislativo, até o momento nenhuma foi aprovada. Citem-se, a título de exemplo:

- a PEC 184/2015 (Câmara dos Deputados), que “insere § 2º ao artigo 59 e acrescenta o artigo 170-A à Constituição Federal, para determinar a obrigatoriedade de estimativa do impacto financeiro nas hipóteses de criação ou de ampliação de obrigação a setores da atividade econômica”, a qual nem mesmo saiu da Câmara;
- o Projeto de Lei 488/2017, que “acrescenta dispositivos à Lei Complementar n. 95, de 26 de fevereiro de 1998, com o intuito de estabelecer normas e

11. PINHEIRO, Victor Marcel. Por que a análise de impacto legislativo ainda não é realidade no Brasil? *Consultor Jurídico*, 18 out. 2022. Disponível em: https://www.conjur.com.br/2022-out-18/fabrica-leis-analise-impacto-legislativo-nao-realidade-pais/#_ftnref.

diretrizes para encaminhamento de proposições legislativas que instituem políticas públicas, propiciando melhor responsabilidade gerencial na Administração Pública”, com tramitação parada na Câmara desde 2018;

– o Projeto de Resolução do Senado 52/2018, que “altera o art. 104 do Regimento Interno do Senado Federal, para incluir a Análise de Impacto Regulatório nos relatórios da Comissão de Serviços de Infraestrutura que versem sobre matérias que possam afetar o equilíbrio econômico-financeiro de contratos de concessões e parcerias público-privadas”, arquivado ao final da legislatura; e

– o Projeto de Resolução do Senado 7/2020, que “altera o Regimento Interno do Senado Federal, para estabelecer hipóteses em que a Proposta de Emenda à Constituição deva ser acompanhada de avaliação de impacto legislativo”, com tramitação parada desde 21.12.2022.

A nosso ver, embora nem sempre seja estritamente necessária, a positivação da regra sobre a necessidade de elaboração de análise de impacto prévia à entrada em vigor de uma norma que tenha potencial de gerar reflexos relevantes de ordem econômica ou social tende a gerar maior segurança jurídica aos cidadãos que se veem à mercê de decisões legislativas e políticas muitas vezes infundadas e cuja intenção real seja apenas sinalizar falsas virtudes. Se uma nova lei causará alterações significativas em marcos regulatórios de determinados setores, toda uma miríade de efeitos decorrerá, tanto desejados como possivelmente indesejados. A análise de impacto regulatório prévia, por meio de abordagem consequencialista, pode aclarar quais possivelmente serão efeitos derivados, de modo a permitir que o formulador de políticas públicas consiga calibrar adequadamente o projeto de lei antes de sua conversão em direito positivo.

4 O IMPOSTO SELETIVO E SUA NATUREZA REGULATÓRIA

Embora o mais tradicional objetivo da política tributária seja a arrecadação de receitas passíveis de serem utilizadas na implementação de outras políticas públicas, a função extrafiscal do tributo também pode ser aplicada como mecanismo para se alcançar objetivo traçado por outra política, que não a tributária. Assim, além do viés arrecadatório, os objetivos previstos no ordenamento jurídico ainda podem ser alcançados a partir da chamada “extrafiscalidade”, isto é,

a própria dinâmica de incidência e cobrança dos tributos age como instrumento de intervenção e consecução de metas econômicas.

O imposto extrafiscal foi criação do economista inglês Arthur Pigou, como uma forma de intervenção do governo para solucionar externalidades negativas, sendo que, no caso de eles serem decorrentes de poluição, convencionou-se chamar a exação de “imposto pigouviano”, cujo princípio norteador é o do “poluidor pagador”. Pigou foi aluno de outro economista também inglês, Alfred Marshall, um dos grandes nomes da Escola Neoclássica e do movimento marginalista na teoria econômica, que em sua obra mais conhecida, *Principles of Economics* (1890), já tratava das externalidades. Pigou empregou esses conceitos e propôs a referida solução tributária em seu livro, igualmente importante, *Economics of Welfare* (1920).

A ideia é criar um custo adicional ao poluidor, de forma que valha mais a pena (análise custo-benefício) para ele ajustar a sua produção, de modo que não polua o meio ambiente, do que pagar o imposto. Percebe-se que por ser “extrafiscal”, a intenção aqui é justamente não arrecadar (função fiscal), mas diretamente alterar comportamentos. Nesse sentido, trata-se do oposto pretendido por tributos usuais sobre consumo ou sobre a renda. Quanto aos tributos sobre consumo, enquanto a reforma tributária pretende que sejam neutros (não influenciem a tomada de decisão dos agentes econômicos), o imposto seletivo deve justamente ser não neutro, já que a sua extrafiscalidade pressupõe incentivar determinados comportamentos. Em síntese, para ser eficaz, o imposto seletivo deve ser não neutro e não arrecadatário.

A eficácia dos impostos pigouvianos é bastante debatida na literatura, há décadas. Ronald Coase, outro economista inglês, porém professor na Universidade de Chicago, criticou a proposta de Pigou em seu seminal artigo “The problem of social cost” (1960), o qual se poderia dizer que foi a pedra de fundação da moderna Análise Econômica do Direito. Coase propôs uma alternativa baseada em trocas voluntárias, que, em um ambiente de baixos custos de transação, fazem com que os bens convirjam espontaneamente para aqueles que lhes atribuem maior valor – uma solução de mercado, portanto, para externalidades negativas, que mais tarde seria chamada de “Teorema de Coase”¹². Um exemplo atual é o mercado de créditos de carbono, em que os agentes adquirem

12. “Teorema” foi uma alcunha carinhosa dada pelo colega de Coase, em Chicago, George Stigler, também Nobel de Economia (1982); Coase nunca se referiu assim a esta sua contribuição.

“direitos de poluir”, ou seja, compram créditos (provenientes de investimentos em projetos ambientais) que buscam para compensar as suas emissões poluentes.

Todavia, isso não invalida, *per se*, o imposto pigouviano, enquanto solução ambiental. Ainda assim, a sua instituição é bastante complexa e requer uma série de precauções e estudos, que resumiremos aqui. Por exemplo, se a ideia é combater o “pecado”, tais como o consumo de tabaco (potencial causador de doenças de vários tipos, inclusive câncer), ou de bebidas açucaradas (potenciais causadoras de obesidade e diabetes), é necessário verificar a elasticidade cruzada da demanda, ou seja, o quanto a variação do preço de um bem, causada pelo imposto, afeta a intenção das pessoas em consumi-lo.

Destaque-se que a tributação extrafiscal somente pode ser utilizada se tiver por finalidade última o alcance de valores constitucionais que a fundamentam, conforme leciona Heloísa Estellita¹³:

[a extrafiscalidade] somente poderá ter lugar quando estiver envolvida a construção de uma sociedade livre, justa e solidária, a consecução do desenvolvimento nacional, da erradicação da pobreza, da redução das desigualdades sociais e regionais (art. 3º da CF), da função social da propriedade (art. 5º, XXIII) e de outros valores constitucionalmente reconhecidos, como a educação, a cultura, a instituição familiar.

Trata-se, portanto, de norma tributária indutora de comportamento que somente pode ser utilizada se tiver por finalidade última o alcance de valores constitucionais que a fundamentam. Nesse caso, o agente de política pública, também chamado pela doutrina de *policymaker*, utiliza o tributo extrafiscal como mecanismo de indução de comportamento para alcançar o objetivo traçado ou estímulo negativo, que pode ser associado à conscientização¹⁴.

Ao tratar do chamado “imposto seletivo”, uma das intenções originais do projeto de reforma tributária brasileira era justamente instituir imposto genuinamente extrafiscal, com o intuito de corrigir externalidades negativas,

Não se trata de um teorema no sentido matemático, mas a ideia de Coase é tão poderosa e elucidadora, que faz jus ao apelido.

13. SALOMÃO, Heloísa Estellita. *A tutela penal e as obrigações tributárias na Constituição Federal*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2001. p. 182
14. PIRES, Gabriela Cabral. *Compliance empresarial tributário: instrumento na busca pela segurança jurídica nos planejamentos tributários*. Belo Horizonte: Arraes, 2023.

entendidas como uma das chamadas “falhas de mercado”, o que precisamente significa externalização de custos não previstos nas interações econômicas, *i.e.*, custos arcados por terceiros.

Considerando a busca pela eficiência social, a intervenção do Estado apenas se justifica quando as chamadas “falhas de mercado” impedem o desenvolvimento. Assim sendo, sob a ótica econômica, a aplicação inteligente de tributo sobre produtos com alto índice de açúcar ou sobre atividade de grande potencial poluidor, por exemplo, se justifica por ser uma ferramenta na redução de custos do Estado com o sistema público de saúde (para aqueles países que possuem esse sistema), além de auxiliar no aumento da produtividade pela redução do número de pessoas com doenças relacionadas a produtos que não sejam considerados saudáveis ou à poluição.

Nesse sentido, se por “fiscal” tomarmos como a função precípua do tributo, qual seja, arrecadar recursos para o Estado, por “extrafiscal” deveremos entender como função distinta daquela. Sua finalidade seria justamente não arrecadar, de modo a estimular determinados comportamentos do cidadão. Assim, ao se instituir um imposto extrafiscal, o que se busca – ao fim – é justamente não arrecadar, visto que a exação só se mostrará eficiente se o cidadão preferir alterar o seu comportamento a pagar o tributo.

No bojo de uma política pública mais ampla, a tributação majorada de produtos cujo consumo traz malefícios para a população ou de atividades prejudiciais à saúde e ao meio ambiente deve ser aplicada em associação a medidas de conscientização, educação e regulamentação de meios de publicidade e de exercício da atividade.

Trazendo à baila as lições sobre avaliações das políticas públicas anteriormente abordadas, verifica-se que a análise dos resultados obtidos com determinada política merece ser comparada aos custos a ela relacionados, assim como esclarece o trabalho realizado pelo Banco Mundial:

É fundamental que a avaliação de impacto seja complementada com informações sobre o custo do projeto, da política ou do programa que está sendo avaliado.

Uma vez que os resultados da avaliação de impacto estejam disponíveis, eles podem ser combinados com informações sobre os custos do programa para responder duas perguntas adicionais. Primeiro, considerando a forma básica da avaliação de impacto, adicionar informações de custo permitirá realizar uma análise de custo-benefício que responderá à pergunta: qual é o benefício gerado pelo programa para

um dado custo? A análise de custo-benefício estima o total de benefícios esperados de um programa em comparação ao total de custos esperados. Procura quantificar, em termos monetários, todos os custos e benefícios de um programa e avaliar se os benefícios ultrapassaram os custos.

Os governos são responsáveis por prestar contas aos cidadãos acerca do desempenho dos programas públicos, inclusive por força do princípio da publicidade previsto no art. 37 da Constituição da República. Assim sendo, o estudo, por meio de evidências, acerca dos resultados obtidos pelas políticas públicas representa a construção sólida de dados para a promoção da transparência nas contas públicas.

No bojo da reforma constitucional tributária vivenciada recentemente no Brasil, mostra-se importante o estudo desse novo tributo, introduzido pela Emenda Constitucional n. 132/2023 e denominado durante todo o longo processo como “imposto seletivo”. Seria uma espécie de *excise tax*, existente em outros países, e que a doutrina pátria trata por tributo “extrafiscal”, já que incide sobre a “produção, extração, comercialização ou importação de bens e serviços prejudiciais à saúde ou ao meio ambiente” (art. 153, VIII, da Constituição brasileira).

A Lei Complementar n. 214/2025, que regula essa emenda constitucional, prevê que o imposto incidirá sobre cigarros, bebidas alcoólicas, bebidas açucaradas, automóveis, embarcações, aeronaves e bens minerais extraídos. Não há maiores delineamentos quanto à forma de incidência, somente de que será uma vez apenas, na cadeia de produção e consumo desses bens.

Sob a ótica tributária, em que nos debruçamos no presente estudo, a demonstração clara de que a aplicação da tributação majorada sobre “produção, extração, comercialização ou importação de bens e serviços prejudiciais à saúde ou ao meio ambiente” trouxe resultados consistentes em termos do desenvolvimento almejado, contribui de forma substancial para o incremento da chamada “cidadania fiscal”. Isso significa que os contribuintes, entendendo que o Estado faz uma boa gestão do dinheiro público, sentem-se mais estimulados a recolher da forma correta os tributos e contribuir com a política implementada¹⁵. Projetos

15. BERNARDES, Flávio C.; PIRES, Gabriela C.; FREIRE, Ana Paula R. As políticas públicas tributárias de benefícios fiscais e o federalismo. In: SCAFF, Fernando Facury; TORRES, Heleno Taveira; DERZI, Misabel Abreu Machado; BATISTA JÚNIOR, Onofre Alves (org.). *A crise do federalismo em estado de pandemia*. Belo Horizonte: Letramento, 2021. p. 134-154.

inefcazes, desajuste entre os benefcios gerados e seus respectivos custos ou a opção por alternativa menos eficaz signifcam má gestão e desatendimento às demandas da sociedade.

O projeto original da Proposta de Emenda Constitucional (PEC) 45, em que se baseou a Emenda aprovada, era bastante expreso ao dispor, no inciso III, do que poderia, então, vir a ser o art. 154 da Constituição: “III – impostos seletivos, com finalidade extrafiscal, destinados a desestimular o consumo de determinados bens, serviços ou direitos”, ou seja, uma terceira espécie dos impostos de competência extraordinária da União Federal, utilizando o termo “extrafiscal”.

Ao explicar o racional do imposto, o projeto mencionava – além da extinção dos tributos que deram lugar à contribuição e ao imposto sobre bens e serviços (nos moldes do IVA) – a criação do Imposto sobre Bens e Serviços e

[...] criação de um imposto seletivo federal, que incidirá sobre bens e serviços geradores de externalidades negativas, cujo consumo se deseja desestimular, como cigarros e bebidas alcoólicas. A incidência do imposto seletivo seria monofásica, sendo a tributação realizada apenas em uma etapa do processo de produção e distribuição (provavelmente na saída da fábrica) e nas importações.

Portanto, a intenção original do projeto era instituir imposto genuinamente extrafiscal, com o intuito de corrigir externalidades negativas, entendidas como uma das chamadas “falhas de mercado”, como mencionado anteriormente.

É bom lembrar que a Constituição Federal brasileira de 1988 já havia criado a competência para impostos extrafiscais, sendo esta devidamente exercida pela União Federal e pelos Estados. Os impostos sobre importação, exportação e operações financeiras, bem como o próprio IPI (Imposto sobre Produtos Industrializados) sempre tiveram características de extrafiscalidade, tanto que o seu aumento ou a sua redução (desde que seguindo os critérios da lei) podem ser via decreto e sem atender à anterioridade anual.

Com a reforma tributária, o Brasil extinguirá o IPI, imposto misto (fiscal e extrafiscal), enquanto institui a Contribuição sobre Bens e Serviços federal (CBS), além do Imposto sobre Bens e Serviços (IBS) estadual e municipal. Embora o projeto de emenda – PEC 45 – reservasse a competência para instituição de outro imposto totalmente extrafiscal, a redação final do dispositivo dada pelo texto aprovado não deixa tão clara a ideia de função extrafiscal absoluta, ou seja, um imposto cuja finalidade seja apenas corrigir externalidades negativas.

Ao criar a competência para instituição de um imposto federal sobre produção, extração, comercialização ou importação de bens e serviços prejudiciais à saúde ou ao meio ambiente (conhecido como “imposto seletivo”), resta apenas sugerido que a finalidade da nova exação seja limitada a corrigir externalidades e não arrecadar. A lei complementar recém-aprovada, cujo objetivo é regular a instituição do imposto seletivo, busca delimitar melhor a função do imposto, mas a letra constitucional é perigosamente vaga e ambígua.

O problema, assim como sempre ocorreu com o IPI, é não deixar claro e insofismável que a finalidade é justamente não arrecadar, e sim desincentivar comportamentos considerados danosos para a sociedade. O IPI sobre cigarro, por exemplo, supostamente tinha a função de desincentivar o tabagismo e também corrigir externalidades negativas (danos à saúde pública), mas acaba sendo majoritariamente arrecadatário, e, noutra mão, culminou no aumento do contrabando de cigarros sem autorização de venda no Brasil¹⁶.

É certo que se tomarmos efeito extrafiscal como extra-arrecadatário e motivador de comportamentos, todo tributo tem algum nível de extrafiscalidade, pelo fato de não ser neutro e ser distorcivo. Por exemplo, a tributação pode desincentivar uma empresa a instalar uma fábrica em determinado estado, e optar por outro, onde haja mais economia tributária. Seria um efeito “extrafiscal” no sentido amplo, de induzir comportamentos, porém não com o objetivo de correção de externalidades. Quanto ao *excise tax*, ainda que se debata sua eficiência e eficácia para atingir os objetivos pretendidos, sua característica é a

16. Em 2016, tivemos a oportunidade de escrever Parecer jurídico sobre projeto do então governo Dilma Rousseff, que visava a um substancial aumento no IPI sobre cigarros, com a justificativa extrafiscal de reduzir os danos à saúde pública decorrentes do tabagismo. A partir de análise de dados e evidências relativas a esse mercado específico, chegamos a conclusões que indicavam “efeito culatra” caso o aumento fosse implementado. Ocorre que a elasticidade de preço do cigarro é baixa, beirando à inelasticidade para renda alta e média, ou seja, o preço tem pouco efeito no hábito de fumar, considerando que este é aditivo. Por outro lado, a população de baixa renda tem a seu dispor um bem substituto, que é o cigarro contrabandeado, ilícito, portanto. Segundo dados daquele período, de cada dez itens contrabandeados para o Brasil, quase oito eram cigarros, *i.e.*, os fumantes migrariam do cigarro lícito, fabricado por empresas cumpridoras de regras fitossanitárias, para cigarros cujo processo de produção muito provavelmente não cumpria regras mínimas. O suposto efeito extrafiscal desejado seria o oposto, de piora na saúde pública (CARVALHO, Cristiano. Extrafiscalidade e a tributação sobre o cigarro [2016]. Disponível em: https://works.bepress.com/cristiano_carvalho/32/.)

indução de comportamentos positivos por parte do contribuinte, e era essa a ideia do projeto de emenda.

É importante notar que, enquanto a reforma tributária instituída pela EC n. 132/2023 (art. 156-A, § 1º, da CF), no que se refere à tributação sobre consumo, estabeleceu como uma de suas principais diretrizes a neutralidade, o imposto seletivo justamente é o oposto, *ele não pode ser neutro*, sob pena de perder a função extrafiscal. Se a neutralidade significa tributação que não altera comportamento do contribuinte¹⁷, o imposto seletivo pretende, justamente, incentivar comportamentos. Por isso que, em vez de poucas alíquotas, instituídas da forma mais geral possível sobre bens e serviços, tributação no destino e outros expedientes para buscar a neutralidade, o *excise tax* brasileiro irá aplicar alíquotas diversas, elevadas, com possíveis bases de cálculo igualmente diversificadas, com a finalidade de interferir diretamente no comportamento do contribuinte.

O dispositivo constitucional menciona atividades como produzir, extrair, comercializar e importar bens, ou seja, percebe-se que atinge tanto bens primários (v.g., minério), quanto industrializados. O problema está na expressão “prejudicial à saúde pública e ao meio ambiente”, sem maiores delimitações semânticas, de interpretação extensiva.

Ora, inúmeros bens e atividades podem eventualmente se enquadrar como “prejudiciais”, a depender do contexto e da situação. A produção de carne de gado, só para citar um exemplo, poderia eventualmente ser considerada tanto como danosa à saúde pública quanto ao meio ambiente, e, conseqüentemente, sofrer a referida tributação seletiva. Qual seria o critério? Quase tudo, dependendo da ótica e da ideologia, poderia ser tido como prejudicial à saúde pública ou ao meio ambiente (que, por definição, refere-se a tudo o que nos cerca).

Entendemos, portanto, que a Lei Complementar n. 214/2025, ora aprovada, deveria ter delimitado de forma mais precisa os conceitos vagos acima apontados e, além disso, com o propósito de realmente atingir uma finalidade extrafiscal desejada, exigir que sejam previamente realizadas análises de impacto

17. “Sendo a tributação normalmente distorciva, um dos predicados mais desejáveis a ela e também mais difíceis de obter é a neutralidade. Por neutralidade deve-se entender o tributo que não altera o comportamento dos consumidores, ou seja, não gera o efeito substituição, que ocorre quando o indivíduo passa a consumir outro bem ou serviço substituído àquele que deixou de adquirir por conta de aumento de preço” (CARVALHO, Cristiano. *Teoria da decisão tributária*. São Paulo: Almedina, 2018. p. 163).

regulatório e econômico antes da instituição efetiva do imposto seletivo, como deve ocorrer na instituição de qualquer política pública. Dito de outro modo, que houvesse a exigência de estudos demonstrando, de forma empírica e mediante dados e evidências, que determinada atividade ou bem realmente causaria danos, seja à saúde, seja ao meio ambiente, além de apresentar análise custo-benefício quanto à cobrança do imposto.

Cabe ao legislador, em seu papel de *policymaker* exercido quando da regulamentação do tributo em questão, se abastecer de outros dados que demonstrem que a incidência do imposto seletivo, em determinados moldes, serve à finalidade almejada: reduzir as doenças causadas pelo consumo dos produtos em questão e os danos reflexos à atividade poluidora. Desse modo, com base especialmente na experiência de outros países, deve o legislador ter fundamentos suficientes para a delimitação da hipótese de incidência do tributo e para implementar a forma de apuração, seja ela por meio de alíquotas específicas, por unidade de medida adotada, ou *ad valorem* – como indica a previsão constitucional (art. 153, § 6º, VI).

O aumento de preço no cigarro diminuirá o seu consumo? Qual a elasticidade de demanda-preço neste produto? O consumidor reage prontamente ao aumento, ou o vício faz com que o cigarro seja inelástico? E as bebidas açucaradas? No caso de haver sensibilidade quanto ao aumento do seu preço via tributação, o consumidor irá optar por algum bem substituto que lhe cause a mesma satisfação (água)? E o bem substituto, poderá ser o mesmo tipo de produto, porém de origem ilícita (cigarro contrabandeado), informal (tubaína) ou também prejudicial (refrigerante *diet*)? Foram gerados outros efeitos em decorrência do imposto, tão indesejados quanto os originalmente previstos (crise econômica em determinado setor e conseqüente redução de empregos)? Estas são questões que afetam diretamente a eficácia do imposto, considerando que seu efeito pode não gerar o efeito desejado, ou seja, diminuir o consumo e, conseqüentemente, eliminar ou reduzir as externalidades negativas. Trata-se de uma análise *ex ante* da eficiência e eficácia de tributar determinados produtos, e isso pode ser realizado verificando os mercados respectivos e o comportamento dos consumidores, por meio de dados e evidências.

E quanto à efetividade do imposto, no tempo? Como vimos, sua função é motivar comportamentos (logo, o imposto seletivo necessita ser não neutro, ao oposto do IBS e da CBS) e, se esses são no sentido de diminuir o consumo de

produtos considerados nocivos, é crucial examinar como se comportaram os mercados respectivos, após determinado lapso temporal. Um dos sinais positivos seria a baixa arrecadação do imposto seletivo, lembrando que a função é extrafiscal, logo, não arrecadatória. Por outra sorte, se a arrecadação aumentar, é sinal de que o imposto não surtiu o efeito pretendido. Cabe aqui advertir para a falácia da possibilidade de o imposto ser arrecadatário, com fins de, por exemplo, custear o sistema único de saúde no que se refere aos danos causados pelo consumo de produto considerado nocivo. O imposto jamais poderá ser arrecadatário, uma vez que, consoante o nosso sistema tributário (CF, art. 149, e art. 167, IV, e CTN, art. 16), esta espécie tributária não tem vinculação ou contraprestação direta ao contribuinte, e tampouco destinação específica do montante arrecadado a determinado setor ou atuação do poder público, compondo a receita geral do ente federativo¹⁸.

Trata-se, nesse ponto, de uma análise *ex post*, que além da arrecadação, examinaria os próprios índices de consumo dos produtos. A atual Ciência Econômica fornece um manancial de ferramentas para realizar ambas as análises citadas, porém, como fazer com que sejam implementadas?

Quando se analisa a forma de implementação, tem-se em vista o critério quantitativo do imposto e não há, em princípio, qualquer óbice para que possa ser calculado por medida adotada, a chamada alíquota *ad rem* (v.g., um valor fixo sobre a quantidade de litros do recipiente que armazena a bebida) ou obrigatoriedade de base de cálculo *ad valorem*, i.e., incidente sobre o valor econômico da operação. Basta, para tanto, que haja correlação lógica entre o critério material na hipótese de incidência e o critério quantitativo, ambos necessariamente visando a alcançar objetivos extrafiscais e indutores de comportamentos.

Todas as perguntas citadas acima – e muitas outras – podem ser respondidas, mesmo que de forma estimada, mediante a aplicação da análise de impacto, seja ela prévia ou posterior à entrada em vigor da política pública orientada pela criação do imposto seletivo.

18. Tampouco cabe alegar o art. 198, § 2º, e a Lei Complementar n. 141/2012, que impõem uma destinação mínima dos recursos arrecadados pelos impostos dos entes federativos, a serviços públicos de saúde. Trata-se de regra de direito financeiro, que determina que percentual da receita geral dos impostos será destinado a essa atividade, mas não de qualquer imposto específico.

Nesse cenário, a determinação legal acerca da análise de impacto seria disposição extremamente bem-vinda, que não só garantiria maior eficácia ao novel imposto, como poderia evitar graves problemas regulatórios. Na verdade, no processo de aprovação da PEC 45/2019, em suas tantas emendas parlamentares, o Senador Jorge Seif (PL/SC) propôs a inclusão da regra de que a iniciativa de leis complementares previstas na Emenda Constitucional deveria vir acompanhada de análise de impacto regulatório; contudo, essa emenda foi rejeitada.

O Projeto de Lei Complementar n. 29/2024, por sua vez, possui a previsão de que as leis complementares específicas que regulamentarem as hipóteses de incidência do imposto seletivo deverão, obrigatoriamente, prever as metas programáticas e os objetivos para a definição e incidência do tributo, sendo necessário estabelecer a evolução na mitigação dos impactos inerentes às atividades, bens ou serviços e operações prejudiciais à saúde e ao meio ambiente.

Além disso, esse mesmo projeto prevê que a lei complementar deverá ser acompanhada por estudos prévios, de monitoramento e acompanhamento e avaliação de seus resultados. Quando trata de mecanismos de estudos prévios, o projeto é claro ao definir a necessidade de (i) indicação precisa das motivações e finalidades, acompanhadas de dados objetivos, para desestimular o consumo de bens e serviços prejudiciais à saúde ou ao meio ambiente; (ii) definição de metas programáticas, com base em indicadores objetivos de proteção à saúde e ao meio ambiente, previamente apresentados por órgãos técnicos, devendo também considerar outras iniciativas tributárias e regulatórias para atingir o mesmo objetivo; (iii) análise da definição da alíquota a partir de critério de proporcionalidade em relação à prejudicialidade à saúde ou ao meio ambiente e à essencialidade do bem ou serviço; (iv) análise do impacto econômico da incidência do imposto seletivo em outros setores, etapas e mercados indiretamente afetados, e o respeito ao tratamento isonômico entre contribuintes em situações semelhantes.

Na fase de acompanhamento, monitoramento e avaliação de resultados, segundo a proposta, a lei complementar estabelecerá medidas de revisão, com periodicidade anual, a serem apresentadas pelo Poder Executivo federal no âmbito do Plano Plurianual e da Lei de Diretrizes Orçamentárias, e a política deverá ser monitorada e ajustada conforme os resultados desses estudos:

1) *ex ante*, por meio de análise do mercado produtor e consumidor do bem ou atividade que se quer tributar, examinando elasticidades de preço, hábitos e práticas de produção e consumo, oferta e demanda daqueles produtos etc., de modo a instituir o imposto na medida mais correta e aproximada para gerar o efeito pretendido. Por exemplo, a tributação sobre cigarro deve ter base de cálculo *ad rem* ou *ad valorem*? A tributação sobre bebida açucarada deve incidir levando em conta o nível de açúcar de cada item e marca? A tributação sobre automóveis, barcos e aeronaves deve mensurar o quão poluente eles são, e isso levaria em conta a potência, o tipo de combustível ou a tecnologia empregada (motor a combustão ou elétrico). Os gases emitidos por motores a combustão seriam comparados *vis-à-vis* com o descarte de baterias de motores elétricos, de modo a medir custo-benefício ambiental de cada um?

2) uma vez instituído e aplicado o imposto, e passado algum lapso temporal (digamos, bienal), analisar como se comportou o mercado consumidor daquele produto. O consumo foi reduzido? Ou, mesmo que tenha sido reduzido, os consumidores poderão ter migrado para substitutos daquele bem (lembrando que o substituto pode ser desejado, como, por exemplo, sucos de fruta, no caso de bebidas açucaradas, ou indesejados, como no caso do cigarro contrabandeado). Como vimos, se a arrecadação do imposto foi significativa, trata-se de índice de insucesso da medida.

O importante com essa proposta é aplicar instrumentos que tornem mais segura e eficaz a aplicação de uma intervenção estatal via tributo que por si só já é difícil e problemática, mas que, sendo realizada a partir de exame rigoroso de dados e evidências, com a sua inclusão em meio a uma política pública ampla, que conte com outros mecanismos auxiliares de indução do comportamento, eventualmente possa causar bons resultados. Do contrário, há grande chance de o novo imposto seletivo se tornar uma extrafiscalidade “de fachada”, cuja intenção real seja apenas sinalizar falsas virtudes e arrecadar ainda mais recursos privados para o Estado.

5 SÍNTESE FINAL

Embora o objetivo tradicional da tributação seja a arrecadação de receitas para a implementação de políticas públicas, a função extrafiscal do tributo é aplicada como um mecanismo direto de política pública. Assim, além da arrecadação, os objetivos estabelecidos no ordenamento jurídico podem ser atingidos por meio da extrafiscalidade, em que a própria dinâmica de incidência e cobrança dos tributos atua como um instrumento de intervenção e realização de metas sociais e econômicas.

O novo imposto seletivo vem a cumprir essa função; porém, para que tenha eficácia – a dizer, sirva como (des)incentivo a determinadas condutas, tais como consumo de bens e serviços ou atividades que potencialmente prejudiquem a saúde e o meio ambiente –, entendemos necessárias:

- 1) Análise de Impacto Regulatório *ex ante*: a AIR prévia examinará o comportamento atual do setor em que o imposto irá incidir, no que se refere ao comportamento dos agentes envolvidos. Por exemplo, se o objetivo é desestimular o consumo de bebidas açucaradas, tais quais refrigerantes, uma das possíveis incidências previstas, é preciso analisar dados sobre os consumidores, tais como faixa etária, renda, se residem em cidades ou no campo, qual tipo de refrigerante que mais consomem etc. Além disso, é importante saber qual a elasticidade de preço-demanda da bebida açucarada e se ela tem bem substituto, e se esse bem é desejável que seja consumido em vez do refrigerante (refrigerante *diet*? Ou suco natural, que tem frutose, mas não é açúcar refinado?), ou indesejável (refrigerantes produzidos na economia informal, as “tubainas”). *Lembremos, mais uma vez, que o imposto seletivo precisa ser não neutro*, pois de outra forma, não alterará comportamentos dos consumidores.
- 2) Análise de Impacto Regulatório *ex post*: uma vez implementado o imposto, é preciso saber se ele funciona, a saber, se cumpre os objetivos desejados pelo legislador. Nesse sentido, um item facilmente verificável é a arrecadação, que guarda uma relação inversa com a eficácia extrafiscal. Novamente usando como exemplo, o refrigerante, se o imposto arrecadou, é porque não desestimulou o consumo. Isso pode ocorrer pela inelasticidade de preço-demanda, *i.e.*, o consumidor não se importa com o aumento de

preço decorrente do imposto. Ou, mesmo que não tenha havido arrecadação, será mister analisar aquele mercado, de modo a verificar se o consumidor migrou para algum bem substituto. O período temporal necessário para averiguar a eficácia do imposto pode variar a depender de cada mercado, mas a depender da conclusão, o formulador de políticas públicas poderá manter o imposto tal como ele é, ou alterar determinado critério dele, ou mesmo revogá-lo.

Infelizmente a LC n. 214/2025 não exige análise de impacto regulatório, restando apenas o PLP n. 29/2024, que pode vir a se tornar lei, ou simplesmente ser engavetado. Seja como for, seria uma demonstração de racionalidade econômica se a União Federal, por meio de lei ordinária, dispusesse, como requisito de criação do imposto, a necessidade de análise de impacto regulatório, tanto *ex ante* como *ex post*.

6 REFERÊNCIAS

BERNARDES, Flávio C.; PIRES, Gabriela C.; FREIRE, Ana Paula R. As políticas públicas tributárias de benefícios fiscais e o federalismo. In: SCAFF, Fernando Facury; TORRES, Heleno Taveira; DERZI, Misabel Abreu Machado; BATISTA JÚNIOR, Onofre Alves (org.). *A crise do federalismo em estado de pandemia*. Belo Horizonte: Letramento, 2021. p. 134-154.

CARVALHO, Cristiano. *Teoria da decisão tributária*. São Paulo: Almedina, 2018.

CARVALHO, Cristiano. Extrafiscalidade e a tributação sobre o cigarro (2016). Disponível em https://works.bepress.com/cristiano_carvalho/32/

COLCHERO, M. Arantxa; MOLINA, Mariana; GUERRERO-LÓPEZ, Carlos M. After Mexico Implemented a Tax, Purchases of Sugar-Sweetened Beverages Decreased and Water Increased: Difference by Place of Residence, Household Composition, and Income Level. *The Journal of Nutrition*, v. 147, n. 8, p. 1.552-1.557, 2017. Disponível em: <https://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S0022316622108333>. Acesso em: 15 maio 2024.

CORREA NETO, Celso de Barros. Tributação das bebidas açucaradas: experiência internacional e debates legislativos no Brasil. *EALR*, v. 11, n. 2, p. 173-191, maio/ago. 2020.

GERTLER, Paul J.; MARTÍNEZ, Sebastián; PREMAND, Patrick; RAWLINGS, Laura B.; VERMEERSCH, Christel M. J. *Avaliação de impacto na prática*. 2. ed. Washington D.C.: Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento/Banco Mundial, 2018.

OECD. Taxation and more representation?: on fiscal policy, social mobility and democracy in Latin America. *Development Centre Working Papers*, set. 2010.

PEÑALVO, J. L. The impact of taxing sugar-sweetened beverages on diabetes: a critical review. *Diabetologia*, n. 67, p. 420-429, 2024. Disponível em: <https://doi.org/10.1007/s00125-023-06064-6>.

PIRES, Gabriela Cabral. *Compliance empresarial tributário: instrumento na busca pela segurança jurídica nos planejamentos tributários*. Belo Horizonte: Arraes, 2023.

SALGADO HERNÁNDEZ J. C.; BASTO-ABREU A.; JUNQUERA-BADILLA, I. *et al.* Building upon the sugar beverage tax in Mexico: a modelling study of tax alternatives to increase benefits. *BMJ Global Health*, nov. 2023.

SALGADO HERNÁNDEZ, J. C.; NG, S.W.; COLCHERO, M.A. Changes in sugar-sweetened beverage purchases across the price distribution after the implementation of a tax in Mexico: a before-and-after analysis. *BMC Public Health*, v. 23, n. 265, 2023. Disponível em: <https://doi.org/10.1186/s12889-023-15041-y>

SALOMÃO, Heloísa Estellita. *A tutela penal e as obrigações tributárias na Constituição Federal*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2001.

SECCHI, Leonardo. *Políticas públicas: conceitos, esquemas de análise, casos práticos*. 2. ed. São Paulo: Cengage Learning, 2014.

WORLD HEALTH ORGANIZATION. *WHO manual on sugar-sweetened beverage taxation policies to promote healthy diets*. Disponível em: <https://www.who.int/publications/i/item/9789240056299>.

TORGLER, B. Tax morale in Latin America. *Public Choice*, n. 122, p. 133-157, 2005.