



SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador VANDERLAN CARDOSO

EMENDA Nº - CCJ
(PEC nº 45, de 2019)

Altera o Sistema Tributário Nacional para modificar o art. 153, VIII; e incluir a alínea (o no inciso V do § 5º do art. 156-A; ambos da Constituição Federal, nos seguintes termos:

“Art. 1º A Constituição Federal passa a vigorar com os seguintes artigos alterados ou acrescidos:

“Art 153; (...)

VIII - produção, comercialização ou importação de bens e serviços prejudiciais à saúde ou ao meio ambiente, **ressalvados aqueles considerados essenciais, nos termos da lei.**

(...)

Art. 156-A. (...)

§ 5º. (...)

V.(.)

f) operações com energia elétrica, podendo prever hipóteses de

1. alteração nas alíquotas, nas regras de creditamento e na base de cálculo, em função da sua essencialidade para a economia e sociedade.”

JUSTIFICAÇÃO

As alterações promovidas nos dispositivos acima visam aperfeiçoar a redação normativa da presente proposta de emenda à Constituição Federal para afastar eventuais questionamentos acerca da tributação sobre as operações relativas à energia elétrica no Brasil, bem esse essencial ao desenvolvimento econômico e social do país.

A tributação do consumo sobre o setor de energia elétrica hoje é uma das mais complexas em termos comparativos a outros setores da economia doméstica. Isto porque, além de se tratar de um setor altamente regulado por órgãos e agências governamentais, possui cadeias de operações com regimes de tributação específicos e inúmeras variáveis que impactam diretamente a composição da tarifa de energia e o preço



SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador VANDERLAN CARDOSO

SF/23398.01845-88

final ao consumidor.

Vale destacar que a tributação da energia elétrica possui hoje inúmeras peculiaridades relativas a alíquotas distintas e progressivas em relação ao consumo em determinados estados da federação; inclusão ou não de encargos relativos a Transmissão (TUST) e distribuição (TUSD) da energia na base dos tributos; metodologia específicas para creditamento, cálculo e recolhimento dos tributos; regimes simplificados para determinadas operações (ex.: Portaria SER/SP nº 14/2022); benefícios fiscais para produtores rurais (Convenio Confaz 76/91), modalidades de geração distribuída (Convênio ICMS 16/2015) e investimentos em infraestrutura (ex.: REIDI).

Além das questões mencionadas acima, observa-se a existência de discussões jurídicas relativas a tributação da autoprodução de energia (Dec. 2.003/1996), Mercado de Curto Prazo (MCP), perdas não-técnicas (ex.: furto de energia, fraude em medidores e inadimplência) e exclusão da Conta de Desenvolvimento Energético (CDE) e da Tarifa Social de Energia Elétrica (TSEE) do cálculo de tributos.

Como visto acima, a complexidade do setor, por si só, demanda atualmente a criação de um regime específico a ser detalhado mediante lei complementar a ser editada futuramente.

Além disso, observa-se que o Brasil tem a oportunidade, através da reforma tributária, de assumir protagonismo global em aspectos da economia verde, na pauta de transição energética e ecológica que podem, pela oportunidade e competitividade, impor uma tributação diferenciada ao setor de energia elétrica.

Nesse sentido, nosso país precisa sinalizar a possibilidade de se institucionalizar um ambiente adequado para aportar investimentos externos no setor de energia elétrica sustentável.

Esse novo momento do país exige, objetivamente, uma preocupação maior com o meio ambiente, aumento da produtividade e das exportações, além de melhores condições de competitividade para a indústria nacional e, principalmente, o setor de energia elétrica que abastece todos os demais setores da economia doméstica com um insumo de caráter essencial inequívoco.

Para além das questões tratadas acima, é inquestionável o benefício que a energia elétrica gera para economia nacional e para a melhoria nos indicadores sociais. Estudos do IPEA apontam que o acesso à eletricidade aborda questões críticas importantes em todas as dimensões do desenvolvimento sustentável, envolvendo uma ampla gama de impactos sociais e econômicos, incluindo a facilitação do desenvolvimento de atividades geradoras de renda baseadas no domicílio e o alívio da carga das tarefas domésticas.



SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador VANDERLAN CARDOSO

SF/23398.01845-88

Não por outro motivo que a Organização das Nações Unidas — ONU estipulou cinco metas para o cenário brasileiro em relação ao Objeto de Desenvolvimento Sustentável — ODS 7, sendo o primeiro deles assegurar, até 2030, o acesso universal, confiável, moderno e a preços acessíveis a serviços de energia elétrica. Ainda, conforme dados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios PNAD de 2017, 99.8% dos lares e domicílios brasileiros tinham acesso à eletricidade. Apesar de a matriz energética brasileira ser considerada uma das mais limpas do mundo, é também uma das mais caras. Desta forma, apesar da aparente disponibilidade, o uso e fruição desse serviço essencial acaba por ser limitado ante o alto custo à população em geral.

Nesse sentido, expõe o Instituto Brasileiro de Defesa do Consumidor — IDEC que encargos e tributos no setor elétrico são atualmente condicionantes para o aumento da conta de luz da população brasileira, eis que representam mais de 40% de seu valor.

Ademais, o Plano Nacional de Energia — PNE 2050, elaborado pelo Ministério de Minas e Energia — MME, destaca que o grande desafio da agenda energética brasileira será a administração do grande volume de recursos que o país tem disponível. Nesse contexto, um dos quatro grandes pilares das metas estabelecidas pelo Governo foi justamente a “disponibilidade de acesso à população”.

Portanto, não são compatíveis as agendas de desenvolvimento nacional estabelecidas pela ONU e pelo próprio Governo brasileiro com a incidência do Imposto Seletivo Federal sobre as operações envolvendo energia elétrica e a aplicação de uma alíquota uniforme para esse bem tão essencial para toda a nação.

Por fim, a tributação sobre as operações com energia elétrica não deve ser equiparada à tributação sobre a comercialização de produtos considerados nocivos à saúde e ao meio ambiente, tais como armas de fogo, tabaco e produtos fumígenos em geral, bebidas alcóolicas, dentre outros.

Isso porque, a essencialidade das operações envolvendo energia elétrica é expressamente reconhecida pelo art. 10, inciso I da Lei nº 7.783/1989.

Além disso, o Supremo Tribunal Federal (STF)', em novembro de 2021, se posicionou pela inconstitucionalidade da alíquota majorada de ICMS incidente sobre o fornecimento de energia elétrica, de modo a afirmar expressamente que: “a desproporcionalidade entre a alíquota geral e a alíquota aplicada à energia elétrica é mais



SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador VANDERLAN CARDOSO

SF/23398.01845-88

nítido quando se tem em mente que a mesma alíquota incidente sobre produtos supérfluos é destinada à energia e às telecomunicações, essenciais ao exercício da dignidade humana”.

Conforme entendimento chancelado pela Suprema Corte Federal, é necessário se atentar à aplicação do princípio da seletividade pela essencialidade nas operações envolvendo energia elétrica, na medida em que são extremamente essenciais à população, ao comércio e à indústria nacional — em outros termos, ao próprio desenvolvimento nacional.

O princípio da seletividade pela essencialidade objetiva fomentar e desonerar a comercialização de produtos e serviços tidos como essenciais, com a finalidade de torná-los acessíveis à população em geral, inclusive em homenagem ao princípio da dignidade da pessoa humana.

E por essa razão que a Constituição Federal admite tratamento tributário diferenciado a produtos e serviços considerados essenciais, como é o caso da energia elétrica.

Como consequência, o legislador não deve se afastar da aplicação do princípio da seletividade para refletir uma carga tributária compatível com a essencialidade de determinados produtos e serviços, baseando-se sempre no seu positivo impacto para o desenvolvimento social. A literatura acadêmica sobre o tema corrobora esse entendimento, como visto nos trabalhos do professor Roque Antonio Carrazza, parafraseando Aliomar Baleeiro: “a palavra (essencialidade) [...] refere-se à adequação do produto à vida do maior número de habitantes do país. As mercadorias essenciais à existência civilizada deles devem ser tratadas mais suavemente ao passo que as maiores alíquotas devem ser reservadas aos produtos de consumo restrito, isto é, o supérfluo das classes de maior poder aquisitivo”.

Dessa forma, ao possibilitar que a tributação sobre operações com energia elétrica seja onerada, seja pela falta de clareza quanto à incidência do Imposto Seletivo, seja pela ausência da aplicação do princípio da seletividade para autorizar a instituição de regimes tributários diferenciados, o texto apresentado acaba por fomentar a dificuldade de acesso da população a serviços básicos e essenciais ao seu dia a dia, ou, alternativamente, seu acesso a um custo elevado.

Ressalte-se que a presente não implica em nenhum risco de perda de arrecadação aos Estados, mas, ao contrário, permitirá uma construção na lei complementar que contemple o necessário para que não haja perdas aos entes tributantes e nem excessos



SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador VANDERLAN CARDOSO

aos contribuintes, de modo a fornecer o tratamento mais eficiente e adequado ao setor para estimular a prosperidade em nosso país.

Diante da relevância da proposta, contamos com o apoio dos nobres Senadores e Senadoras para sua aprovação.

Sala da Comissão,

Senador VANDERLAN CARDOSO