

TRIBUTAÇÃO DO PLÁSTICO NO BRASIL

PLASTIC TAXATION IN BRAZIL

TRIBUTACIÓN DEL PLÁSTICO EN BRASIL

Michell Przepiorka¹
Andressa Paz Araújo Paiva²
Jeferson Teodorovicz³

Resumo

O presente trabalho pretende apresentar algumas informações preliminares a respeito das relações entre a função extrafiscal do tributo e o ambientalismo (e seus reflexos na tributação e nas políticas públicas), principalmente no que diz respeito ao tratamento fiscal das operações com plástico na experiência brasileira. O problema que se busca enfrentar é: a tributação do plástico possui tratamento adequado às suas particularidades na legislação brasileira? Para responder a esse questionamento, utilizaremos pesquisa bibliográfica, documental e legislativa, a partir de uma metodologia de trabalho descritiva, porém reflexiva quanto ao papel da tributação incidente sobre o plástico. Assim, para oferecer uma resposta a esse problema, iniciaremos o trabalho com uma breve abordagem sobre a extrafiscalidade e a indução normativa, passando pelas relações entre ambientalismo, desenvolvimento sustentável, direitos fundamentais e tributação. Nesse aspecto, demonstrar-se-á a tributação incidente sobre tais operações, bem como as perspectivas com a reforma tributária.

Palavras-chave: políticas públicas; direito tributário; extrafiscalidade ambiental; plástico.

Abstract

This paper aims to present some preliminary information regarding the relationship between the extrafiscal function of taxation and environmentalism (and its effects on taxation and public policies), mainly concerning the fiscal treatment of plastic-related operations in the Brazilian experience. The problem to be addressed is: does plastic taxation receive adequate treatment according to its particularities in Brazilian legislation? To answer this question, we will use bibliographic, documentary, and legislative research, based on a descriptive yet reflective methodology regarding the role of taxation on plastic. Thus, to provide an answer to this problem, we will begin with a brief discussion on extrafiscality and normative induction, moving through the relationships between environmentalism, sustainable development, fundamental rights, and taxation. In this regard, we will demonstrate the taxation applied to such operations, as well as the perspectives brought by the tax reform.

Keywords: public policies; tax law; environmental extrafiscality; plastic.

Resumen

El presente trabajo pretende presentar algunas informaciones preliminares sobre las relaciones entre la función extrafiscal del tributo y el ambientalismo (y sus efectos en la tributación y en las políticas públicas), principalmente en lo que respecta al tratamiento fiscal de las operaciones con plástico en la experiencia brasileña. El problema que se busca enfrentar es: ¿la tributación del plástico recibe un tratamiento adecuado a sus particularidades en la legislación brasileña? Para responder a esta pregunta, utilizaremos investigación bibliográfica, documental y legislativa, a partir de una metodología de trabajo descriptiva, pero reflexiva respecto al papel de la tributación sobre el plástico. Así, para ofrecer una respuesta a este problema, iniciaremos el trabajo con una breve aproximación sobre la extrafiscalidad y la inducción normativa, pasando por las relaciones entre ambientalismo, desarrollo sostenible, derechos fundamentales

¹ Mestre em Direito Tributário Internacional pelo Instituto Brasileiro de Direito Tributário (IBDT).

² Graduanda em Administração Pública pela Fundação Getúlio Vargas e Graduanda em Direito pela Universidade de Brasília.

³ Pós-Doutorado em Direito pela UNB.

y tributación. En este sentido, se demostrará la tributación aplicada a dichas operaciones, así como las perspectivas con la reforma tributaria.

Palabras clave: políticas públicas; derecho tributario; extrafiscalidad ambiental; plástico.

1 Introdução⁴

O combate à poluição e aos resíduos sólidos, decorrentes do consumo, é um dos principais desafios da modernidade. Segundo estudo realizado pelo Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente (PNUMA) ou United Nations Environment Programme (UNEP), em inglês, os seres humanos produzem mais de 2 bilhões de toneladas de resíduos sólidos a cada ano (UNEP, 2024, p. 9).

O mesmo estudo revela que a poluição causada por resíduos não controlados causa uma ampla gama de doenças e está ligada ao declínio da fertilidade da terra. Além disso, a ausência de dados específicos acerca da quantidade e controle de resíduos faz com que se subestime os impactos ambientais e de saúde pública deles decorrentes (UNEP, 2024, p. 46). Tal cenário dificulta a formulação de políticas públicas mais específicas para o combate à sua disseminação.

Como bem observa a UNEP, as externalidades decorrentes do manejo inadequado de resíduos impactam toda a sociedade, afetando desproporcionalmente as comunidades mais vulneráveis, que sofrem com a poluição e são especialmente suscetíveis aos efeitos das mudanças climáticas. Em muitos casos, essas comunidades se sobrepõem, exacerbando as desigualdades globais (UNEP, 2024, p. 58). A ausência de contabilização desses impactos não gera nos governos a conscientização da necessidade de aumento da arrecadação ou de destinação específica para a recuperação e preservação ambiental (UNEP, 2024, p. 46).

A instituição e cobrança de tributos justificam-se atualmente para fazer frente às despesas que surgem das atividades, funções e objetivos atribuídos ao Poder Público, na busca do atendimento às necessidades e demandas da sociedade (Greco, 2004, p. 123). Com o estabelecimento do Estado Democrático de Direito, não se espera mais uma postura abstencionista do Estado, mas ações positivas que implementem os chamados direitos sociais, os quais pressupõem, entretanto, gastos públicos (Greco, 2005, p. 177).

Não é por acaso que se verifica, de forma latente, a contraposição entre demandas ilimitadas e recursos escassos, que delimitam o campo de atuação do Poder Público, que deve prestigiar as

⁴ Trabalho desenvolvido no âmbito de Projeto de Pesquisa “Impactos Fiscais na Arrecadação do Distrito Federal Decorrentes à Pandemia do COVID-19 e Políticas Públicas Fiscais” (00193-00000243/2023-96) financiado pela FAPDF (Edital n. 09/2022 – Demanda Espontânea) e executado na Escola de Políticas Públicas e Governo da Fundação Getulio Vargas (FGV EPPG), em Brasília-DF, Brasil.

temáticas destacadas pela própria Constituição Federal. Dentre tais áreas, encontra-se expressamente previsto, em seu art. 225, o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações (Brasil, 1988, art. 225). Nesse cenário, o presente estudo volta-se a analisar o tratamento tributário dado a um tipo específico de resíduo sólido: os plásticos.

A poluição plástica é hoje um dos principais problemas ambientais do planeta, dadas suas próprias características: trata-se de um material que, à primeira vista, apresenta custo muito baixo, é durável e fácil de manipular, além de ter se tornado onipresente em nosso dia a dia, aparentando ser a solução ideal para inúmeras funções (Parker, 2024).

A despeito de ser uma crise atual, segundo estudo da UNEP, há solução. Foi identificado um pacote personalizado de políticas e instrumentos legislativos, que podem ser aplicados para atender às metas e compromissos da jurisdição. Esses mecanismos podem ser exercidos para corrigir falhas de mercado e impulsionar comportamentos que favoreçam a transição para uma nova economia do plástico, que se inclui a implementação de um tributo sobre o plástico (UNEP, 2023, p. 51).

Nesse aspecto, o problema a ser enfrentado no presente trabalho é premente: a tributação do plástico recebe tratamento normativo compatível com suas particularidades na legislação brasileira?

Como abordagem metodológica, será utilizada a pesquisa bibliográfica, documental e legislativa, com base em uma metodologia descritiva, porém reflexiva quanto ao papel da tributação incidente sobre o plástico. Para oferecer uma resposta a esse problema global, é necessário considerar, em primeiro lugar, a disciplina jurídica aplicável ao plástico e verificar sua correspondência às necessidades de sustentabilidade, tanto globais quanto nacionais. Também será analisado o papel da tributação na proteção do meio ambiente na realidade brasileira, especialmente no que se refere ao plástico, nos diferentes níveis federativos, incluindo eventuais reflexos da Reforma Tributária nesse contexto.

2 Extrafiscalidade, Tributação Ambiental e Energias Renováveis no Brasil

O estudo das funções que a tributação busca atender é campo profícuo na teoria da tributação. Nesse aspecto, historicamente, delinearam-se duas grandes funções: a função fiscal ou arrecadatória e a função extrafiscal, que visa a objetivos diversos da arrecadação de receitas públicas (Teodorovicz; Vieira; Paiva, 2024, p. 45-76).

A Constituição Federal de 1988 prescreveu inúmeros direitos sociais, resguardando a dignidade da pessoa humana como um de seus fundamentos (Brasil, 1988, art. 1º, III). O aumento das prestações positivas implica maiores gastos e, conseqüentemente, maior necessidade de receitas. Ocorre que o Estado não é livre de restrições para estabelecer impostos. O próprio texto constitucional fixou uma série de limitações ao exercício da competência tributária, conhecidas como limites constitucionais ao poder de tributar.

Nesse contexto, a tributação exerce importante papel na arrecadação dos Estados, servindo como meio legítimo de apropriação de recursos dos particulares para a cobertura das despesas públicas (Vieira, 2018, p. 144). A função fiscal do tributo tem como objetivo principal a arrecadação de receitas públicas. Por outro lado, a função extrafiscal consiste na utilização de tributos para fins diversos da arrecadação, podendo atender a diferentes objetivos (Borges, 1998, p. 1).

Assim, a tributação pode perseguir metas arrecadatórias, redistributivas, regulatórias, simplificadoras ou estabilizadoras, bem como **intervir** na ordem econômica, social e ambiental, entre outros aspectos. Por esse motivo, insere-se também no rol da Política Tributária o direcionamento econômico, social ou ambiental da função dos tributos (extrafiscalidade), além da aproximação de determinados ideais, como a justiça tributária, a integração econômica regional, o desenvolvimento econômico e, naturalmente, o combate a crises estruturais — quando pode ser considerada “anticíclica” (Dalton, 1980, p. 126-127; Teodorovicz; Borges, 2022, p. 600-634; Due, 1974, p. 83-85; Teodorovicz, 2017; Teodorovicz; Vieira; Paiva, 2024, p. 45-76; Teodorovicz; Souza, 2011).

Com efeito, na elaboração do sistema tributário, cabe ao legislador definir a política fiscal do ordenamento conforme os valores normativos compartilhados pelos constituintes, buscando alcançar determinados objetivos econômicos⁵, os quais podem variar conforme o grau de desenvolvimento do país. Não por acaso, Valadão sustenta que “a relação do sistema tributário nacional (considerando cada país especificamente) e a forma como os gastos tributários são concebidos (benefícios fiscais), bem como a efetivação das despesas públicas, têm implicação direta no desenvolvimento” (Bird, 1990, p. 400; Vieira, 2018, p. 144; Valadão, 2017, p. 181).

⁵ Many of the goals or objectives commonly attributed to tax policy in developing countries are really those of public policy as a whole. Economic growth, internal and external stability, and the attainment of an appropriate distribution of income and wealth fall into this category. Taxation is of course only one, and by no means necessarily the most important, means of achieving such national objectives. Indeed, the potential efficacy of taxes in achieving many of these purposes has often been exaggerated. Nevertheless, since taxes are one of the most pervasive instruments of government policy in any economy it is both inevitable and proper that the effects of taxation on such general public policy objectives as growth, stability and distribution should be taken explicitly into account in designing the tax system.” (BIRD, 1990: 400).

Nesse aspecto, o chamado “ambientalismo”, fruto da percepção da importância da proteção do meio ambiente, favoreceu, nos últimos anos, a construção da expressão “desenvolvimento sustentável”, também conhecida como “sustentabilidade” que, em outras palavras, limita o desenvolvimento pelo desenvolvimento, vinculando-o a limites éticos, sociais e ambientais, vislumbrando o desenvolvimento voltado para a vida digna das gerações futuras e, naturalmente, à promoção dos Direitos Humanos (Perrone-Moisés, 1999, p. 180) (BRASIL, s/d) (Nabais, 2007, p. 369) (Trindade, 1993, p. 23-54).

Na realidade brasileira, os frutos desses debates foram sentidos em diferentes dispositivos constitucionais. No art. 170⁶, inciso VI, inclui-se expressamente a temática ambiental (inc. VI), que se vincula ao princípio da cooperação, necessitando de uma operação conjunta entre Estado e Sociedade, assim como ao princípio do poluidor-pagador, visando a internalização dos custos relativos externos de deterioração ambiental e da precaução (evitando perigos ambientais e procurando uma qualidade ambiental favorável) (Derani, 2005, p. 642) (Brasil, 1988).

Com efeito, foi o artigo 225 da Constituição Brasileira que instituiu a proteção ao meio ambiente, consagrando o princípio da sustentabilidade em seu caput: “Todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações” (Brasil, 1988, art. 225).

Naturalmente, os próprios Direitos Fundamentais passam a consagrar a necessidade de um ambiente ecologicamente equilibrado, e a tributação passa a ser vista como instrumento capaz de concretizá-lo (Altamirano, 2005, p. 445).

As políticas tributárias acabam vinculadas à proteção ambiental, por estar o direito ao meio ambiente saudável incluído no rol dos Direitos Humanos, sendo a tributação um dos instrumentos aptos a concretizá-lo (Yoshida, 2005, p. 531) (Altamirano, 2002, p. 11-93) (Teodorovicz; Souza; 2011) (Oliveira, 1995, p. 8-9) (Souza, 2017) (Leão, 2015a) (Leão, 2015b).

A preocupação crescente com a temática ambiental e a sustentabilidade impulsiona o redirecionamento da política fiscal, que passa a incorporar outra função ligada à extrafiscalidade, isto é, a função ambiental ou socioambiental do tributo. Se a própria noção de desenvolvimento

⁶ “A ordem econômica, fundada na valorização do trabalho humano e na livre iniciativa, tem por fim assegurar a todos existência digna, conforme os ditames da justiça social, observados os seguintes princípios: (...) VI - defesa do meio ambiente, inclusive mediante tratamento diferenciado conforme o impacto ambiental dos produtos e serviços e de seus processos de elaboração e prestação.”

sofre reformulações, é natural que a extrafiscalidade amplie seu alcance, tornando-se instrumento de políticas públicas ambientais⁷ (Teodorovicz, 2017, p. 623-630) (Ferraz, 2007, p. 547).

É importante registrar que, no Brasil, por força expressa do art. 3º do Código Tributário Nacional (CTN), o tributo não constitui sanção de ato ilícito. Isso não impede, contudo, o agravamento da alíquota, especialmente quando se busca alcançar algum efeito indutor de comportamento, como no aumento da carga tributária sobre cigarros e bebidas alcoólicas.

O próximo tópico analisa a tributação do plástico no Brasil, bem como os incentivos à reciclagem.

3 Tributação de Garrafas Plásticas no Brasil

A Constituição Federal promulgada em 1988 tratou de forma detalhada do sistema tributário nacional, não se limitando à fixação de princípios gerais, mas também discriminando rigorosamente as competências dos entes tributantes, além das limitações ao poder de tributar, nas palavras de Baleeiro (Barreto, 2016, p. 46; Baleeiro, 2010, p. 24).

De fato, ao confirmar a forma federativa de Estado, a Constituição realizou a repartição de competências legislativas e materiais entre os entes federativos, utilizando técnicas vertical e horizontal, próprias dos mecanismos de colaboração e cooperação. Segundo Fernanda Dias Menezes de Almeida, a Constituição Federal de 1988 adotou um sistema “complexo, em que convivem competências privativas, repartidas horizontalmente, com competências concorrentes, repartidas verticalmente, abrindo-se espaço, também, para a participação das ordens parciais na esfera de competências próprias da ordem central, mediante delegação” (Tôrres, 2014, p. 25-54; Almeida, 2007, p. 58).

Quanto à tributação sobre o consumo, a repartição de competência se deu da seguinte forma: a) serviços em geral - Imposto sobre Serviços (ISS) cuja a competência fora destinada aos municípios; b) operações financeiras – IOF de competência da União; c) serviços de comunicação e transporte – sujeitos ao ICMS, de competência dos Estado; d) transferência de mercadorias – sujeita ao ICMS, de competência dos Estados; e por fim, e) industrialização – sujeita ao IPI de competência da união. Sem considerar as contribuições sobre o PIS e Cofins, cuja natureza de tributação sobre o consumo é debatida (Brasil, 1988, art. 153, inciso V).

⁷ Salienta-se, contudo, que não devem os tributos ecológicos ser encarados como sanção, pois não deve a green tax constituir qualquer exceção ao princípio da capacidade contributiva. A tributação ecológica não se vincula a desestimular atividades (contrárias ambientalmente) mediante sanção imprópria, mas “(...) refletir a realidade dos custos da atividade ecologicamente nociva (ou desorientada)”. Busca arrecadar recursos para a correção dos efeitos nocivos ambientalmente da atividade tributada (Ferraz, 2007: 547).

A Lei n. 12.305/2010, que institui a Política Nacional de Resíduos Sólidos, estabelece em seu art. 44 que, respeitadas as limitações da Lei de Responsabilidade Fiscal, a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, no âmbito de suas respectivas competências, poderão instituir normas com o objetivo de conceder incentivos fiscais, financeiros ou creditícios, a: I - indústrias e entidades dedicadas à reutilização, ao tratamento e à reciclagem de resíduos sólidos produzidos no território nacional; II - projetos relacionados à responsabilidade pelo ciclo de vida dos produtos, prioritariamente em parceria com cooperativas ou outras formas de associação de catadores de materiais reutilizáveis e recicláveis formadas por pessoas físicas de baixa renda; e III - empresas dedicadas à limpeza urbana e a atividades a ela relacionadas.

Referido dispositivo legal autoriza, ou ao menos estimula, que sejam concedidos benefícios principalmente voltados às empresas de reciclagem, o que encontraria amparo na extrafiscalidade ambiental, conforme anteriormente explanado. Estabelecidas as premissas, analisa-se a tributação do plástico em cada um dos níveis da federação.

3.1 Tributação Federal

No âmbito federal, não há um regime tributário específico para as empresas produtoras de plástico, que se sujeitam às mesmas regras de tributação sobre a renda, seja na apuração pelo lucro real, seja na apuração pelo lucro presumido.

Contudo, a lei n. 14.260/2021, objeto de conversão do PLP n. 7535/2017, pelo prazo de 5 anos posteriores a sua promulgação, faculta às pessoas físicas e jurídicas tributadas com base no lucro real a opção pela dedução de parte do imposto de renda, em virtude do apoio direto a projetos previamente aprovados pelo Ministério do Meio Ambiente direcionados a:

I - capacitação, formação e assessoria técnica, inclusive para a promoção de intercâmbios, nacionais e internacionais, para as áreas escolar/acadêmica, empresarial, associações comunitárias e organizações sociais que explicitem como seu objeto a promoção, o desenvolvimento, a execução ou o fomento de atividades de reciclagem ou de reúso de materiais; II - incubação de microempresas, de pequenas empresas, de cooperativas e de empreendimentos sociais solidários que atuem em atividades de reciclagem; III - pesquisas e estudos para subsidiar ações que envolvam a responsabilidade compartilhada pelo ciclo de vida dos produtos; IV - implantação e adaptação de infraestrutura física de microempresas, de pequenas empresas, de indústrias, de cooperativas e de associações de catadores de materiais reutilizáveis e recicláveis; V - aquisição de equipamentos e de veículos para a coleta seletiva, a reutilização, o beneficiamento, o tratamento e a reciclagem de materiais pelas indústrias, pelas microempresas, pelas pequenas empresas, pelas cooperativas e pelas associações de catadores de materiais reutilizáveis e recicláveis; VI - Organização de redes de comercialização e de cadeias produtivas, e apoio a essas

redes, integradas por microempresas, pequenas empresas, cooperativas e associações de catadores de materiais reutilizáveis e recicláveis; VII - fortalecimento da participação dos catadores de materiais reutilizáveis e recicláveis nas cadeias de reciclagem; e VIII - desenvolvimento de novas tecnologias para agregar valor ao trabalho de coleta de materiais reutilizáveis e recicláveis.

Interessante notar que, ao apresentar o projeto de Lei, o Deputado Carlos Gomes consignou expressamente, na exposição de motivos, que a lei tem a finalidade de fornecer instrumentos para a implementação de uma política orientada ao incentivo às atividades voltadas à reciclagem. A falta de uma política de incentivos para a efetivação de práticas de recicláveis é um dos principais problemas do setor. Ademais, é uma atividade que demanda uma logística de alto custo, com a implantação de máquinas, mão de obra e local apropriado; tudo isso demanda investimentos elevados.

Registre-se, ainda, que, segundo consta da exposição de motivos, a exemplo do que ocorre na União Europeia, a gestão de resíduos sólidos tem o condão de gerar empregos, além de movimentar substancialmente a economia, gerando, inclusive, receita tributável. Em outras palavras, ao autorizar a capitalização do setor, há potencial geração de externalidades positivas e, indiretamente, aumento de arrecadação.

A despeito dos benefícios potenciais da referida lei, inicialmente, o Presidente da República vetou o referido benefício por entender que a proposta legislativa incorre em vício de inconstitucionalidade e em contrariedade ao interesse público, por resultar em renúncia de receita sem a demonstração do seu impacto fiscal e a apresentação de contrapartidas que resguardecem o alcance das metas fiscais, como a inclusão dos efeitos na estimativa de receita orçamentária ou a aprovação de medidas que compensem a arrecadação, o que violaria o disposto no art. 113 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, no art. 14 da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000 – Lei de Responsabilidade Fiscal, e nos arts. 125, 126 e 137 da Lei nº 14.116, de 31 de dezembro de 2020 – Lei de Diretrizes Orçamentárias 2021. Tal veto, entretanto, acabou sendo derrubado pelo Congresso Nacional Brasileiro.

Recentemente, foi promulgado o Decreto n. 12.106/2024, que regulamenta o incentivo fiscal à cadeia produtiva da reciclagem estabelecido na Lei nº 14.260, de 8 de dezembro de 2021, com vistas a fomentar o uso de matérias-primas e de insumos de materiais recicláveis e reciclados. Ainda no âmbito federal, verifica-se que o Decreto n. 11.158/2022 estabelece a incidência do Imposto sobre Produtos Industrializados a uma alíquota que varia entre 3,25% e 15% para os produtos incluídos no NCM 39 (Plástico e suas obras; Borracha e suas obras), reduzindo a referida alíquota a 0 em situações específicas, como desperdícios, resíduos e aparas de plástico (NCM 39.15).

No âmbito do IPI, ainda, a Receita Federal tem defendido que a reciclagem de materiais usados não se enquadra na modalidade de industrialização denominada renovação ou recondicionamento, razão pela qual não se aplicaria a base de cálculo prevista no art. 194 do RIPI⁸:

Art. 194. O imposto incidente sobre produtos usados, adquiridos de particulares ou não, que sofrerem o processo de industrialização, de que trata o inciso V do art. 4º o (renovação ou recondicionamento), será calculado sobre a diferença de preço entre a aquisição e a revenda (Decreto-Lei nº 400, de 1968, art. 7ª).

Registre-se que, ao julgar a matéria em 2006, quando ainda em vigor o Decreto n. 87.981/82, o Superior Tribunal de Justiça entendeu que reciclagem de sucata de papel caracteriza industrialização, ensejando o cálculo do IPI na forma do art. 67 do Decreto n. 87.981/82 (RIPI)⁹. Tal dispositivo regulamentava o mesmo art. 7 do Decreto-Lei n. 400/1968, de que trata o art. 194 do atual RIPI. Tal visão restritiva pode desestimular a reciclagem de um lado, e incentivar desnecessária judicialização sobre matéria tão relevante, conforme se tem sustentado ao longo deste artigo.

Feitas tais ponderações, por fim, é importante noticiar que, atualmente, se encontra sub judice no Supremo Tribunal Federal (STF) o tratamento pertinente à incidência do PIS e da COFINS sobre desperdícios, resíduos ou aparas, previsto nos arts. 47 e 48 da Lei 11.196/2005:

Art. 47. Fica vedada a utilização do crédito de que tratam o inciso II do caput do art. 3º da Lei nº 10.637, de 30 de dezembro de 2002, e o inciso II do caput do art. 3º da Lei nº 10.833, de 29 de dezembro de 2003, nas aquisições de desperdícios, resíduos ou aparas de plástico, de papel ou cartão, de vidro, de ferro ou aço, de cobre, de níquel, de alumínio, de chumbo, de zinco e de estanho, classificados respectivamente nas posições 39.15, 47.07, 70.01, 72.04, 74.04, 75.03, 76.02, 78.02, 79.02 e 80.02 da Tabela de Incidência do Imposto sobre Produtos Industrializados – TIPI, e demais desperdícios e resíduos metálicos do Capítulo 81 da Tipi. (Vigência) Art. 48. A incidência da Contribuição para o PIS/Pasep e da Cofins fica suspensa no caso de venda de desperdícios, resíduos ou aparas de que trata o art. 47 desta Lei, para pessoa jurídica que apure o imposto de renda com base no lucro real. (Vigência) Parágrafo único. A suspensão de que trata o caput deste artigo não se aplica às vendas efetuadas por pessoa jurídica optante pelo Simples.

⁸ Nesse sentido, Solução de Consulta COSIT n. 99002, de 2019: IPI. INDUSTRIALIZAÇÃO. RECICLAGEM DE PAPÉIS OU PAPELÕES USADOS. CARACTERIZAÇÃO. BASE DE CÁLCULO. A reciclagem de caixas de papel e papelão já utilizadas, dando origem a caixas de papel e papelão ondulado, é um processo de industrialização e está sujeita à incidência do IPI. A mencionada reciclagem de papéis e papelão não se enquadra na modalidade de industrialização denominada renovação ou recondicionamento. A base de cálculo de IPI prevista no art. 194 do RIPI/2010 (diferença de preço entre a aquisição e a revenda de produtos usados) só se aplica a produtos resultantes de processo de renovação ou recondicionamento.

⁹ TRIBUTÁRIO. IPI. PRODUTO RECICLADO. PAPEL. SUCATA. 1. A fabricação de papelão através da reciclagem de sucata de papel caracteriza industrialização, ensejando o cálculo do IPI na forma do art. 67 do Decreto n. 87.981/82 (RIPI). 2. Recurso especial não-provido. (REsp n. 388.046/PR, Relator Ministro João Otávio de Noronha, Segunda Turma, julgado em 14/2/2006, DJ de 21/3/2006: 109.)

Os contribuintes ingressaram com medida judicial para contestar a vedação à tomada de créditos estabelecida no art. 47 *supra*, contudo, o STF entendeu que os dois artigos formam um bloco normativo, de sorte que foi declarada a inconstitucionalidade do art. 47 e, por arrastamento, do art. 48¹⁰. Em tal processo pende de análise Embargos de Declaração em que se discute a constitucionalidade do art. 48, bem como a modulação dos efeitos da decisão¹¹.

Destaca-se, ainda, que referida matéria poderá ser solucionada pelo Congresso Nacional, caso aprovado o projeto de Lei n. 1.800/2021¹², que, de um lado autoriza a manutenção do crédito,

¹⁰ Recurso extraordinário. Repercussão geral. Direito Tributário Ambiental. 2. Tema 304 da sistemática da Repercussão Geral. 3. Artigos 47 e 48 da Lei federal 11.196/2005. Possibilidade de apuração de créditos de PIS/Cofins na aquisição de insumos recicláveis. 4. Coexistência dos regimes cumulativo e não-cumulativo da contribuição ao PIS/Cofins. Dualidade de alíquotas. Prejuízos econômicos ao contribuinte industrial dedicado à reciclagem. 5. Inconstitucionalidade de tratamento tributário prejudicial à indústria de reciclagem. Princípio do protetor recebedor. Possibilidade concreta de os créditos fiscais superarem o valor do PIS/Cofins recolhido na etapa anterior da cadeia de produção. Afronta aos princípios da isonomia tributária, neutralidade fiscal e ao regime tributário favorecido e simplificado devido à microempresa e à empresa de pequeno porte. 6. Ética ambiental. Estado Socioambiental de Direito. Sustentabilidade ecológica e social. Direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado. Artigos 170, inciso VI, e 225, da Constituição Federal. Vinculação do Legislador ordinário. Impossibilidade do esvaziamento do substrato axiológico dos direitos fundamentais ambientais. Inconstitucionalidade de tratamento tributário mais gravoso ao elo mais frágil da cadeia produtiva. População de baixa renda. Afronta às normas fundamentais de defesa do meio ambiente e da valorização do trabalho humano. 7. Fixação da tese: “São inconstitucionais os arts. 47 e 48 da Lei 11.196/2005, que vedam a apuração de créditos de PIS/Cofins na aquisição de insumos recicláveis”. Recurso extraordinário provido. (RE 607109, Relator(a): ROSA WEBER, Relator(a) p/ Acórdão: GILMAR MENDES, Tribunal Pleno, julgado em 08-06-2021, PROCESSO ELETRÔNICO REPERCUSSÃO GERAL - MÉRITO DJe-161 DIVULG 12-08-2021 PUBLIC 13-08-2021)

¹¹ Como ilustra excerto do andamento processual constante no sítio eletrônico do Supremo Tribunal Federal: pós o voto do Ministro Gilmar Mendes (Relator), que: a) indeferia os pedidos de ingresso formulados pela OCB (eDOC 155), pela ASCICLO, ANAP, INESFA, SINDIRECICLA e SINDIVERDE (eDOC 90); b) acolhia parcialmente os embargos de declaração opostos pela União (eDOC 131) e pela ANCAT (eDOC 87) para, modulando os efeitos da decisão recorrida, estabelecer que estes sejam produzidos a partir do exercício seguinte à data de publicação da ata de julgamento dos presentes embargos; e c) negava provimento aos embargos de declaração opostos pela ABIPLAST (eDOC 116) e declarava prejudicados os embargos de declaração opostos pela SINDINESFA (eDOC 120); do voto do Ministro Dias Toffoli, que: a) acolhia parcialmente os embargos de declaração opostos pela União, ANCAT e ABIPLAST, tão somente para assentar a constitucionalidade do art. 48 da Lei nº 11.196/05; b) negava seguimento aos embargos de declaração do Sindicato do Comércio Atacadista de Sucata Ferrosa e Não Ferrosa do Estado de São Paulo (SINDINESFA), e c) no tocante à modulação dos efeitos da decisão, 1) caso sejam acolhidos os embargos de declaração com a proposta de manutenção do art. 48 da Lei nº 11.196/2005, propunha a modulação dos efeitos da decisão recorrida para estabelecer que estes sejam produzidos a partir da data da publicação da ata de julgamento dos presentes embargos de declaração em relação ao art. 47; 2) caso vencido na tese da constitucionalidade do art. 48, entendia ser necessário se conceder um prazo maior para que a declaração de inconstitucionalidade de ambos os dispositivos passem a surtir efeitos, entendendo, portanto, que os efeitos da declaração de inconstitucionalidade dos arts. 47 e 48 da Lei nº 11.196/2005 somente devem se dar a partir do exercício seguinte (2025); 3) concluía que, qualquer que venha a ser o resultado do julgamento dos presentes aclaratórios, a modulação deve se dar, no mínimo, a partir da data do julgamento dos presentes embargos de declaração; e do voto do Ministro Alexandre de Moraes, que acompanhava o voto do Relator, pediu vista dos autos o Ministro André Mendonça. Plenário, Sessão Virtual de 16.2.2024 a 23.2.2024.

¹² Art. 1º Os arts. 47 e 48 da Lei nº 11.196, de 21 de novembro de 2005, passam a vigorar com a seguinte redação: “Art. 47. Fica autorizada a utilização do crédito de que tratam o inciso II do caput do art. 3º da Lei nº 10.637, de 30 de dezembro de 2002, e o inciso II do caput do art. 3º da Lei nº 10.833, de 29 de dezembro de 2003, nas aquisições de desperdícios, resíduos ou aparas de plástico, de papel ou cartão, de vidro, de ferro ou aço, de cobre, de níquel, de alumínio, de chumbo, de zinco e de estanho, classificados respectivamente nas posições 39.15, 47.07, 70.01, 72.04, 74.04, 75.03, 76.02, 78.02, 79.02 e 80.02 da Tipi, bem como de demais desperdícios e resíduos metálicos descritos no Capítulo 81 da Tipi, desde que realizadas por pessoa jurídica que apure o imposto de renda com base no lucro real e que utilize os referidos insumos como matéria-prima ou material secundário. § 1º O crédito será determinado mediante a aplicação da alíquota prevista no caput do art. 2º da Lei nº 10.637, de 30 de dezembro de 2002, e no caput do art. 2º da Lei nº 10.833, de 29 de dezembro de 2003, sobre o valor dos itens referidos no caput deste artigo adquiridos no mês. § 2º O direito ao crédito aplicar-se-á, exclusivamente, em relação: I - aos bens e serviços adquiridos de pessoa jurídica domiciliada no País; e II - aos custos e despesas incorridos, pagos ou creditados a pessoa jurídica domiciliada no País. § 3º O crédito que não tiver sido aproveitado em determinado mês poderá ser utilizado nos meses

de outro isenta a venda de desperdícios, resíduos ou aparas, incentivando o setor de reciclagem que, após a decisão acima, está sujeito ao regime de apuração de PIS e de COFINS padrão.

Outra discussão no âmbito do PIS e da COFINS recentemente veiculada na mídia diz respeito à tomada de créditos das contribuições sobre os gastos para elaborar e implementar um Plano de Gerenciamento de Resíduos Sólidos (PGRS), em conformidade com a Lei n. 12.305/2010 (Aguiar, 2024).

É importante considerar que, na solução de consulta proferida pela Receita Federal¹³, analisava-se operação específica, não sendo possível abstrair a conclusão veiculada na mídia de que tal insumo não seria possível de forma generalizada¹⁴.

Por fim, em agosto de 2023, com o anunciado objetivo de fortalecer a cadeia nacional de reciclagem, o Governo Brasileiro aumentou a alíquota do imposto de importação incidente sobre resíduos de papel e vidro (até então zeradas) e de plásticos (11,2%) para 18%, com efeitos a partir de 01 de agosto de 2023, por meio da Resolução GECEX Nº 502 DE 21/07/2023.

Do exposto acima, verifica-se que, no âmbito federal, há medidas que buscam reduzir a carga tributária de operações de reciclagem, mas não se identificou medida que implicasse aumento de taxaço sobre atividades que gerem resíduos plásticos (espécie de sin tax), talvez em razão do

subsequentes. § 4º A autorização prevista no caput deste artigo aplicar-se-á ainda que o estabelecimento adquirente sujeite-se ao recolhimento da Contribuição para os Programas de Integração Social e de Formação do Patrimônio do Servidor Público (Contribuição para o PIS/Pasep) e da Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social (Cofins) por substituição tributária.”(NR) “Art. 48. A venda de desperdícios, resíduos ou aparas de que trata o art. 47 desta Lei para pessoa jurídica que apure o imposto de renda com base no lucro real é isenta da Contribuição para o PIS/Pasep e da Cofins e não integra a base de cálculo dessas contribuições.”(NR)

¹³ Solução de Consulta COSIT n. 11/2024: INSUMOS. BENS E SERVIÇOS DECORRENTES DE IMPOSIÇÃO LEGAL. UTILIZAÇÃO NO PROCESSO DE PRODUÇÃO DE BENS OU PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS. REQUISITO. BRINDES. RECICLAGEM. TORREFAÇÃO E MOAGEM DE CAFÉ. FABRICAÇÃO DE LATICÍNIOS. CRÉDITOS. IMPOSSIBILIDADE. A imposição legal do uso de determinado bem ou serviço não afasta a exigência de que sejam utilizados no processo de produção de bens destinados à venda ou na prestação de serviços para que sejam considerados insumos à luz do inciso II do caput do artigo 3º da Lei nº 10.833, de 2003. Brindes destinados à campanha de "Troca-troca" (na qual consumidores de determinado produto trocam embalagens vazias por brindes), bem como reciclagem de embalagens vazias de produtos não estão insertos no processo de torrefação ou de moagem de café, ou ainda da fabricação de laticínios. Logo, a aquisição de referidos bens e serviços não originam, para a pessoa jurídica que os adquiriu, créditos da Cofins nos termos previstos no inciso II do caput do artigo 3º da Lei nº 10.833, de 2003.

¹⁴ 24. Portanto, brindes destinados a campanha de “Troca-troca” (na qual consumidores de determinado produto trocam embalagens vazias por brindes), bem como reciclagem de embalagens vazias de produtos, não fazem parte do processo de torrefação ou de moagem de café, ou ainda da fabricação de laticínios, atividades essas exercidas pela consulente. 25. Ainda que aplicadas em programas de sustentabilidade decorrentes de imposição legal, referidos bens e serviços não podem ser considerados insumos do processo de torrefação ou de moagem de café, ou da fabricação de laticínios, não podendo originar para a pessoa jurídica que os adquire, créditos da Contribuição para o PIS/Pasep e da Cofins, nos termos previstos no inciso II do caput do artigo 3º da Lei nº 10.637, de 2002, e no inciso II do caput do artigo 3º da Lei nº 10.833, de 2003, respectivamente.

justo receio de que tal tributação teria efeito sobre os custos da cadeia produtiva e sobre a inflação decorrente¹⁵(Maldonado, 2023).

3.2 Tributação Estadual

No âmbito estadual, a matéria torna-se de mais difícil compreensão, haja vista a possibilidade de cada Estado regular a matéria de forma diversa. Não obstante, Lucas Nogueira Holanda (2022, p. 91), ao analisar as legislações vigentes em 2022, verificou que:

[...] existe diferimento de ICMS em operações com resíduos de plástico em praticamente todos os entes, com exceção de Alagoas, Pernambuco, Piauí, Rio Grande do Norte e Distrito Federal. Nos estados de Goiás e Tocantins fala-se em isenção, e não diferimento, mas o efeito prático é similar. Em contrapartida, poucos são os estados que conferem algum benefício para o produto feito a partir de resíduos, aquele que contém material reciclado em sua composição. Dentre eles, incluem-se apenas Ceará, Sergipe, Mato Grosso, Tocantins, Goiás e os três estados da Região Sul.

Para fins do presente artigo, não aprofundaremos a análise das referidas legislações, indicando, contudo, que há bastante espaço para implementação de políticas fiscais, buscando a redução de resíduos plásticos no âmbito estadual, seja através de concessão de benefícios pertinentes à reciclagem, seja quanto ao endurecimento de alíquotas relativas às operações com maior produção de plástico de utilidade única, com fundamento no princípio da seletividade (Holanda, 2022, p. 104).

3.3 Tributação Municipal

No âmbito municipal, as dificuldades se alastram, haja vista o elevado número de municípios (em torno de 5.570), cada um deles com competência para legislar sobre o Imposto sobre serviços de qualquer natureza, da forma como lhes convier, respeitados os limites estabelecidos na Lei Complementar n. 116/2003.

No caso, verifica-se pouca margem de manobra aos Municípios que devem estabelecer suas alíquotas no limiar entre 2% e 5%, vedada a concessão de isenções, incentivos ou benefícios tributários ou financeiros, inclusive de redução de base de cálculo ou de crédito presumido ou outorgado, ou sob qualquer outra forma que resulte, direta ou indiretamente, em carga tributária

¹⁵ Com efeito, segundo divulgado, estudo realizado pela Acoplásticos indica que o tributo sobre plásticos de uso único na Colômbia poderia gerar um impacto de 4,1% no preço de venda de produtos que utilizam deste material (Maldonado, 2023).

menor que a decorrente da aplicação da alíquota mínima de 2%, exceto para os serviços a que se referem os subitens 7.02 (Execução, por administração, empreitada ou subempreitada, de obras de construção civil, hidráulica ou elétrica e de outras obras semelhantes, inclusive sondagem, perfuração de poços, escavação, drenagem e irrigação, terraplanagem, pavimentação, concretagem e a instalação e montagem de produtos, peças e equipamentos), 7.05 (Reparação, conservação e reforma de edifícios, estradas, pontes, portos e congêneres) e 16.01 (Serviços de transporte coletivo municipal rodoviário, metroviário, ferroviário e aquaviário de passageiros).

Não significa dizer que os Municípios estão impedidos de atuar na matéria, uma vez que poderiam instituir taxas incidentes sobre resíduos, a exemplo do que fez a Municipalidade de São Paulo, por meio da Lei n. 13.478/2002, em que institui a Taxa de Resíduos Sólidos Domiciliares (TRSD), a Taxa de Resíduos Sólidos de Serviços de Saúde (TRSS) e a Taxa de Fiscalização dos Serviços de Limpeza Urbana (FISLURB).

Ainda, em São Paulo, aprovou-se a Lei n. 15.374/2011, que proibiu a distribuição gratuita ou a venda de sacolas plásticas para os consumidores para o acondicionamento e transporte de mercadorias adquiridas em estabelecimentos comerciais no Município de São Paulo, autorizando tão somente a utilização de sacolas bioplásticas que podem ser reutilizadas pelos cidadãos, para acondicionamento e disposição dos resíduos para a Coleta.

4 Reforma Tributária e impactos na Tributação do Plástico

Até aqui, apresentou-se os efeitos deletérios do plástico no meio ambiente, além da possibilidade de a tributação ser utilizada como uma medida para desincentivar operações relacionadas à utilização de plástico de uso único, enquanto incentiva a reciclagem como meio de diminuir a produção de resíduos sólidos. Viu-se ainda que, apesar de existirem, ainda são poucas as medidas adotadas no âmbito brasileiro com esses objetivos, ainda que exista respaldo constitucional para tanto. Dito isso, nesta seção, analisar-se-á as medidas adotadas por outros países, bem o que poderia ser implementado no Brasil neste momento em que se discute a reforma tributária.

Alguns países, como o Chile e o Canadá decidiram pela proibição da utilização de itens plásticos descartáveis. No Chile, especificamente, há lei desde 2018 que proíbe a distribuição em todo o território de sacolas de plástico no comércio. Além disso, desde 2021, o Congresso Nacional aprovou uma lei que proíbe o uso de itens plásticos descartáveis em restaurantes, cafês, bares e em entregas por delivery, como copos, talheres, canudos, mexedores e bandejas de isopor. A lei

também estabelece que os estabelecimentos serão obrigados a usar produtos reutilizáveis quando o consumo ocorrer fora do local. Para deliveries, os estabelecimentos deverão oferecer descartáveis de materiais que não sejam plásticos ou de plásticos certificados, que serão permitidos para alguns produtos (Exame, 2018) (Oceana Brasil, 2021).

Na mesma linha, o Canadá incluiu o plástico como substância tóxica, sob a Lei de Proteção Ambiental de 2021, além de prescrever a proibição de produção e venda de embalagens feitas com o material até o final de 2023, e a exportação de produtos plásticos até 2025 (Levano, [s.d.]).

Além disso, recentemente, no intuito de zerar os resíduos plásticos, o país abriu uma consulta pública sobre a criação de uma obrigação acessória que obrigaria os produtores de plástico a manterem um registro da quantidade de itens plásticos que entraram no mercado e do que aconteceu com eles ao final do ciclo econômico. Tal medida teria como efeitos: (i) complementar os requisitos de comunicação existentes, tais como os dos programas provinciais e territoriais de responsabilidade alargada do produtor; (ii) harmonizar os dados de plásticos em todo o país, e (iii) tornar essas informações abertamente acessíveis a todos os canadenses e empresas por meio de uma nova e moderna plataforma de relatórios (Government of Canada, 2024).

Enquanto esses países parecem caminhar por um caminho mais restrito, optando pela redução de plásticos via proibição de sua produção e utilização, outros têm adotado a tributação como medida para desincentivar tal conduta ao mesmo tempo em que aumenta a arrecadação de recursos.

Nessa linha, a partir de janeiro de 2021, no contexto do Acordo Verde Europeu (European Green Deal), visando estimular a economia-circular e, particularmente, combater a poluição gerada por produtos plásticos, a União Europeia instituiu uma contribuição nacional a ser paga por cada Estado-membro, calculada com base na quantidade de resíduos de embalagens plásticas não recicladas¹⁶. Tal medida não importa a obrigatoriedade de os Estados-membros instituírem impostos nacionais incidentes sobre seus respectivos contribuintes (KPMG, [s.d.]).

¹⁶ Proposal for a COUNCIL DECISION on the system of Own Resources of the European Union {SWD(2018) 172 final}: On 18 January 2018, the Commission adopted a European Strategy for Plastics in a Circular Economy [15](#). This strategy will contribute to tackling the environmental problems, in particular by improving the economics of recycling and reducing the leakage of plastic litter into the environment. The strategy also aims to increase plastics sustainability while stimulating and rewarding innovation, competitiveness and job creation. The Communication [16](#) indicated that measures of a fiscal nature could encourage environmentally friendly behaviors. On 22 March 2018, the Commission organized a roundtable with stakeholders to discuss how the EU budget can contribute to the Plastics strategy. Overall, there was an agreement on the need to reduce plastic pollution by using different means. The introduction of a dedicated new tax at EU level would be problematic from a competitiveness and subsidiarity angle; at the same time, the EU budget's potential role in addressing this problem was broadly acknowledged. The proposed Own Resource contribution would be directly proportional to the quantity of non-recycled plastic packaging waste generated in each Member State. The contribution will therefore provide an incentive for the Member States to reduce these waste streams. In this way, the EU budget would contribute to meeting the objectives of the Plastic strategy and of the Circular Economy. The Own Resource contribution would be proportional to the quantity of

Seguindo tal medida, em 2022, a Espanha publicou a Ley 7/2022, de 08 de abril, que instituiu um imposto sobre recipientes plásticos não reutilizáveis, que passou a vigorar a partir de 01 de janeiro de 2023, calculado sobre o peso do resíduo produzido. Tal imposto alcança: (i) Embalagens que contenham plástico, não reutilizáveis e não recicladas. (ii) Produtos de plástico semiacabados (por exemplo, pré-formas ou chapas termoplásticas); e (iii) Produtos que contenham plástico destinado ao fecho ou à apresentação de embalagens não reutilizáveis (Espanha, 2022) (Álvarez, 2023) (Reisopack, [s.d.]) (Cotransa Group, [s.d.]).

Segundo estudo divulgado, as empresas espanholas têm relatado gastos elevados para se adaptar à referida legislação, o que indica elevados custos de conformidade, bem como registram a diminuição do número de vendas de recipientes plásticos não reutilizáveis em razão do referido tributo (García, 2023). Tais resultados indicariam que a legislação estaria alcançando seu objetivo de reduzir o consumo de tais produtos.

A Itália também instituiu um imposto sobre o plástico de utilização única, por meio da Lei n. 27/2019. Contudo, até o momento esta lei tem sido frequentemente prorrogada, inclusive, segundo à última alteração ao art. 652 da referida lei, tal imposto somente deverá entrar em vigor a partir de 26 de julho de 2026.

Em Portugal, desde julho de 2022, a Autoridade Tributária aplica uma taxa de 30 centavos às embalagens de plástico não reutilizáveis, a pagar pelo consumidor final, estendido tal imposto, em janeiro de 2023, aos recipientes de alumínio. Além disso, o Orçamento do Estado para 2024 incluiu a instituição de taxa de quatro centavos pela utilização de sacos de plástico leves e muito leves (Ferreira, 2024).

Outros países, como a Colômbia e o Reino Unido, também possuem tributos sobre o plástico ou tem pensado em instituí-lo. No Brasil, como visto anteriormente, não há um tributo específico sobre o plástico, tampouco uma proibição definitiva (WTS Global, 2024) (United Kingdom., 2022) (Maldonado, 2023) (Holanda, 2022:105).

Embora já fosse extraível do texto constitucional, conforme exposto no tópico 2 deste artigo, a reforma Tributária aprovada pela Emenda Constitucional n. 132/2023 explicitou que o Sistema Tributário Nacional deve observar o princípio da defesa do meio ambiente. Aprovou ainda a instituição de um imposto seletivo sobre a produção, extração, comercialização ou importação de

non-recycled plastic packaging waste reported each year to Eurostat. Member States' contributions to the Own Resource would be calculated by applying a call rate of EUR 0,80/kg call rate to this quantity, which could bring around EUR 7 billion per year.

bens e serviços prejudiciais à saúde ou ao meio ambiente, nos termos da lei complementar (Andrade, 2024^a, p. 386-400) (Andrade, 2024b) (Folloni, 2024, p. 617-642) (Brasil, 1988).

O então Projeto de Lei Complementar n. 68/2024 (no Anexo XVIII), e agora Lei Complementar n.214/2024, apresentado pelo poder Executivo, apenas considera prejudiciais à saúde ou ao meio ambiente os bens classificados nos códigos da NCM/SH listados no Anexo XVII, referentes a: I - veículos; II - embarcações e aeronaves; III - produtos fumígenos; IV - bebidas alcoólicas; V - bebidas açucaradas; e VI - bens minerais extraídos; VII Concursos de prognósticos e *Fantasy sport*.

Antes da aprovação da Emenda Constitucional n. 132/2023, Lucas Holanda defendeu algumas alternativas para implementação de um plastic tax no Brasil: (i) Em se tratando de plástico virgem, as condutas poderiam ser extrair petróleo para fabricação de plástico ou gerar plástico; e (ii) tributar os produtos fabricados a partir de plástico virgem, mas essa sistemática seria bem mais difícil que anterior, já que o número de transformadores de plástico é, em tese, maior que o de produtores de plásticos (Holanda, 2022, p. 105).

Nota-se que a primeira opção declinada já estaria abrangida pela hipótese prescrita na Constituição Federal, que poderia ser limitada às operações para produção de plástico virgem. Note-se que a utilização do imposto seletivo para alcançar tal objetivo pode ser restrita, pois, como recorda Mariana Ruppenthal, o artigo 398 do PLP 68/2024¹⁷ disciplinou a imunidade do Imposto Seletivo, posteriormente reduzida em sua amplitude por meio do art. 413 da Lei Complementar 214 de 2024 (cujo inciso I previsto no art. 398 foi vetado)¹⁸ enfatizando que não haveria incidência sobre bens e serviços com redução de 60% na alíquota padrão do IBS e da CBS nos regimes diferenciados, de sorte que talvez a instituição de contribuição específica seja o melhor instrumento no âmbito da legislação brasileira (Ruppenthal, 2024).

Verifica-se que, apesar de ser uma estratégia que vem sendo adotado por outros países, ainda não está no radar do Brasil a implementação de uma carga mais onerosa sobre tais operações¹⁹, o que deverá ser a vir enfrentado, caso o Brasil queira atender os diversos

¹⁷ Capítulo II. Da Não Incidência. Art. 398. Aplica-se: I - imunidade do Imposto Seletivo para a) as exportações para o exterior dos bens de que trata o art. 393, ressalvado o disposto no inciso V do art. 397; e b) as operações com energia elétrica e com telecomunicações; II - não incidência do Imposto Seletivo sobre: a) os bens e serviços com redução em 60% (sessenta por cento) da alíquota padrão do IBS e da CBS nos regimes diferenciados de que trata o Capítulo III do Título IV do Livro I; e b) os serviços de transporte público coletivo de passageiros rodoviário e metroviário de caráter urbano, semiurbano e metropolitano, de que trata o Capítulo V do Título IV do Livro I.

¹⁸ CAPÍTULO II. DA NÃO INCIDÊNCIA: Art. 413. O Imposto Seletivo não incide sobre: I - (VETADO); II - as operações com energia elétrica e com telecomunicações; e III - os bens e serviços cujas alíquotas sejam reduzidas nos termos do § 1º do art. 9º da Emenda Constitucional nº 132, de 20 de dezembro de 2023.

¹⁹ Embora há quem defenda que a possível incidência sobre o petróleo e outras formas de recursos não renováveis prevista no 153, § 6º, inciso VII, da CF/88 (alterada pela Emenda Constitucional nº 132) implicaria na incidência indireta desse imposto

compromissos internacionais que têm aderido em matéria de preservação ambiental (Ruppenthal,2024).

Em outras palavras, o problema que se identifica na legislação tributária brasileira, nesse contexto, é um esforço consideravelmente reduzido para atribuir carga tributária mais onerosa em operações (em diferentes níveis) ou produtos decorrentes de plásticos no Brasil, o que, em certa medida, contrapõe-se com os compromissos internacionais assumidos pelo país nos últimos anos.

É claro que, cada situação deve ser analisada conforme sua própria peculiaridade. Por exemplo, o Anexo IV da Lei Complementar n. 214 de 2024, que dispõe sobre dispositivos médicos submetidos à redução de 60% (sessenta por cento) das alíquotas do IBS e da CBS, inclui alguns produtos derivados de plástico entre produtos beneficiados com a redução de alíquota, a exemplo de acessórios de plástico do tipo utilizado em linhas de sangue para hemodiálise, tais como: obturadores, incluídos os reguláveis (*clamps*), cliques e similares. A extrafiscalidade (ou caráter indutor) (Schoueri, 2005) aqui se justifica pelo próprio direito à saúde, já que tais produtos contribuem diretamente para melhor atendimento médico.

De toda forma, observa-se que o problema maior é referente à ausência de uma legislação coesa que possa adequadamente adotar medidas fiscais (e sobretudo extrafiscais) para a utilização consciente de plástico na realidade brasileira, o que mostra, em alguns aspectos, certo distanciamento (e até um certo atraso) na implementação de políticas públicas legislativas tributárias voltadas a esse objetivo no Brasil.

É importante ressaltar também que a reforma tributária (mesmo com os novos tributos) não trouxe contribuições adicionais efetivas à resolução da problemática, o que, em certa medida, causa surpresa, haja vista que o Brasil, às vésperas de sediar um dos eventos mais importantes sobre ambientalismo (Conferência das Nações Unidas sobre as Mudanças Climáticas de 2025 – COP 30), ainda mantém essa defasagem.

5 Conclusões

A tributação, enquanto instrumento de políticas públicas, oferece grande potencial para o incentivo e o desincentivo a condutas relacionadas a diversas áreas. Naturalmente, a extrafiscalidade que consolida esse instrumental tributário voltado a objetivos ou a finalidades que

sobre os materiais plásticos, uma vez que sua matéria-prima é derivada do petróleo, entende-se que tal medida está longe de objetivar o desincentivo à utilização de tais produtos plásticos não reutilizáveis (Ruppenthal,2024).

escapem à mera arrecadação (pelo menos prioritariamente), também pode ser utilizada com propósitos ambientais, o que é fruto dos avanços relacionados ao ambientalismo e ao desenvolvimento sustentável e que, oriundo da experiência internacional, gradativamente impactou a realidade brasileira, inclusive no âmbito constitucional. Assim, a ligação entre o Direitos Fundamentais e o Ambientalismo também se conecta ao Direito Tributário, por meio da Green Tax Reform, bem como pelas green taxes.

No Brasil, o legislador logo passou a veicular instrumentos tributários para atingir objetivos ambientais ou sustentáveis. A literatura tributária especializada também gradativamente se fortaleceu em análises extrafiscais ambientais, inclusive em perspectivas normativas e indutoras. Apesar disso, há poucos estudos relacionados especificamente à tributação do plástico, embora essa tenha se mostrado uma medida extremamente difundida ao redor do mundo.

Com efeito, no sistema jurídico-tributário atual, além das poucas medidas de incentivo à reciclagem identificadas, as operações com plástico seguem a tributação padrão, sem qualquer medida de desincentivo ao setor. Em outras palavras, mesmo a Reforma Tributária do Consumo trazida em nível constitucional (E.C. 132/2023) e infraconstitucional (LC 214/2024), não buscou alterar essa realidade, fato que deve impulsionar a futuras reflexões sobre possíveis caminhos para a tributação do plástico, seja dentro ou fora do contexto atual da reforma tributária brasileira.

Referências

AGUIAR, A. Receita nega créditos de PIS e Cofins por custos com reciclagem. **Valor econômico**, 25 mar. 2024. Disponível em <https://valor.globo.com/legislacao/noticia/2024/03/25/receita-nega-creditos-de-pis-e-cofins-por-custos-com-reciclagem.ghtml>. Acesso em: 04 dez. 2025

ALMEIDA, F. D. M. **Competências na Constituição de 1988**. 4. ed. São Paulo: Atlas, 2007

ALTAMIRANO, A. C. El Derecho Constitucional a un ambiente sano, derechos humanos y su vinculación con el derecho tributário. In: MARINS, J. (Coord) **Tributação e Meio Ambiente**. Curitiba: Juruá, 2002.

ALTAMIRANO, A. C. El Derecho Tributario ante La Constitucionalización del derecho a un medio ambiente sano. In: TÔRRES, H. T. (org.) **Direito tributário ambiental**. São Paulo: Malheiros, 2005.

ÁLVAREZ, M. Novedades en el Impuesto sobre envases de plástico no reutilizables. **Cuatrecasas**, 8 maio 2023. Disponível em:

<https://www.cuatrecasas.com/es/spain/fiscalidad/art/novedades-impuesto-sobre-envases-plastico-no-reutilizables>. Acesso em: 08 nov. 2024.

ANDRADE, J. M. A. **Imposto Seletivo e Pecado: Juízos Críticos sobre Tributação Saudável**. São Paulo: IBDT, 2024b.

ANDRADE, J. M. A. O novo imposto seletivo e o IPI da Zona Franca de Manaus. **Revista Direito Tributário Atual**, [s. l.], n. 56, p. 386-400, 2024a. DOI: <https://doi.org/10.46801/2595-6280.56.17.2024.2523>. Disponível em: <https://doi.org/10.46801/2595-6280.56.17.2024.2523>. Acesso em: 04 dez. 2025.

BALEEIRO, A. **Limitações Constitucionais ao poder de tributar**, 8ª ed. Rio de Janeiro: Forense, 2010.

BARRETO, P. A. **Planejamento tributário: Limites normativos**. São Paulo: Noeses, 2016.

BIRD, R. M. The role of the tax system in developing countries. **Australian Tax Forum** v. 7, n. 4, 1990.

BORGES, J. S. M. **Introdução ao direito financeiro**. São Paulo: Max Limonad, 1998.

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília: Presidência da República, [2024]. Disponível em: planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 06 nov. 2024.

BRASIL. **Agenda 21 da Conferência da ONU sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento**. Ministério do Meio Ambiente e mudança do clima [s.d.]. Disponível em: www.mma.gov.br. Acesso em: 12 out. 2023.

CHILE aprova lei nacional que reduz plásticos de uso único. **Oceana Brasil**, 26 maio 2021. Disponível em: <https://brasil.oceana.org/comunicados/chile-aprova-lei-nacional-que-reduz-plasticos-de-uso-unico/>. Acesso em: 4 dez. 2025.

CHILE é o primeiro país sul-americano a proibir sacolas de plástico. **Exame**, 3 ago. 2018. Disponível em: <https://exame.com/mundo/chile-e-o-primeiro-pais-sul-americano-a-proibir-sacolas-de-plastico/>. Acesso em: 4 dez. 2025.

DALTON, H. **Princípios de Finanças Públicas**. 4º ed. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1980.

DERANI, C. Aplicação do Direito Ambiental para o Desenvolvimento sustentável. In: TÔRRES, H. T. **Direito Tributário Ambiental**. São Paulo: Malheiros, 2005.

Due, J. F. **Tributação indireta nas economias em desenvolvimento**. São Paulo: Perspectiva, 1974.

ESPAÑA. Ley 7/2022, de 8 de abril, de residuos y suelos contaminados para una economía circular. **Boletín Oficial del Estado**, Madrid, 8 abr. 2022. Disponível em: <https://www.boe.es/buscar/pdf/2022/BOE-A-2022-5809-consolidado.pdf>. Acesso em: 4 dez. 2025.

FERRAZ, R. O Princípio da Capacidade Contributiva na Tributação Ambientalmente Orientada. **Revista Direito tributário Atual**, [s. l.], n. 21, p. 211-232, 2007. Disponível em: <https://revista.ibdt.org.br/index.php/RDTA/article/view/1565>. Acesso em: 04 dez. 2025.

FERREIRA, B. Taxa de 4 centavos sobre sacos de plástico para pão e fruta ainda não está a ser cobrada. Governo prepara regulamentação. **Observador**, 03 jan. 2024. Disponível em <https://observador.pt/2024/01/03/taxa-de-4-centavos-sobre-sacos-de-plastico-para-pao-e-fruta-ainda-nao-esta-a-ser-cobrada-governo-prepara-regulamentacao/>. Acesso em: 04 dez. 2025.

FOLLONI, A. Competência Tributária do Imposto Seletivo: o Texto e seus Contextos. **Revista Direito Tributário Atual**, [s. l.], n. 57, p. 617-642, 2024. DOI: <https://doi.org/10.46801/2595-6280.57.25.2024.2606>. Disponível em: <https://revista.ibdt.org.br/index.php/RDTA/article/view/2606>. Acesso em: 04 dez. 2025.

GARCÍA, G. Empresas del plástico en España en jaque por el impuesto a los envases plásticos. **The food Tech**, 16 ago. 2023. Disponível em: <https://thefoodtech.com/insumos-para-empaque/empresas-del-plastico-en-espana-en-jaque-por-el-impuesto-a-los-envases-plasticos/>. Acesso em: 04 dez. 2025.

GRECO, M. A. A destinação dos recursos decorrentes da contribuição de intervenção no domínio econômico - Cide sobre combustíveis. **Revista Dialética de Direito Tributário**, São Paulo, n. 104, p. 122-140, 2004.

GRECO, M. A. Solidariedade social e tributação. In: GRECO, M. A.; GODOI, M. S. (coords). **Solidariedade social e tributação**. São Paulo: Dialética, 2005.

HOLANDA, L. N. A tributação ambiental em um contexto de reciclagem de plástico no Brasil. 2022. 133 f. **Dissertação** (Mestrado em Direito) — Universidade Federal do Ceará, Fortaleza, 2022. Disponível em: <https://repositorio.ufc.br/handle/riufc/68405>. Acesso em: 04 dez. 2025.

IMPUESTO al plástico. **Reisopack**, [s.d.]. Disponível em: <https://www.reisopack.com/novedades/impuesto-al-plastico/>. Acesso em: 4 dez. 2025.

KPMG. Our insights. [S.l.]: **KPMG**, [s.d.]. Disponível em: <https://kpmg.com/xx/en/our-insights.html>. Acesso em: 4 dez. 2025.

LEÃO, M. T. Contributo para o estudo da extrafiscalidade: a importância da finalidade na identificação das normas tributárias extrafiscais. **Revista Direito Tributário Atual**, [s. l.], n. 34, p. 303-325, 2015b. Disponível em: <https://revista.ibdt.org.br/index.php/RDTA/article/view/155>. Acesso em: 04 dez. 2025.

LEÃO, M. T. **Controle da Extrafiscalidade**. São Paulo: Quartier Latin, 2015a.

LEVANO, C. No more plastic! Canadá proíbe a produção e importação de plásticos de uso único. **ABJ Notícias**. [s.d.]. Disponível em: <https://www.abjnoticias.com.br/no-more-plastic-canada-proibe-a-producao-e-importacao-de-plasticos-de-uso-unico/>. Acesso em: 04 dez. 2025.

MALDONADO, D. S. ¿Cuál es el impacto del impuesto a plásticos de un solo uso en la industria? **El Empaque**, 19 jul. 2023. Disponível em: <https://www.elempaque.com/es/noticias/cual-es-el-impacto-del-impuesto-plasticos-de-un-solo-uso-en-la-industria>. Acesso em: 04 dez. 2025.

NABAIS, J. C. Política Fiscal, Desenvolvimento Sustentável e Luta contra a Pobreza. Cadernos da Escola de Direito e Relações Internacionais da UniBrasil, [s.l.], n.07, p. 361-378, 2007. Disponível em: <https://portaldeperiodicos.unibrasil.com.br/index.php/cadernosdireito/article/download/2564/2137>. Acesso em: 04 dez. 2025.

NUEVO impuesto a envases plásticos. **Cotransa Group**, [s.d.]. Disponível em: <https://cotransagroup.com/nuevo-impuesto-envases-plasticos/>. Acesso em: 4 dez. 2025.

OLIVEIRA, J. M. D. **Direito Tributário e Meio Ambiente**. Rio de Janeiro: Renovar, 1995.

PARKER, L. Por que a poluição plástica se tornou uma crise global? **National Geographic**, 15 abr. 2024. Disponível em <https://www.nationalgeographicbrasil.com/meio-ambiente/2024/04/por-que-a-poluicao-plastica-se-tornou-uma-crise-global>. Acesso em: 04 dez. 2025.

PERRONE-MOISÉS, C. Direitos humanos e desenvolvimento: a contribuição das Nações Unidas. In: AMARAL JR., A.; PERRONE-MOISÉS, C. **O cinquentenário da Declaração Universal dos Direitos do Homem**. São Paulo: Edusp, 1999.

PLASTIC taxation Europe update 2024. **WTS Global**, 8 maio 2024. Disponível em: <https://wts.com/global/publishing-article/20240508-plastic-taxation-europe-update-2024~publishing-article>. Acesso em: 4 dez. 2025.

RUPPENTHAL, M. Incidência do Imposto Seletivo no plástico e relação com produtos da cesta básica. **CONJUR**, 08 maio 2024. Disponível em <https://www.conjur.com.br/2024-mai-08/incidencia-do-imposto-seletivo-sobre-o-plastico-e-a-relacao-com-os-produtos-da-cesta-basica/>. Acesso em: 04 dez. 2025.

SCHOUERI, L. E. **Normas tributárias indutoras e intervenção econômica**. Rio de Janeiro: Forense, 2005.

SOUZA, S. M. L. A. P. **Políticas Públicas na Tributação Ambiental**: instrumentos para o desenvolvimento da sociedade. Belo Horizonte: Editora Fórum, 2017.

TEODOROVICZ, J. **História Disciplinar do Direito Tributário Brasileiro**: volume XXI. São Paulo: Quartier Latin, 2017.

TEODOROVICZ, J.; BORGES, A. M. Políticas públicas tributárias e o combate a pandemias: o caso “coronavírus” e os reflexos na política tributária brasileira. *Revista Argumentum*, Marília, v. 23, n. 2, p. 609-634, 2022. Disponível

em: <http://ojs.unimar.br/index.php/revistaargumentum/article/view/1394/1008>. Acesso em: 08 dez. 2025.

TEODOROVICZ, J.; SOUZA, J. J. M. Extrafiscalidade Socioambiental. **Revista Tributária e de Finanças Públicas**, [s. l.], n. 90, 2011. Disponível em: <https://bd.tjdft.jus.br/items/f41b799c-6f98-4dca-929e-29e0af89a309>. Acesso em: 04 dez. 2025.

TEODOROVICZ, J.; VIEIRA, M. P.; PAIVA, A. P. A. Extrafiscalidade, Tributação Ambiental e Energias Renováveis no Brasil. *In*: CAVALLÉ, A. U. **Descarbonización, Progreso Energético y Políticas Tributarias**. Espanha: Editorial Aranzadi, 2024.

THE Government of Canada is seeking feedback on developing a federal plastics registry to help tackle plastic pollution. **Government of Canada**, 18 jan. 2024. Disponível em: <https://www.canada.ca/en/environment-climate-change/news/2024/01/the-government-of-canada-is-seeking-feedback-on-developing-a-federal-plastics-registry-to-help-tackle-plastic-pollution.html>. Acesso em: 4 dez. 2025.

TÔRRES, H. T. Constituição financeira e o federalismo financeiro cooperativo equilibrado brasileiro. **Revista Fórum de Direito Financeiro e Econômico (RFDFE)**, Belo Horizonte, v. 3, n. 5, p. 25-54, 2014. Disponível em: <https://repositorio.usp.br/item/002778859>. Acesso em: 04 dez. 2025.

TRINDADE, A. A. C. **Direitos Humanos e Meio Ambiente**. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 1993.

UNEP. **Global Waste Management Outlook 2024**. [S.l.]: United Nations Environment Programme, 2024. Disponível em: <https://www.unep.org/resources/global-waste-management-outlook-2024>. Acesso em: 4 dez. 2025.

UNEP. **Turning off the tap: how to end plastic pollution and create a circular economy**. [S.l.]: United Nations Environment Programme, 2023. Disponível em: <https://www.unep.org/resources/turning-off-tap-end-plastic-pollution-create-circular-economy>. Acesso em: 4 dez. 2025.

UNITED KINGDOM. **The Environmental Protection** (Plastic Plates etc. and Polystyrene Containers etc.) (England) Regulations 2022. Legislation.gov.uk, 2022. Disponível em: <https://www.legislation.gov.uk/ukxi/2022/117/contents/made>. Acesso em: 4 dez. 2025.

VALADÃO, M. A. P. O sistema tributário internacional contemporâneo sob a perspectiva dos países em desenvolvimento: análise crítica. **NOMOS**, [s. l.], v. 37, n. 1, 2017. Disponível em: <https://periodicos.ufc.br/nomos/article/view/20101>. Acesso em: 04 dez. 2025.

VIEIRA, M. P. Possibilidade de Tributação em Bases Territoriais no Sistema Jurídico Brasileiro: Ofensa ao Princípio da Universalidade? **Revista de Direito Tributário Internacional Atual**, [s. l.], n. 4, p. 142–165, 2018. DOI: <https://doi.org/10.46801/2595-7155-rdtia-n4-7>. Disponível em: <https://revista.ibdt.org.br/index.php/RDTIAAtual/article/view/585>. Acesso em: 25 jun. 2024.

YOSHIDA, C. Y. M. A Efetividade e a eficiência ambiental dos instrumentos econômico-financeiros e tributários. *In*: TORRES, H. T. (Org). **Direito tributário ambiental**. São Paulo: Malheiros, 2005.

Data de submissão: 14/11/2024

Data de aceite: 07/03/2025