



**A TRIBUTAÇÃO DE BIOCOMBUSTÍVEIS NO BRASIL SOB O VIÉS DO
PRINCÍPIO DE DEFESA AO MEIO AMBIENTE***

*BIOFUEL TAXATION IN BRAZIL FROM THE PERSPECTIVE OF THE PRINCIPLE OF
ENVIRONMENTAL PROTECTION*

Marcus Lívio Gomes**
Nathália de Souza Feitosa***

RESUMO

O artigo busca compreender a tributação de biocombustíveis no Brasil e sua compatibilidade com os preceitos constitucionais envolvendo a proteção do meio ambiente. Para tanto, explora a importância dos biocombustíveis na economia no contexto atual, salientando a urgência da transição energética. Ao fim, analisa a política tributária e econômica incidente sobre combustíveis e as contradições que traz consigo.

Palavras-chave: biocombustíveis – tributos – defesa ao meio ambiente

ABSTRACT

The article seeks to understand the taxation of biofuels in Brazil and its compatibility with constitutional principles concerning environmental protection. To this end, it explores the importance of biofuels in the current economic context, emphasizing the urgency of the energy transition. Finally, it analyzes the tax and economic policies applicable to fuels and the contradictions they entail.

Keywords: biofuels – taxation – environmental protection

*Publicado em 22 abr. 2026.

**Professor Titular de Direito Financeiro e Tributário na UERJ. Pós-Doutor pela University of London (IALS). Sócio Líder da área Tributária e Aduaneira do Salomão Advogados. Juiz Federal do TRF da 2ª Região aposentado. E-mail: marcusliviogomes@gmail.com

***Bacharel em Direito pela Puc Minas. Mestre e Doutoranda em Finanças Públicas, Tributação e Desenvolvimento na UERJ. Pesquisadora da linha de Finanças Públicas e Tributação na UERJ. Advogada e Professora. E-mail: feitosa9582@gmail.com



1. INTRODUÇÃO

O debate sobre a produção de biocombustíveis no Brasil ganha centralidade no cenário doméstico, considerando a pressão internacional para uma transição energética como forma de mitigação das mudanças climáticas. De outro lado, o Brasil ocupa uma posição de destaque na temática, uma vez que, historicamente, possui uma matriz energética mais sustentável que muitos países da Europa.

Diversas ações têm sido propostas pelo governo brasileiro, para apoio a energias renováveis¹ e para redução da emissão de carbono no país, seja como forma de alcançar os objetivos traçados no Acordo de Paris em 2015, seja como forma de assumir a liderança global da transição energética e de defesa ao meio ambiente na 30ª Conferência da ONU sobre Mudanças Climáticas (COP30), a ser realizada em Belém (PA), em novembro de 2025².

Nesse contexto, a aprovação da Emenda Constitucional nº 132 em dezembro de 2023, trouxe dispositivos relevantes para concretização de políticas públicas voltadas a transição energética e proteção ao meio ambiente. Dentre outros, destacamos a inserção do princípio de defesa ao meio ambiente, inserido no rol de princípios regentes do sistema tributário brasileiro (art. 145, §3º, CF/88).

Todavia, a tributação de combustíveis e biocombustíveis no país se revela mais complexa em um olhar mais atento. É possível visualizar contradições entre o discurso político e a realidade, o que acarreta distorções no sistema tributário. Neste artigo, pretendemos investigar se o tratamento dado a biocombustíveis no Brasil está condizente com os parâmetros constitucionais de proteção ao meio ambiente.

Então, qual é a tributação que recai sobre os biocombustíveis hoje? Existe, de fato, um tratamento tributário que favoreça a produção e comercialização deste tipo de produto? A tributação de biocombustíveis no país dá efetividade ao princípio de defesa ao meio ambiente? E, mais ainda, a tributação de biocombustíveis está condizente com os valores constitucionais?

A partir das respostas a estas perguntas, pretendemos demonstrar que as incoerências encontradas geram distorções tributárias negativas à produção e comercialização

¹ Ampliação dos parques de energia renovável (eólicas, fotovoltaicas, hidrelétricas); Incentivos fiscais para produção de hidrogênio verde, Projeto de Lei Combustíveis do Futuro (PL 528/2020), dentre outros.

² Fonte: PLANALTO. Em Belém (PA), Lula ressalta a importância do significado da COP 30 para o país. Disponível em: < <https://www.gov.br/planalto/pt-br/acompanhe-o-planalto/noticias/2023/06/em-belem-pa-lula-ressalta-a-importancia-do-significado-da-cop-30-para-o-pais>> Acesso em 22.09.2024



de biocombustíveis no país, o que violaria o princípio de defesa ao meio ambiente previsto no §3º do art. 145 da CF/88.

2. BIOCOMBUSTÍVEIS NO BRASIL

Para entendermos sobre relevância dos biocombustíveis, é necessário fazermos uma comparação do Brasil e do mundo em termos de eficiência energética. De acordo com dados da International Energy Agency (IEA) – dados recolhidos entre 1990 e 2021³ – as fontes de energia mais utilizadas no mundo ainda são petróleo (29,5%), carvão mineral (23,6%), gás natural (23,6%) e biomassa (9,5%)⁴.

Em contrapartida, a matriz energética brasileira se estrutura com base em petróleo e derivados (35,7%), biomassa (15,4%) energia hidráulica (12,5%), gás natural (10,5%), lenha e carvão vegetal (9%), eólica e solar (3,5%), dentre outros, de acordo com dados do IEA⁵ e percentuais divulgados pela Empresa de Pesquisa Energética (EPE)⁶. Embora demonstre forte dependência a combustíveis fósseis – como na matriz energética mundial – fato é que a distribuição energética brasileira é bem mais diversificada, ganhando destaque a energia proveniente de biomassa, mais especificamente, dos derivados da cana-de-açúcar.

Segundo a Agência Nacional de Petróleo, define-se biocombustíveis como “derivados de biomassa renovável que podem substituir, parcial ou totalmente, combustíveis derivados de petróleo e gás natural em motores a combustão ou em outro tipo de geração de energia”⁷. No Brasil, os principais biocombustíveis líquidos utilizados são o etanol, obtido a partir de cana-de-açúcar, e o biodiesel, produzido a partir de óleos vegetais ou de gorduras animais e adicionado ao diesel de petróleo em proporções variáveis.

³International Energy Agency. **Total energy supply (TES) by source, World, 1990-2021.**

Disponível em <<https://www.iea.org/data-and-statistics/data-tools/energy-statistics-data-browser?country=WORLD&fuel=Energy%20supply&indicator=TESbySource>> Acesso em 22/09/2024.

⁴ Percentuais disponibilizados pela Empresa de Pesquisa Energética (EPE). Disponível em: <https://www.epe.gov.br/pt/abcdenergia/matriz-energetica-e-eletrica>. Acesso em 22/09/2024.

⁵ International Energy Agency. Total energy supply (TES) by source, World, 1990-2021.

Disponível em <<https://www.iea.org/data-and-statistics/data-tools/energy-statistics-data-browser?country=BRAZIL&fuel=Energy%20supply&indicator=TESbySource>> Acesso em 22/09/2024.

⁶ Percentuais disponibilizados pela Empresa de Pesquisa Energética (EPE). Disponível em: <https://www.epe.gov.br/pt/abcdenergia/matriz-energetica-e-eletrica>. Acesso em 22/09/2024

⁷ ANP - Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis. 2020a. Biocombustíveis. Disponível em: <<https://www.gov.br/anp/pt-br/assuntos/qualidade-de-produtos/biocombustiveis>>. Acesso em: 22/09/2024.



O potencial brasileiro neste setor é significativo, com destaque para o etanol, em que o Brasil é o segundo maior produtor do mundo, perdendo apenas para os Estados Unidos⁸. Além disso, o uso de produto pela população brasileira também é grande; de acordo com o Ministério de Minas e Energia, 20% do consumo do setor de transporte é de combustíveis renováveis e o Brasil tem caminhado para ampliar o consumo, com o apoio da Política Nacional de Biocombustíveis (RenovaBio)⁹.

Quanto ao biodiesel, historicamente o país tem incentivado sua produção, tendo os primeiros relatos de estudos voltados para sua utilização em meados de 1920, após a Primeira Guerra Mundial¹⁰. Em 2005, a mistura do biodiesel ao diesel passou a ser obrigatória como forma de inserir o biocombustível na matriz energética – artigo 2º da Lei nº 11.097/2005 – e foi aumentando ao longo dos anos, estimulando a produção e o consumo do produto¹¹. De acordo com o governo federal, no ano de 2023 a produção nacional de biodiesel foi de mais de 7,5 bilhões de litros, impulsionada pela elevação do percentual da mistura do biodiesel ao diesel, fixado em 12% em 2023 e em 14% em 2024, devendo chegar até 15% em 2025¹².

Além disso, de acordo com o Ministério de Minas e Energia, em 2023 a produção de biometano¹³ cresceu 12,3% em relação ao ano anterior e foram produzidos 74,9 milhões de m³ do produto. Outras iniciativas para a descarbonização da economia também vêm sendo

⁸ VIDAL, M. F. (2020). Produção e mercado de etanol. Caderno setorial ETENE/BNB, Ano:5, Nº121, julho/2020. Disponível em: <https://www.bnb.gov.br/s482-dspace/bitstream/123456789/262/1/2020_CDS_121.pdf>. Acesso em 22/09/2024.

⁹ MINISTÉRIO DE MINAS E ENERGIA. **Brasil avança no setor de biocombustíveis**. Disponível em: <https://www.gov.br/pt-br/noticias/energia-minerais-e-combustiveis/2021/07/brasil-avanca-no-setor-de-biocombustiveis#:~:text=A%20nossa%20produ%C3%A7%C3%A3o%20de%20biodiesel,produtivas%20em%20opera%C3%A7%C3%A3o%20no%20pa%C3%ADs>. Acesso em 23.09.2024.

¹⁰ Duarte, V., Valentini, M.H., Santos, G.B., Nadaletti, W., Vieira, B. (2022). Biocombustíveis: uma revisão sobre o panorama histórico, produção e aplicações do biodiesel. Meio Ambiente (Brasil), v.4, n.2, p.50-68.

¹¹ AGÊNCIA NACIONAL DO PETRÓLEO, GÁS NATURAL E BIOCMBUSTÍVEIS. **Especificação do biodiesel**. Disponível em: <https://www.gov.br/anp/pt-br/assuntos/producao-e-fornecimento-de-biocombustiveis/biodiesel/biodiesel/especificacao-do-biodiesel> Acesso em 23.09.2024.

¹² MINISTÉRIO DE MINAS E ENERGIA. **Produção de biocombustíveis cresce no Brasil e alcança recorde histórico**. Disponível em: <https://www.gov.br/mme/pt-br/assuntos/noticias/producao-de-biocombustiveis-cresce-no-brasil-e-alcanca-recorde-historico#:~:text=A%20produ%C3%A7%C3%A3o%20de%20biocombust%ADveis%20no,litros%20produzidos%2C%20alcan%C3%A7ando%20recorde%20hist%C3%B3rico..> Acesso em 23.09.2024.

¹³ De acordo com a Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e biocombustíveis, entende-se por biometano um biocombustível gasoso obtido a partir do processamento do biogás. É obtido de resíduos essencialmente orgânicos é aquele proveniente das atividades agrossilvopastoris ou de atividades comerciais (como, por exemplo, alimentos descartados por bares e restaurantes), excluídos o gás de aterro sanitário e o proveniente de estações de tratamento de esgoto, uma vez que estes podem conter outros resíduos não orgânicos. Disponível em: <https://www.gov.br/anp/pt-br/assuntos/producao-e-fornecimento-de-biocombustiveis/biometano>> Acesso em 23.09.2024.



adotadas, como o PL 528/2020 – apelidado de “Combustível do Futuro” – recentemente aprovado no Senado Federal e remetido para sanção presidencial, que reúne uma série de programas para redução da emissão de carbono pela matriz de transporte e acelerando a transição energética, com medidas diversas para diesel, bioquerosene de avião, gás natural e biometano¹⁴.

Os dados ora expostos refletem a relevância da matéria para economia nacional e para a condução políticas tributárias voltadas a proteção ao meio ambiente. Vejamos que a interpretação da legislação tributária deve se dar forma integrada com os valores e princípios da Constituição, de modo a privilegiar a unidade do ordenamento. Desse modo, temos que nos atentar ao fato de que “a unidade de ordenamento está vinculada à inexistência de contradições ou lacunas no sistema jurídico, no ordenamento jurídico”¹⁵.

3. O PRINCÍPIO TRIBUTÁRIO DA DEFESA AO MEIO AMBIENTE

Com o advento da Emenda Constitucional nº 132/2023, o princípio da defesa ao meio ambiente foi expressamente previsto no art. 145, §3º da CF/88¹⁶ e, com isso, inserido dentro do Sistema Tributário Nacional. Tal dispositivo, está ao lado de princípios base do direito tributário, tais como capacidade contributiva e pessoalidade e, junto com o rol de outros “novos” princípios¹⁷, prometem trazer boas discussões no âmbito tributário.

Há quem diga que tal positividade não traz mudanças significativas ao sistema, uma vez que tal vetor axiológico já poderia ser extraído da interpretação sistemática da Constituição. De acordo com o Professor Sérgio André Rocha¹⁸, “a EC 132 e a terceira fase do Sistema

¹⁴ MINISTÉRIO DE MINAS E ENERGIA. **Alexandre Silveira comemora aprovação do Combustível do Futuro, projeto do MME que cria novas indústrias verdes no Brasil.** Disponível em: <https://www.gov.br/mme/pt-br/assuntos/noticias/combustivel-do-futuro-recebe-aprovacao-final-na-camara-dos-deputados-e-vai-a-sancao-do-presidente-lula> Acesso em 23.09.2024.

¹⁵ GOMES, Marcus Lívio. A interpretação da Legislação Tributária – Instrumentos para a unificação de critério administrativo em matéria tributária. São Paulo: Quartier Latin, 2010, p.56.

¹⁶ Art. 145. A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios poderão instituir os seguintes tributos:
(...)

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

¹⁷ Simplicidade, da transparência, da justiça tributária, da cooperação, neutralidade e tributação no destino.

¹⁸ ROCHA, Sérgio André. Reforma tributária e pontos de partida do sistema tributário nacional. 16.09.2024. Disponível em: < <https://www.conjur.com.br/2024-set-16/reforma-tributaria-e-pontos-de-partida-do-sistema-tributario-nacional/>> Acesso em 24.09.2024.



Tributário Nacional não necessariamente inovaram nos pontos de partida axiológicos do sistema. Contudo, dada a maturidade de certos temas, foi possível atribuir-lhes um tratamento explícito que não encontrávamos no texto anterior”.

Fato é que a positivação do princípio decorre da pressão internacional para que o país adote políticas mais severas quanto a proteção do meio ambiente e um anseio da sociedade decorrente de alterações climáticas graves cada vez mais frequentes. É sabido que no texto da PEC nº 45-A/2019 (hoje já aprovada como EC nº 132/2023), quando encaminhado à Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania (CCJ), destacou, expressamente, a relevância da questão ambiental – depois dos intensos debates travados em audiência pública em 25/04/2023 – chegando a afirmar que a emenda é inspirada pela defesa e equilíbrio ambiental¹⁹.

Em breve digressão, convém lembrar também a Emenda Constitucional nº 123/2022, que alterou o §1º do art. 225 da CF/88 e instituiu regime de fiscal favorecido para biocombustíveis. Posteriormente, no bojo da Reforma Tributária, tal dispositivo foi novamente alterado para inclusão do hidrogênio de baixa emissão de carbono. Dada a importância do dispositivo para o presente trabalho, destacamos:

§ 1º Para assegurar a efetividade desse direito, incumbe ao Poder Público:

(...)

VIII - **manter regime fiscal favorecido para os biocombustíveis e para o hidrogênio de baixa emissão de carbono**, na forma de lei complementar, a fim de assegurar-lhes tributação inferior à incidente sobre os combustíveis fósseis, capaz de garantir diferencial competitivo em relação a estes, especialmente em relação às contribuições de que tratam o art. 195, I, "b", IV e V, e o art. 239 e aos impostos a que se referem os arts. 155, II, e 156-A.

Nesse contexto, fica evidente a intenção do legislador em **direcionar** a política tributária brasileira, de modo a privilegiar insumos, produtos e atividades que **não** sejam nocivas ao meio ambiente. Podemos destacar outros importantes dispositivos que guardam o mesmo racional art. 43, §4º; art. 145, §3º, art. 153, VIII, art. 155, §6; art. 156-A, §2º, art. 225, §1º, VIII, todos da Constituição Federal. Vale especial atenção o art. 43, §4º da CF/88²⁰, em

¹⁹ CAVALCANTE, Denise Lucena. Inovações da Emenda Constitucional n. 132/2023: a proteção ambiental como princípio no sistema tributário brasileiro. In: LEONETTI, Carlos Araújo (Coord.); MICHELS, Gilson Wessler; VECCHIO, Humberto Pereira; GERMINARI, Jefferson Patrik; GASSEN, Valcir (orgs.). Direito Tributário Constitucional: Estado Fiscal, Reforma Tributária e Proteção ao Meio Ambiente. Uberlândia: Marco Teórico, 2024.pp.193-1.

²⁰ Art. 43. Para efeitos administrativos, a União poderá articular sua ação em um mesmo complexo geoeconômico e social, visando a seu desenvolvimento e à redução das desigualdades regionais.
(...)



que se determina que a concessão de incentivos fiscais regionais deverá atender critérios de sustentabilidade ambiental e redução das emissões de carbono.

A partir disso, a tributação sobre combustíveis deverá acompanhar esses preceitos, principalmente, aqueles renováveis que, conforme supramencionado, gozam de especial proteção pelo legislador.

Diante do contexto global de crise climática, urge a necessidade de priorização de pautas climáticas, atrelando a otimização do processo de transição energética com a efetiva proteção do meio ambiente. Devemos recordar que toda essa mudança ainda deve ser socialmente inclusiva, de modo a pensar em todas as camadas socialmente envolvidas na produção, comercialização e cadeia de consumo²¹. É, portanto, sob este viés que a tributação deve ser examinada.

4. TRIBUTOS QUE INCIDEM SOBRE COMBUSTÍVEIS

A fim de analisarmos a compatibilidade do regime tributário atual com o suposto regime fiscal favorecido previsto na Constituição Federal, é necessário examinarmos os tributos que incidem sobre os combustíveis atualmente. Nesta lógica, para saídas e comercialização interna, incidem o PIS e a COFINS, o ICMS e a Cide-combustíveis e, em caso de comércio exterior, o Imposto de Importação (II) e Imposto de Exportação (IE).

§ 4º Sempre que possível, a concessão dos incentivos regionais a que se refere o § 2º, III, considerará critérios de sustentabilidade ambiental e redução das emissões de carbono. [\(Incluído pela Emenda Constitucional nº 132, de 2023\)](#)

²¹ KRENAK, Ailton. *Futuro Ancestral*. 1ª ed. São Paulo. Companhia das Letras, 2022. p.56. Neste livro, o filósofo Ailton Krenak elabora um argumento interessante acerca da sociedade capitalista que, a meu ver para este caso, pode ser traduzido no sentido de que o avanço tecnológico não acontece da mesma forma para todos e que a tecnologia que pode ser benéfica para uma parte da sociedade, pode causar o genocídio de outra. Dessa forma, é fundamental se atentar a estas questões para políticas públicas, sob pena de recairmos em uma espécie de nova “catequização do progresso” em pleno século XXI.

Transcrevo o trecho: “Muita gente saiu da zona rural para liberar a área para o agronegócio e foi passar fome nas cidades. Ainda segundo Viveiros de Castro, o Brasil se especializou na produ o de pobres. Nossa tecnologia para produzir pobreza   mais ou menos assim: a gente pega quem pesca e colhe frutos nativos, tira do seu território e joga nas periferias da cidade, onde nunca mais vai poder pegar um peixe para comer, porque o rio que passa no bairro está podre. Se você tira um Yanomami da floresta, onde ele tem água, alimento e autonomia, e bota em Boa Vista, isso   produ o de pobreza. (...)”



No que tange aos tributos de competência federal, temos o PIS, a COFINS, a CIDE-combustíveis, o II e o IE. Para melhor visualização, tentamos fazer uma tabela resumo com as alíquotas médias incidentes por produto no âmbito federal. Veja-se:

Tributo	Diesel	Gasolina	GLP	Etanol	Biodiesel
PIS	4,21%	5,8%	10,2%	1,5%- produtor 3,75%- distribuidor	6,15%
COFINS	19,42%	23,44%	47,4%	6,9%- produtor 17,25%- distribuidor	28,32%
CIDE	R\$ 860,00 por m ³	R\$ 390,00 por m ³	R\$ 250,00 por t;	R\$ 37,20 por m ³	-
II	-	-	-	20%	16%
IE	-	-	-	-	-

Vale destacar que as alíquotas foram obtidas através da legislação federal sobre o tema, isto é, as Leis nº 9.718/98, 10.336/2001, 11.116/2005; assim como em fontes governamentais sobre a matéria²². Todavia, não nos propomo aqui a esgotar ou alcançar toda a matéria, mas sim dar um panorama geral para servir de base ao ora examinado, vez que não contempla eventuais reduções de base de cálculo, coeficientes redutores, isenções, dentre outros tipos de benefícios fiscais por produto e/ou setor.

A partir da tabela acima, podemos verificar que não há grande diferença entre a tributação de combustíveis derivados de fontes não renováveis e fontes renováveis. Ainda sem considerar os subsídios, a partir da alíquota média, nos parece que a carga tributária sobre os produtos é equivalente ou menor.

No que se refere ao ICMS, de competência dos Estados, devido a extensão e complexidade legislação, vamos nos ater a dois exemplos. O primeiro se refere a legislação do

²² MINISTÉRIO DE MINAS E ENERGIA. **Regime Tributário**. Disponível em: <https://www.gov.br/mme/pt-br/assuntos/secretarias/petroleo-gas-natural-e-biocombustiveis/biodiesel/pnpb/regime-tributario> Acesso em 26.09.2024.

MINISTÉRIO DOS TRANSPORTES. **O que é a CIDE Combustíveis?** Disponível em: [https://www.gov.br/transportes/pt-br/assuntos/portal-da-cide/informacoes-gerais-1/o-que-e-a-cide-combustiveis#:~:text=Do%20total%20arrecadado%2C%2029%25%20\(,arrecadado%20com%20a%20CIDE%20Combust%20ADveis\)](https://www.gov.br/transportes/pt-br/assuntos/portal-da-cide/informacoes-gerais-1/o-que-e-a-cide-combustiveis#:~:text=Do%20total%20arrecadado%2C%2029%25%20(,arrecadado%20com%20a%20CIDE%20Combust%20ADveis).). Acesso em 26/09/2024.

EMPRESA DE PESQUISA ENERGÉTICA. Série formação de preços de combustíveis: Entendendo a formação dos preços finais de combustíveis no Brasil. Julho de 2023. Disponível em: < https://www.epe.gov.br/sites-pt/publicacoes-dados-abertos/publicacoes/PublicacoesArquivos/publicacao-413/topico-594/Entendendo%20a%20Forma%20de%20Pre%20os%20de%20Combust%20ADveis_Julho%202023.pdf> Acesso em 26/09/2024.

EMPRESA DE PESQUISA ENERGÉTICA. Série formação de preços de combustíveis Tributos incidentes sobre a comercialização de combustíveis no Brasil. 14 de dezembro de 2020. SP-EPE-DPG-SDB-01/2020.



Estado do Rio de Janeiro que, de acordo com o art. 47 do Livro IV do RICMS²³, estabelece redução de base de cálculo, em saídas internas, para gás liquefeito de petróleo (GLP), gás liquefeito derivado de gás natural (GLGN), de gás natural, de biogás e de biometano, de forma que a carga tributária resulte no percentual de 12%.

Ou seja, produtos com origens diversas acabam possuindo a mesma carga tributária. Embora, de início, não pareça que há um privilégio de um em relação ao outro, fato é que ambos são beneficiados pela mesma redução. Assim, por outras questões, tal como a tecnologia envolvida no processo produtivo, o produto renovável acaba se tornando mais caro e a tributo desempenhando uma função extrafiscal diversa daquela almejada pela Constituição²⁴.

Um outro exemplo foi tirado de um recente estudo feito pela Federação Nacional de Combustíveis e Lubrificantes, no qual é possível verificar a diferença de alíquota de ICMS por produto e por Estado²⁵. Para reflexão, abordaremos apenas um ponto, destacando que a tributação média incidente sobre Etanol Hidratado (alíquota varia entre 12% e 22%) é maior que a tributação incidente sobre o diesel (alíquota padrão de 14%).

Nesse caso, a tributação é realmente mais pesada para um biocombustível do que para um combustível fóssil, o que é alarmante considerando todo o arcabouço legal e constitucional que prevê regime fiscal favorecido para esses casos.

Segundo destacado pela Empresa de Pesquisa Energética²⁶, a tributação sobre os combustíveis influencia diretamente o preço do produto a ser comercializado, de modo que tais aspectos atuam como política extrafiscal de indução de comportamento do contribuinte, afetando diretamente o consumo de determinado produto.

²³ Art. 47. A base de cálculo do ICMS na saída interna de gás liquefeito de petróleo (GLP), de gás liquefeito derivado de gás natural (GLGN), de gás natural, de biogás e de biometano é reduzida de forma que a carga tributária incidente resulte no percentual de 12% (doze por cento)

²⁴ Sobre este ponto, cabe destacarmos pensamento do ilustre Prof. Marcus Abraham, no sentido de que ainda que o tributo não tenha função primária extrafiscal, inevitavelmente, acaba desempenhando essa função, já que todo tributo exerce dupla função (fiscal e extrafiscal) e acaba sendo instrumento indutor de comportamento. ABRAHAM, Marcus. Curso de Direito Tributário. 2ª ed. Rio de Janeiro: Forense, 2020, p.49.

²⁵ FEDERAÇÃO NACIONAL DO COMÉRCIO E COMBUSTÍVEIS. Tributação dos Combustíveis por Estado. 01 de setembro de 2024. Acesso em: <https://www.galaxcms.com.br/imgs_redactor/3188/files/Carga%20tributaria%20estadual%20-%2001%20SETEMBRO%202024.pdf> Acesso em 27.09.2024.

²⁶ EMPRESA DE PESQUISA ENERGÉTICA. Série formação de preços de combustíveis Tributos incidentes sobre a comercialização de combustíveis no Brasil. 14 de dezembro de 2020. SP-EPE-DPG-SDB-01/2020.



Assim, refletir sobre os critérios de tributação do nosso sistema tributário também é ponderar sobre a sociedade que almejamos e, no contexto deste artigo, é indagar se o cenário atual nos conduz para transição energética objetivada.

5. DISTORÇÕES SOBRE O SISTEMA ATUAL

Partindo das premissas anteriores, é possível perceber distorções no sistema tributário nacional que impedem a consecução dos fins almejados pelo legislador constitucional. As distorções se mostram em forma de incoerências, muitas vezes sutis, que quebram a neutralidade da tributação e afetam a livre-concorrência.

Pode parecer contraditório, pois o que buscamos demonstrar aqui é justamente a necessidade uma atuação estatal direcionada e coerente para os biocombustíveis, o que de certa forma pressupõe uma quebra da neutralidade fiscal. Contudo, não o é, já que a livre concorrência (art. 170, IV da CF/88) presume a concorrência de produtos similares em condições de igualdade no mercado.

Assim, quando a tributação desconsidera as balizas constitucionais e as especificidades do produto, como por exemplo o processo produtivo do biodiesel, que ainda é caro, mas imprescindível na mistura com o diesel e para abaixar as emissões de carbono²⁷, acaba por quebrar a neutralidade tributária ainda que imponha alíquotas iguais para ambos os produtos.

É importante examinarmos a legislação a fim de nos atentarmos para incoerências do ordenamento jurídico. É notória a extensão e complexidade da nossa legislação tributária, porém, a interpretação desta deve sempre guardar relação com os ditames da Constituição.

5.1. ADI 4171 - A CELEUMA ENVOLVENDO O DIFERIMENTO DO ICMS SOBRE ETANOL E B100

²⁷CARREGOSA, Laís. G1. Mistura de biodiesel no diesel dos postos sobe nesta sexta-feira para maior patamar já praticado no Brasil. Disponível em < <https://g1.globo.com/carros/noticia/2024/03/01/mistura-de-biodiesel-no-diesel-dos-postos-sobe-nesta-sexta-feira-para-maior-patamar-ja-praticado-no-brasil.ghtml> > Acesso em 29.09.2024.



Um bom exemplo de distorções que prejudicam os biocombustíveis foram as disposições do Convênio 110/2007, com a redação dos Convênios 101/2008 e 136/2008, que resultaram no ajuizamento da ADI nº 4171 pela Confederação Nacional do Comércio – CNC²⁸.

Isso porque, para consecução de suas atividades, as distribuidoras de combustíveis adquirem **(i)** combustível derivado do petróleo (Gasolina tipo A) e o diesel das refinarias, com substituição tributária para frente; **(ii)** Álcool Etílico Anidro Combustível (AEAC) e biodiesel (B100) das usinas para adição ao combustível derivado do petróleo com vista a produzirem a gasolina do tipo C (Gasolina A + AEAC) e o óleo diesel (Diesel + biodiesel).

Pois bem. Na ocasião, para aquisição dos combustíveis renováveis (AEAC e B100), havia o diferimento do ICMS, suportado por parte dos valores da substituição tributária para frente. Como as operações posteriores não sofrem incidência, o Convênio determinava que as distribuidoras efetuassem o estorno do crédito do imposto correspondente ao volume de AEAC e B100 contido nas misturas. Todavia, como não há crédito na entrada, a imposição do convênio implicava a exigência de um novo tributo, sem lei e cumulativo e, ainda, aumentando a carga tributária em relação a biocombustíveis.

Em maio de 2015, em acórdão de relatoria pela Ministra Ellen Gracie, julgou procedente os pedidos das distribuidoras para declarar a inconstitucionalidade dos §§10 e 11 do Convênio ICMS 110/ 2007, com a redação conferida pelo Convênio ICMS 136/2008, que determinava o estorno do crédito de ICMS mediante recolhimento. Tal controvérsia ganhou novo contorno com as disposições similares do Convênio 54/2016, que têm sua constitucionalidade contestada na ADI nº 7164, pendente de julgamento.

À época do julgamento foram suscitados pela Relatora argumentos contábeis referentes ao duplo recolhimento do ICMS na cadeia de produtiva, um para o estado da usina produtora do biocombustível e outro para o Estado em que estava localizada a distribuidora²⁹, o que gerava bitributação, técnica vedada pela Constituição Federal.

²⁸ SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. ADI 4171/DF. Disponível em: <<https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=9194087>> Acesso em 29.09.2024.

²⁹ Isso quando a usina e a distribuidora se situavam em Estados diferentes, poderia acontecer de a distribuidora ficar no mesmo Estado em que a usina produtora, então não haveria recolhimento do ICMS duas vezes, mas só na usina. No voto, a Ministra Ellen Gracie destaca o papel dos §§10 e 11 no Convênio 110/07: “De fato, não fosse o recolhimento determinado pelo § 11 da cláusula vigésima primeira do Convênio a título de estorno, os Estados sedes das distribuidoras, quando não produtores do combustível renovável, acabariam tendo **prejuízo fiscal** relativamente ao montante gasolina C ou óleo diesel B5 enviado pelas distribuidoras para consumo em outro



A questão do impacto da carga tributária é tratada apenas de relance no voto da Ministra Relatora, salientando que a carga tributária final do produto era variável conforme o lugar de consumo do combustível. No contexto do julgamento, em 2015, o argumento referente ao impacto negativo da tributação sobre produtos menos poluentes ao ambiente não foram levantados, contudo, poderiam. Defendemos que no contexto atual e a inserção do princípio da defesa ao meio ambiente nas balizas gerais no Sistema Tributário Nacional (art. 145, §3º), tais ponderações se mostram ainda mais possível.

Esse é apenas um exemplo de como uma norma pode gerar transtorno na produção e comercialização de combustíveis renováveis no país e, mais uma vez, de caráter extrafiscal, mesmo que tenha a função fiscal como primária. A intervenção do Estado na economia e na conduta dos cidadãos acontece a todo momento, indiretamente ou diretamente³⁰, pois é uma forma de dirigir a República³¹. É preciso, no entanto, fiscalizarmos se esse direcionamento está alinhado com os objetivos, fundamentos e princípios da sociedade que almejamos.

5.2 PROGRAMA DE ACELERAÇÃO DO CRESCIMENTO (PAC) E A TRANSIÇÃO ENERGÉTICA

De outro lado, temos os incentivos do Governo Federal para transição energética nos anos de 2023 a 2026, concedidos pelo Novo PAC³². Neste programa, foram disponibilizados um total de R\$ 593,1 bilhões para os eixos de atuação: (i) geração de energia; (ii) luz para todos; (iii) transmissão de energia; (iv) eficiência energética; (v) petróleo e gás; (vi) pesquisa mineral e (vii) combustíveis de baixo carbono.

Embora o referido programa já se mostre um avanço quando comparado a anos anteriores de governo, a repartição de receitas para os eixos se mostra incoerente com todo o

Estado, pois teriam de suportar dedução correspondente ao ICMS diferido relativo ao AEAC ou ao biodiesel utilizado na sua produção. **É como se o Estado sede da distribuidora tivesse de pagar ao Estado de origem do combustível renovável o ICMS diferido, sem nada receber**".

³⁰ SUSTEIN, Cass S.; THALER, Richard H. Libertarian Paternalism Is Not an Oxymoron. *civilistica.com*. a. 4. n. 2. 2015. Disponível em: <https://civilistica.emnuvens.com.br/redc/article/view/600/441>> Acesso em 28.09.2024.

³¹ SILVA, Rodrigo Tomiello; D'ANGIOLI, Paulo Henrique Garcia; SILVA, Anderson Soares da e; COSTA, José Guilherme Fontes de Azevedo. **A função extrafiscal dos tributos e a atividade regulatória do estado**. Migalhas, 10.12.2021. Disponível em: <<https://www.migalhas.com.br/depeso/356399/a-funcao-extrafiscal-dos-tributos-e-a-atividade-regulatoria-do-estado>> Acesso em 28.09.2024.

³² CASA CIVIL. Novo PAC. Transição Energética. Disponível em < <https://www.gov.br/casacivil/pt-br/novopac/transicao-e-seguranca-energetica>> Acesso em 28.09.2024.



discurso político e contexto internacional no qual está inserido o Brasil³³. Isso porque, dos R\$ 593,1 bi direcionados para transição energética, R\$387,4 bi foram direcionados para indústria de óleo e gás, o que representa 65,3% dos incentivos.

Além disso, do montante investido na referida indústria, apenas R\$ 5 bi serão investidos na descarbonização da Petrobrás, enquanto R\$ 350 bi serão direcionados para otimização da produção: isso representa 90,3% de incentivos em combustíveis fósseis, frente a 1,2% na redução de emissões de carbono da atividade³⁴.

Modalidades	Quantidade	Valor - R\$ Bilhões	Tipo
Descarbonização na Petrobras - Fundo PETROBRAS	1	5	Estatal
Desenvolvimento da Produção	23	350,6	Estatal
Escoamento da Produção Marítima	2	1,6	Estatal
Estudos para investimentos em Fertilizantes, Petroquímica, Navios e Descomissionamento Verde de Plataformas	4	0,9	Estatal
Exploração Marítima	4	1,6	Estatal
Gasodutos e Oleodutos	21	13,4	Estatal/Privado
Refino - construção, ampliação e modernização do parque nacional	8	14,3	Estatal
TOTAIS	63	387,4	

(Tabela extraída do Portal da Casa Civil³⁵)

Para não incorrer em injustiça, do montante direcionado para o eixo de transição energética (R\$ 593,1 bilhões) foram direcionados R\$ 28,3 bi para combustíveis de baixa emissão de carbono, dentre eles etanol, biodiesel, hidrogênio verde e biometano. O total de incentivos representa 4,7% do valor disponível para transição energética e foi dividido da seguinte forma:

³³ Vide tópico 2 do presente artigo.

³⁴ CASA CIVIL. Novo PAC. Transição Energética. **Petróleo e Gás**. Disponível em < <https://www.gov.br/casacivil/pt-br/novopac/transicao-e-seguranca-energetica/petroleo-e-gas> > Acesso em 28.09.2024.

³⁵ CASA CIVIL. Novo PAC. Transição Energética. **Petróleo e Gás**. Disponível em < <https://www.gov.br/casacivil/pt-br/novopac/transicao-e-seguranca-energetica/petroleo-e-gas> > Acesso em 28.09.2024.



Modalidades	Quantidade	Valor - R\$ Bilhões	Tipo
Biorefino – 100% renovável	3	17,5	Estatal/Privado
Co-Processamento – Fóssil+Renovável	6	0,05	Estatal
Etanol de Segunda Geração	8	9,5	Privado
Captura Direta de Gás Carbônico	1	0,4	Privado
Biometano	1	0,3	Privado
Estudos para transição energética	4	0,7	Estatal/Privado
TOTAIS	23	28,3	

(Tabela extraída do Portal da Casa Civil³⁶)

Com a devida vênia, se esses números representam a intenção política para proteção ao meio ambiente, o que de fato dizem? Ora, está claro que a prioridade dos responsáveis pela política tributária e econômica nacional não está na transição energética, ao menos em curto prazo.

Isso não quer dizer que o setor de óleo e gás não seja importante para sociedade, afinal, toda nossa matriz energética e tecnologia atual está lastreada nele. Contudo, como será possível estabelecer uma justa concorrência entre produtos renováveis e não renováveis quando se tem um setor, a ser sucedido, ainda tão subsidiado?

Toda a questão da transição energética envolve uma tecnologia que ainda está em desenvolvimento, o que acaba por encarecer o custo do produto. Apesar do Brasil ser o segundo maior produtor de etanol do mundo, os outros tipos de renováveis ainda saem caro no Brasil e, outros ainda estão em fase de estudo e implementação, como o hidrogênio verde. O que se questiona no presente artigo é a desproporcionalidade dos incentivos, pois isso pode prejudicar um eixo novo da indústria de energia e que tem um potencial imenso de desenvolvimento no país. Porém, por enquanto é apenas isso, potencial.

Vale ressaltar que do valor total de investimentos (R\$28,3 bi), aproximadamente 33% serão destinados a produção do etanol. Isso nos parece acertado, uma vez que o Brasil é referência mundial há décadas na produção, atingindo um desempenho de alto nível. Atrelado

³⁶ CASA CIVIL. Novo PAC. Transição Energética. **Combustíveis de Baixo Carbono**. Disponível em < <https://www.gov.br/casacivil/pt-br/novopac/transicao-e-seguranca-energetica/combustiveis-de-baixo-carbono> > Acesso em 28.09.2024.



a implementação de outras novas tecnologias é importante sedimentar e sanear os vícios existentes dentro do que já possuímos, já que existem ótimas iniciativas no país que carecem da devida fiscalização e regulação³⁷.

Desse modo, é possível perceber o impacto dos tributos e incentivos fiscais e financeiros na formação dos preços dos biocombustíveis no país e que são diretamente afetados por essas distorções e incoerências sistêmicas. De certo, isso afeta não só o desenvolvimento econômico do país como o alcance dos nossos objetivos enquanto sociedade.

6. LIVRE-CONCORRÊNCIA, IGUALDADE E UNIDADE DE ORDENAMENTO

As ideias expostas até aqui têm estreita relação com princípios constitucionais muito caros a sociedade, são eles: a livre concorrência, a igualdade e a unidade do ordenamento. Através deles é possível perceber a importância da integração do sistema tributário com o restante do ordenamento para que haja uma economia funcional e justa.

De início, o princípio da livre-concorrência está previsto no art. 170, inciso IV da CF/88³⁸ e pressupõe, de acordo com Carlos Jacques Gomes³⁹ o seguinte:

³⁷ Um bom exemplo disso é o programa Renovabio, instituída pela Lei nº 13.576/2017, como forma de fomento a produção de biocombustíveis no Brasil. Infelizmente, o programa possui falhas que impedem que seja mais efetivo, como a falta de fiscalização e tratamento dado a devedores contumazes. Elencamos notícia que demonstra o exposto.

Confederação Nacional do Comércio de Bens, Serviços e Turismo (CNC). Impacto do RenovaBio, sonegações e multas compõem pauta da última reunião da Câmara de Combustíveis. Disponível em: [https://portaldocomercio.org.br/acoes-institucionais/impacto-do-renovabio-sonegacoes-e-multas-compoem-pauta-da-ultima-reuniao-da-camara-de-combustiveis/#:~:text=Os%C3%BAltimos%20fatos%20relevantes%20sobre%20a%20Lei,Conselho%20Administrativo%20de%20Defesa%20Econ%C3%B4mica%20\(Cade\)%20foram](https://portaldocomercio.org.br/acoes-institucionais/impacto-do-renovabio-sonegacoes-e-multas-compoem-pauta-da-ultima-reuniao-da-camara-de-combustiveis/#:~:text=Os%C3%BAltimos%20fatos%20relevantes%20sobre%20a%20Lei,Conselho%20Administrativo%20de%20Defesa%20Econ%C3%B4mica%20(Cade)%20foram)

³⁸ Art. 170. 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: (...)

IV - livre concorrência;

³⁹ GOMES, Carlos Jacques Vieira. O princípio constitucional da livre concorrência: corolário da livre iniciativa ou princípio autônomo da ordem econômica? Disponível em < [https://www12.senado.leg.br/publicacoes/estudos-legislativos/tipos-de-estudos/outras-publicacoes/volume-iv-constituicao-de-1988-o-brasil-20-anos-depois.-estado-e-economia-em-vinte-anos-de-mudancas/principios-gerais-da-ordem-economica-o-principio-constitucional-da-livre-concorrancia-corolario-da-livre-iniciativa-ou-principio-autonomo-da-ordem-economica#:~:text=240\)%20a%20conceitua%20como%3A%20%E2%80%9C.atua%C3%A7%C3%A3o%20que%20deteriam%20a%20concorr%C3%Aancia%E2%80%9D.](https://www12.senado.leg.br/publicacoes/estudos-legislativos/tipos-de-estudos/outras-publicacoes/volume-iv-constituicao-de-1988-o-brasil-20-anos-depois.-estado-e-economia-em-vinte-anos-de-mudancas/principios-gerais-da-ordem-economica-o-principio-constitucional-da-livre-concorrancia-corolario-da-livre-iniciativa-ou-principio-autonomo-da-ordem-economica#:~:text=240)%20a%20conceitua%20como%3A%20%E2%80%9C.atua%C3%A7%C3%A3o%20que%20deteriam%20a%20concorr%C3%Aancia%E2%80%9D.) > Acesso em 28.09.2024



A proteção da livre concorrência, como abordado no item anterior, decorre da compreensão de que a livre iniciativa, na acepção de *liberdade de iniciativa empresarial*, pressupõe não apenas a ideia de *liberdade para acessar o mercado*, mas também a ideia de *liberdade para permanecer no mercado*, isto é, **a livre concorrência, entendida esta como liberdade para exercer a luta econômica sem (a) a interferência do Estado²⁵ e (b) os obstáculos impostos pelos outros agentes econômicos (privados)**. (grifo nosso)

Sendo um dos aspectos da livre-concorrência o exercício da luta econômica sem a interferência do Estado ou do tributo, esta tem estreita correlação com a neutralidade tributária, que ganhou novo fôlego com a Emenda Constitucional nº 132/2023, com previsão expressa no art. 156 da CF/88. Isto significa que a carga tributária sobre determinado produto não deve influenciar a tomada de decisões empresariais ou na escolha dos cidadãos, de modo a privilegiar a liberdade na sociedade.

Entretanto, na sociedade moderna e o tamanho do poder do Estado, é quase impossível uma escolha sem qualquer interferência. Por isso, a luta é que para que esta interferência seja feita às claras e respeitadas as balizas constitucionais. Neste artigo, foi possível verificar que devido à atuação estatal, seja pela tributação, seja pela política econômica, os bicomustíveis ainda podem estar saindo prejudicados quando concorrem com combustíveis fósseis no mercado brasileiro, o que é uma verdadeira contradição frente as normas de proteção ao meio ambiente e o regime fiscal favorecido para biocombustíveis previsto na Constituição.

Por outro lado, tem-se a isonomia, princípio fundamento da República e fortemente atrelado a justiça tributária, previsto no capítulo tributário no art. 150, inciso II, da CF/88. Sobre este ponto, o Professor Marcus Lívio esclarece que “o direito da igualdade inclui não apenas a igualdade perante a lei, mas, também, a igualdade na aplicação da lei”⁴⁰. Ao se aplica isso ao presente caso, salientamos⁴¹:

O princípio da igualdade na aplicação da Lei leva a igualdade de correspondência em situações de aplicação de normas – inclusive a interpretação que se faz para aplicar a norma, ou seja, a interpretação aplicativa -, e, em vista disso, o exame da atividade da Administração adota uma forma e função de comparação individual e concreta para determinar se na aplicação das consequências jurídicas a dois casos diferentes foi usado mesmo procedimento.

⁴⁰ GOMES, Marcus Lívio. A interpretação da Legislação Tributária – Instrumentos para a unificação de critério administrativo em matéria tributária. São Paulo: Quartier Latin, 2010, p.43.

⁴¹ GOMES, Marcus Lívio. A interpretação da Legislação Tributária – Instrumentos para a unificação de critério administrativo em matéria tributária. São Paulo: Quartier Latin, 2010, p.44.



Do mesmo modo, leciona o Professor Marcus Abraham⁴²:

A igualdade, assim, elemento fundante da Democracia e do Estado de Direito. Ao obstar a concessão de privilégios indevidos e discriminações infundadas, a igualdade transforma-se em elemento de limitação dos poderes públicos no exercício de suas funções e atividade. De forma impositiva, atua na elaboração de suas ações políticas para persecução de mecanismos que permitam a redução das desigualdades sociais, bem como atribui aos cidadãos a legitimidade ativa para invocá-la sempre que se encontrarem ou forem colocados em situações que violem a essência do princípio.

Considerando isso, configura efetivação do princípio da igualdade tributária material dar tratamento tributário favorecido a um segmento que está em condição de desigualdade com os demais. Isso significa que adotar políticas públicas com medidas a promover o consumo de biocombustíveis (ou baratear o preço do produto) é consagrar uma série de valores e normas constitucionais, desde as mais específicas (art. 225, §1º, inciso VIII da CF/88) até as mais gerais e basilares (art. 3º, inciso I e II da CF/88).

Por fim, há de se destacar a importância da integração e da interpretação do ordenamento jurídico como um todo, uma vez que isso traz segurança jurídica e legitimidade aos atos políticos decorrentes deste. No ordenamento jurídico brasileiro, considerando a complexidade e extensão das normas – com destaque para as tributárias – as subestruturas ou ordenamentos menores e parciais precisa ter uma unidade de sentido para poder constituir um todo sistemático e eficaz. Essa unidade de sentido é proporcionada pela Constituição⁴³.

Nesse sentido, temos hoje na Constituição Brasileira cerca de nove menções a políticas tributárias e financeiras voltadas a proteção do meio ambiente e a utilização de biocombustíveis e combustíveis de baixa emissão de carbono, com previsão específica de regime fiscal diferenciado (art. 225, §1º, inciso VIII) e concessão de benefícios regionais (art.43, §4º). Como pode então, a subestrutura legal ser tão incoerente com os ditames constitucionais?

O ilustre e saudoso Professor Ricardo Lobo Torres leciona que “a legitimidade do Estado moderno tem que ser vista sobretudo a partir do equilíbrio e harmonia entre valores e princípios jurídicos afirmados por consenso”⁴⁴. Ou seja, a legitimidade no Estado resulta da aplicação efetiva dos valores e princípios constitucionais, bem como sua adequação com o

⁴² ABRAHAM, Marcus. Curso de Direito Tributário. 2ª ed. Rio de Janeiro: Forense, 2020, p.114.

⁴³ GOMES, Marcus Lívio. A interpretação da Legislação Tributária – Instrumentos para a unificação de critério administrativo em matéria tributária. São Paulo: Quartier Latin, 2010, p.56.

⁴⁴ LOBO TORRES, Ricardo. Tratado de Direito Constitucional Financeiro e Tributário – Valores e princípios constitucionais tributários – 2ª ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2014.



ordenamento jurídico, sob pena de violarmos o pacto inicial que nos constitui enquanto sociedade.

O filósofo e professor italiano Norberto Bobbio, com fundamento na filosofia política clássica, negava a viabilidade de um poder político somente forte, pois para que possa durar há que se haver um fundamento (ou legitimação) do poder constituído⁴⁵. Desse modo, é uma forma de dar legitimidade ao Estado constituído a elaboração e aplicação de normas que sejam condizentes com a norma superior do sistema jurídico.

Assim, as contradições e distorções tributárias a respeito dos biocombustíveis precisam de ser sanadas a fim de preservar a integridade do ordenamento.

7. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Os biocombustíveis são um importante vetor para transição energética global que o Brasil pretende liderar. Representam também setor importante na economia com potencial significativo de crescimento e expansão nos próximos anos, o que faz com as políticas tributárias e econômicas se voltem para sua otimização. Acrescido a isso, temos um contexto mundial de violentos eventos decorrentes de alterações climáticas, que torna a pauta ainda mais urgente.

O sistema tributário brasileiro, inspirado por tais tendências e no bojo da EC nº 132/2023, previu expressamente na Constituição, o princípio de defesa ao meio ambiente como norma geral de aplicação (art. 145, §3º), a adoção de regime fiscal diferenciado para biocombustíveis (art. 225, §1º, inciso VIII) e concessão de incentivos fiscais considerando a redução da emissão de carbono e sustentabilidade (art. 43, §4º).

Todavia, mesmo com essas normas, fato é que o ordenamento jurídico brasileiro é cheio de contradições. Ao longo do artigo, demonstramos como é incoerente a aplicação da mesma carga tributária para combustíveis renováveis e combustíveis fósseis, ainda nos dias de

⁴⁵ Acrescenta ainda como frase distintiva do poder legítimo do poder ilegítimo: “Se se limita a fundamentar o poder exclusivamente na força, como se faz para distinguir o poder político do poder de um bando de ladrões?”. BOBBIO, Norberto. Estado, governo, sociedade. Fragmentos de um dicionário político. 28ª ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2024, p.114.



hoje, o que faz com que os biocombustíveis percam a sua competitividade no mercado interno, uma vez que sua produção e desenvolvimento exigem mais tecnologia.

Ademais, demonstramos como normas tributárias que importam em aumento do preço dos combustíveis renováveis chegaram ao judiciário, comprovando um peso maior para produção e distribuição dos biocombustíveis, como o que ocorreu no bojo da ADI 4171 no Supremo Tribunal Federal. Em que pese a discussão tenha chegado a Corte Superior, a discussão referente a redução de emissão de carbono, proteção ao meio ambiente e distorção concorrencial negativa decorrente da tributação, não foram mencionadas no julgado, mostrando que essas discussões no país ainda são incipientes.

Em paralelo, procuramos demonstrar o quanto a concessão de incentivos a combustíveis fósseis é desproporcionalmente maior no país e como isso afeta a concorrência dos produtos renováveis⁴⁶. Isso porque, biocombustíveis são naturalmente mais caros, pois pressupõem o emprego e desenvolvimento de novas tecnologias, e perdem a competitividade ao concorrer com um produto tradicionalmente utilizado pela indústria, com carga tributária similar e um grande subsídio de governo.

A partir dessas premissas, discutimos como isso viola os princípios da livre-concorrência e igualdade, assim como pressupõe a quebra da integridade e legitimidade do ordenamento jurídico, considerando a necessidade de haver harmonia de sentido entre subnormas do sistema com a Constituição Federal.

Sendo assim, propomos uma adequação das normas jurídicas do sistema de modo a compatibilizar o tratamento constitucional dado aos biocombustíveis com o restante da legislação infraconstitucional. É fato que o contexto social e econômico, assim como a comunidade internacional, urge por essa mudança.

Nesse contexto, caso suscitado pelos cidadãos, o próprio Supremo Tribunal Constitucional teria a competência para julgar a inconstitucionalidade – inclusive no caso de omissões – das legislações retromencionadas e promover sua adequação com escopo em princípios constitucionais de igualdade, livre-concorrência e defesa ao meio ambiente.

⁴⁶ Embora este artigo faça críticas a política tributária atual, é necessário destacar que a matriz energética brasileira (conforme destaque no tópico 1) é mais limpa que em diversos países desenvolvidos. O Brasil parte de um bom lugar na corrida da transição energética e possui programas historicamente e em desenvolvimento que prometem potencializar o setor de biocombustíveis. Dessa forma, temos que tomar cuidado com a pressão internacional que impõe metas de redução de emissão de carbono, sem considerar como historicamente chegamos ao contexto atual de mudanças climáticas.



É certo que a mudança nasce de um sentimento de inconformismo, um certo desassossego da alma com as coisas que são postas e prontas⁴⁷. Dessa forma, a adequação proposta nasce justamente do desassossego pungente em ver que o mundo precisa de mudanças e de saber que já temos as ferramentas necessárias para sua a promoção, bastando apenas aplicá-las.

Como disserta o filósofo Ailton Krenak, “se há um futuro a ser cogitado, esse futuro é ancestral, porque já estava aqui”⁴⁸. Assim, atrelando insumos renováveis (tal como biomassa), com tecnologia e uma política tributária e econômica, o Brasil é capaz de se tornar líder global da transição energética e continuar sendo “o celeiro do mundo”.

⁴⁷ Neste caso, sobre a angústia e necessidade em ver que o mundo precisa se atentar mais as mudanças climáticas e transição energética, cabe um trecho da clássica obra de Fernando Pessoa, “no meu coração há uma paz de angústia, e o meu sossego é feito de resignação”. (...) “Tudo em mim é a tendência para ser a seguir outra coisa; uma impaciência da alma consigo mesma, como uma criança inoportuna; um desassossego sempre crescente (...)” PESSOA, Fernando. Livro do desassossego. Ed. – Jandira, SP: Princips, 2019.

⁴⁸ KRENAK, Ailton. Futuro Ancestral. 1ª ed. São Paulo. Companhia das Letras, 2022. p.11



REFERÊNCIAS

ABRAHAM, Marcus. *Curso de Direito Tributário*. 2ª ed. Rio de Janeiro: Forense, 2020.

BOBBIO, Norberto. *Estado, governo, sociedade: fragmentos de um dicionário político*. 28. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2024.

GOMES, Marcus Lívio. *A interpretação da legislação tributária: instrumentos para a unificação de critério administrativo em matéria tributária*. São Paulo: Quartier Latin, 2010.

LOBO TORRES, Ricardo. *Tratado de direito constitucional financeiro e tributário: valores e princípios constitucionais tributários*. 2. ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2014.

BRASIL. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 24. 09. 2024.

PESSOA, Fernando. *Livro do desassossego*. Jandira, SP: Principis, 2019.

KRENAK, Ailton. *Futuro ancestral*. 1. ed. São Paulo: Companhia das Letras, 2022. p. 11.

GOMES, Carlos Jacques Vieira. O princípio constitucional da livre concorrência: corolário da livre iniciativa ou princípio autônomo da ordem econômica? Disponível em < [https://www12.senado.leg.br/publicacoes/estudos-legislativos/tipos-de-estudos/outras-publicacoes/volume-iv-constituicao-de-1988-o-brasil-20-anos-depois.-estado-e-economia-em-vinte-anos-de-mudancas/principios-gerais-da-ordem-economica-o-principio-constitucional-da-livre-concorrencia-corolario-da-livre-iniciativa-ou-principio-autonomo-da-ordem-economica#:~:text=240\)%20a%20conceitua%20como%3A%20%E2%80%9C,atua%C3%A7%C3%A3o%20que%20deteriam%20a%20concorr%C3%Aancia%E2%80%9D](https://www12.senado.leg.br/publicacoes/estudos-legislativos/tipos-de-estudos/outras-publicacoes/volume-iv-constituicao-de-1988-o-brasil-20-anos-depois.-estado-e-economia-em-vinte-anos-de-mudancas/principios-gerais-da-ordem-economica-o-principio-constitucional-da-livre-concorrencia-corolario-da-livre-iniciativa-ou-principio-autonomo-da-ordem-economica#:~:text=240)%20a%20conceitua%20como%3A%20%E2%80%9C,atua%C3%A7%C3%A3o%20que%20deteriam%20a%20concorr%C3%Aancia%E2%80%9D.). > Acesso em 28.09.2024

BRASIL. Lei n. 13.576, de 2017. *Institui novos parâmetros (...) [ou título completo conforme a lei]*. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/113576.htm. Acesso em: 20 set. 2024



AGÊNCIA NACIONAL DO PETRÓLEO, GÁS NATURAL E BIOCOMBUSTÍVEIS (ANP). *Biocombustíveis*. 2020a. Disponível em: <https://www.gov.br/anp/pt-br/assuntos/qualidade-de-produtos/biocombustiveis>. Acesso em: 22 set. 2024.

BRASIL. *Empresa de Pesquisa Energética (EPE)*. Percentuais disponibilizados pela EPE. Disponível em: <https://www.epe.gov.br/pt/abcdenergia/matriz-energetica-e-eletrica>. Acesso em: 22 set. 2024.

INTERNATIONAL ENERGY AGENCY (IEA). *Total energy supply (TES) by source, World, 1990–2021*. Disponível em: <https://www.iea.org/data-and-statistics/data-tools/energy-statistics-data-browser?country=WORLD&fuel=Energy%20supply&indicator=TESbySource>. Acesso em: 22 set. 2024.

INTERNATIONAL ENERGY AGENCY (IEA). *Total energy supply (TES) by source, Brazil, 1990–2021*. Disponível em: <https://www.iea.org/data-and-statistics/data-tools/energy-statistics-data-browser?country=BRAZIL&fuel=Energy%20supply&indicator=TESbySource>. Acesso em: 22 set. 2024.

VIDAL, M. F. *Produção e mercado de etanol. Caderno Setorial ETENE/BNB*, ano 5, n. 121, jul. 2020. Disponível em: https://www.bnb.gov.br/s482-dspace/bitstream/123456789/262/1/2020_CDS_121.pdf. Acesso em: 22 set. 2024.

BRASIL. *Em Belém (PA), Lula ressalta a importância do significado da COP 30 para o país*. Brasília, DF: Planalto, 2023. Disponível em: <https://www.gov.br/planalto/pt-br/acompanhe-o-planalto/noticias/2023/06/em-belem-pa-lula-ressalta-a-importancia-do-significado-da-cop-30-para-o-pais>. Acesso em: 22 set. 2024.

AGÊNCIA NACIONAL DO PETRÓLEO, GÁS NATURAL E BIOCOMBUSTÍVEIS (ANP). *Especificação do biodiesel*. Disponível em: <https://www.gov.br/anp/pt-br/assuntos/producao-e-fornecimento-de-biocombustiveis/biodiesel/biodiesel/especificacao-do-biodiesel>. Acesso em: 23 set. 2024.

AGÊNCIA NACIONAL DO PETRÓLEO, GÁS NATURAL E BIOCOMBUSTÍVEIS (ANP). *Biometano*. Disponível em: <https://www.gov.br/anp/pt-br/assuntos/producao-e-fornecimento-de-biocombustiveis/biometano>. Acesso em: 23 set. 2024.



DUARTE, V.; VALENTINI, M. H.; SANTOS, G. B.; NADALETTI, W.; VIEIRA, B. Biocombustíveis: uma revisão sobre o panorama histórico, produção e aplicações do biodiesel. *Meio Ambiente (Brasil)*, v. 4, n. 2, p. 50–68, 2022.

MINISTÉRIO DE MINAS E ENERGIA (MME). *Brasil avança no setor de biocombustíveis*. Disponível em: <https://www.gov.br/pt-br/noticias/energia-minerais-e-combustiveis/2021/07/brasil-avanca-no-setor-de-biocombustiveis#:~:text=A%20nossa%20produ%C3%A7%C3%A3o%20de%20biodiesel,produtivas%20em%20opera%C3%A7%C3%A3o%20no%20pa%C3%ADs>. Acesso em: 23 set. 2024.

MINISTÉRIO DE MINAS E ENERGIA (MME). *Produção de biocombustíveis cresce no Brasil e alcança recorde histórico*. Disponível em: <https://www.gov.br/mme/pt-br/assuntos/noticias/producao-de-biocombustiveis-cresce-no-brasil-e-alcanca-recorde-historico#:~:text=A%20produ%C3%A7%C3%A3o%20de%20biocombust%C3%ADveis%20no,litros%20produzidos%2C%20alcan%C3%A7ando%20recorde%20hist%C3%B3rico>. Acesso em: 23 set. 2024.

MINISTÉRIO DE MINAS E ENERGIA (MME). *Alexandre Silveira comemora aprovação do Combustível do Futuro: projeto do MME que cria novas indústrias verdes no Brasil*. Disponível em: <https://www.gov.br/mme/pt-br/assuntos/noticias/combustivel-do-futuro-recebe-aprovacao-final-na-camara-dos-deputados-e-vai-a-sancao-do-presidente-lula>. Acesso em: 23 set. 2024.

CAVALCANTE, Denise Lucena. Inovações da Emenda Constitucional n. 132/2023: a proteção ambiental como princípio no sistema tributário brasileiro. In: LEONETTI, Carlos Araújo (Coord.); MICHELS, Gilson Wessler; VECCHIO, Humberto Pereira; GERMINARI, Jefferson Patrik; GASSEN, Valcir (orgs.). *Direito tributário constitucional: Estado fiscal, reforma tributária e proteção ao meio ambiente*. Uberlândia: Marco Teórico, 2024. p. 193–211.



ROCHA, Sérgio André. Reforma tributária e pontos de partida do sistema tributário nacional. 16 set. 2024. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2024-set-16/reforma-tributaria-e-pontos-de-partida-do-sistema-tributario-nacional/>. Acesso em: 24 set. 2024.

EMPRESA DE PESQUISA ENERGÉTICA (EPE). *Série formação de preços de combustíveis: entendendo a formação dos preços finais de combustíveis no Brasil*. jul. 2023. Disponível em: https://www.epe.gov.br/sites-pt/publicacoes-dados-abertos/publicacoes/PublicacoesArquivos/publicacao-413/topico-594/Entendendo%20a%20Forma%C3%A7%C3%A3o%20de%20Pre%C3%A7os%20de%20Combust%C3%ADveis_Julho%202023.pdf. Acesso em: 26 set. 2024.

EMPRESA DE PESQUISA ENERGÉTICA (EPE). *Série formação de preços de combustíveis: tributos incidentes sobre a comercialização de combustíveis no Brasil*. 14 dez. 2020. (SP-EPE-DPG-SDB-01/2020).

MINISTÉRIO DE MINAS E ENERGIA (MME). *Regime tributário*. Disponível em: <https://www.gov.br/mme/pt-br/assuntos/secretarias/petroleo-gas-natural-e-biocombustiveis/biodiesel/pnpb/regime-tributario>. Acesso em: 26 set. 2024.

MINISTÉRIO DOS TRANSPORTES. *O que é a CIDE Combustíveis?* Disponível em: [https://www.gov.br/transportes/pt-br/assuntos/portal-da-cide/informacoes-gerais-1/o-que-e-a-cide-combustiveis#:~:text=Do%20total%20arrecadado%2C%2029%25%20\(arrecadado%20com%20a%20CIDE%20Combust%C3%ADveis\)](https://www.gov.br/transportes/pt-br/assuntos/portal-da-cide/informacoes-gerais-1/o-que-e-a-cide-combustiveis#:~:text=Do%20total%20arrecadado%2C%2029%25%20(arrecadado%20com%20a%20CIDE%20Combust%C3%ADveis)). Acesso em: 26 set. 2024.

CARREGOSA, Laís. Mistura de biodiesel no diesel dos postos sobe nesta sexta-feira para maior patamar já praticado no Brasil. *GI*, 1 mar. 2024. Disponível em: <https://g1.globo.com/carros/noticia/2024/03/01/mistura-de-biodiesel-no-diesel-dos-postos-sobe-nesta-sexta-feira-para-maior-patamar-ja-praticado-no-brasil.ghtml>. Acesso em: 29 set. 2024.



SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL (STF). *Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 4171/DF*. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=9194087>. Acesso em: 29 set. 2024.

SUNSTEIN, Cass R.; THALER, Richard H. Libertarian Paternalism Is Not an Oxymoron. *Civilistica.com*, ano 4, n. 2, 2015. Disponível em: <https://civilistica.emnuvens.com.br/redc/article/view/600/441>. Acesso em: 28 set. 2024.

CASA CIVIL. *Novo PAC: transição energética*. Disponível em: <https://www.gov.br/casacivil/pt-br/novopac/transicao-e-seguranca-energetica>. Acesso em: 28 set. 2024.

CASA CIVIL. *Novo PAC: transição energética – petróleo e gás*. Disponível em: <https://www.gov.br/casacivil/pt-br/novopac/transicao-e-seguranca-energetica/petroleo-e-gas>. Acesso em: 28 set. 2024.

SILVA, Rodrigo Tomiello; D'ANGIOLI, Paulo Henrique Garcia; SILVA, Anderson Soares da; COSTA, José Guilherme Fontes de Azevedo. A função extrafiscal dos tributos e a atividade regulatória do Estado. *Migalhas*, 21 dez. 2021. Disponível em: <https://www.migalhas.com.br/depeso/356399/a-funcao-extrafiscal-dos-tributos-e-a-atividade-regulatoria-do-estado>. Acesso em: 28 set. 2024.

CASA CIVIL. *Novo PAC: transição energética – combustíveis de baixo carbono*. Disponível em: <https://www.gov.br/casacivil/pt-br/novopac/transicao-e-seguranca-energetica/combustiveis-de-baixo-carbono>. Acesso em: 28 set. 2024.