EXM nº 2323/2026

Brasília, 29 de outubro de 2026.

Senhor Presidente da República,

1 Submeto à sua apreciação proposta de Medida Provisória que estabelece, em Regime de Implementação Gradual, as alíquotas e as normas complementares aplicáveis ao Imposto Seletivo no ano-calendário de 2027.

2 A medida mostra-se necessária para assegurar a entrada em vigor efetiva do Imposto Seletivo em observância ao cronograma estabelecido pela Emenda Constitucional nº 132, de 20 de dezembro de 2023. A partir de 1º de fevereiro de 2027, o novo tributo passará a ser cobrado simultaneamente à redução a zero das alíquotas do Imposto sobre Produtos Industrializados – IPI incidentes sobre bens prejudiciais à saúde ou ao meio ambiente. Como a estrutura permanente de alíquotas do Imposto Seletivo ainda depende de definição legislativa, torna-se necessária disciplina transitória capaz de evitar a descontinuidade da tributação durante a transição para o novo sistema tributário.

3 A proposta preserva os objetivos constitucionais que fundamentaram a criação do Imposto Seletivo, notadamente a proteção da saúde pública e do meio ambiente, promove segurança jurídica e previsibilidade para os agentes econômicos e cria condições para que o Congresso Nacional delibere, em momento oportuno, sobre a estrutura permanente de alíquotas do tributo com base em subsídios técnicos e ampla discussão legislativa.

Do contexto normativo

4 A instituição do Imposto Seletivo integra a Reforma Tributária promovida pela Emenda Constitucional nº 132, de 2023, que estabeleceu novo modelo de tributação sobre o consumo no Brasil.

5 Entre as principais inovações da reforma destaca-se a criação do Imposto Seletivo, tributo de natureza predominantemente extrafiscal destinado a desestimular o consumo de bens e serviços prejudiciais à saúde ou ao meio ambiente. Para esse fim, a Constituição atribuiu à União competência para instituir imposto sobre produção, extração, comercialização ou importação desses bens e serviços, nos termos de lei complementar.

6 Em cumprimento ao comando constitucional, a Lei Complementar nº 214, de 16 de janeiro de 2025, instituiu o Imposto Seletivo, definiu suas hipóteses de incidência e disciplinou os principais elementos de sua estrutura normativa. Permanece pendente, contudo, a fixação das respectivas alíquotas por lei ordinária, conforme previsto no art. 153, § 6º, inciso VI, da Constituição Federal.

7 A criação do Imposto Seletivo representa etapa relevante da reorganização da tributação seletiva no Brasil. No modelo vigente, essa função regulatória é exercida de forma dispersa por diferentes tributos, notadamente o IPI, mediante diferenciação de alíquotas baseada em um princípio amplo de seletividade vinculado ao critério de essencialidade dos produtos. Observe-se que a função precípua do IPI é tributar a manufatura de produtos, de forma a operacionalizar políticas industriais e econômicas. Sua função não se confunde com a do novo IS, mas é verdade que para alguns produtos, como bebidas alcoólicas e tabaco, o IPI tem sido utilizado como indutor de comportamentos.

8 Conforme registrado nos debates legislativos da Reforma Tributária, especialmente no Relatório da Comissão Especial destinada a proferir parecer à PEC nº 45, de 2019, a atribuição da possibilidade de uma seletividade ampla ao IPI e ao ICMS levou à multiplicação de alíquotas e a própria desfiguração do critério de essencialidade, frequentemente substituído por objetivos de política econômica ou arrecadatória sem relação direta com sua finalidade original.

9 A Reforma Tributária buscou racionalizar esse modelo ao concentrar a tributação em instrumento específico, orientado por finalidade constitucional claramente delimitada. Não se trata da criação de nova camada de tributação, mas da reorganização de função regulatória já existente, agora vinculada ao critério da prejudicialidade à saúde ou ao meio ambiente.

10 A implementação desse novo arranjo foi concebida como processo gradual. Nos termos dos arts. 126 e 128 da Emenda Constitucional nº 132, de 2023, a Contribuição Social sobre Bens e Serviços – CBS e o Imposto Seletivo passarão a ser cobrados a partir de 2027, simultaneamente à redução a zero das alíquotas do IPI, ressalvados os produtos com industrialização incentivada na Zona Franca de Manaus.

11 A partir de 2029 terá início a transição para o Imposto sobre Bens e Serviços – IBS, com redução progressiva das alíquotas do ICMS e do ISS até sua extinção em 2033. Nesse período, o Imposto Seletivo absorverá gradualmente parcela da função regulatória atualmente exercida pelo ICMS. Em consonância com essa diretriz, a Lei Complementar nº 214, de 2025, prevê a fixação escalonada das alíquotas do tributo, de modo a incorporar progressivamente, entre 2029 e 2033, o diferencial de tributação incidente sobre produtos fumígenos, bebidas alcoólicas e bebidas açucaradas. A própria disciplina permanente do tributo foi, portanto, concebida para implementação gradual ao longo da transição da Reforma Tributária.

12 O gradualismo constitui elemento central da arquitetura da Reforma Tributária. Nesse contexto, a adoção de disciplina transitória para 2027 não representa solução excepcional, mas desdobramento coerente do modelo de transição estabelecido pelo constituinte reformador.

13 Embora o marco constitucional e complementar do Imposto Seletivo já esteja definido, suas alíquotas ainda não foram fixadas. Essa circunstância assume especial relevância diante da proximidade de sua entrada em vigor e da simultânea redução a zero das alíquotas do IPI aplicáveis aos bens prejudiciais à saúde ou ao meio ambiente.

Da necessidade de disciplina transitória para o ano-calendário de 2027

14 A fixação das alíquotas do Imposto Seletivo constitui etapa indispensável à operacionalização do tributo e à concretização das finalidades constitucionais que justificaram sua instituição. Trata-se, contudo, de matéria que demanda avaliação técnica acerca dos níveis e da estrutura das alíquotas, específicas por unidade de medida ou ad valorem, bem como de seus impactos sobre preços relativos e padrões de consumo, à luz da evidência empírica disponível e das melhores práticas internacionais.

15 A necessidade de debate legislativo específico sobre o tema foi reconhecida durante a tramitação da Reforma Tributária. Conforme registrado no Relatório da Comissão Especial destinada a proferir parecer à PEC nº 45, de 2019, a complexidade da matéria recomenda que suas especificidades sejam tratadas no âmbito infraconstitucional, permitindo aos setores envolvidos apresentar contribuições e esclarecer suas particularidades.

16 Surge, assim, um descompasso temporal entre a entrada em vigor do tributo e a definição de sua estrutura permanente. De um lado, o cronograma constitucional exige que o Imposto Seletivo produza efeitos a partir de 2027. De outro, a definição da estrutura permanente de alíquotas demanda debate legislativo compatível com a complexidade técnica e regulatória da matéria.

17 A presente Medida Provisória busca superar esse descompasso mediante a instituição de disciplina transitória para o ano-calendário de 2027. Seu objetivo é assegurar a entrada em vigor do Imposto Seletivo, preservar a continuidade da tributação seletiva sobre bens prejudiciais à saúde ou ao meio ambiente e viabilizar transição ordenada até a definição legislativa da estrutura permanente de alíquotas.

18 Para esse fim, a medida estabelece, para o ano-calendário de 2027, alíquotas aplicáveis aos bens prejudiciais à saúde ou ao meio ambiente em níveis economicamente equivalentes aos atualmente observados na tributação regulatória do IPI. Complementarmente, determina o encaminhamento até 31 de maio de 2027, pelo Poder Executivo, de proposta legislativa destinada à definição das alíquotas aplicáveis a partir de 2028.

19 Evidencia-se, assim, o caráter estritamente transitório da medida, cuja vigência se restringe ao período necessário à definição da disciplina definitiva. Nesse sentido, as disposições trazidas pela Medida Provisória aplicam-se apenas até 31 de dezembro de 2027, razão pela qual se adota a denominação Regime de Implementação Gradual.

20 A proposta não antecipa nem condiciona as escolhas reservadas ao legislador ordinário quanto à estrutura permanente do Imposto Seletivo. Ao contrário, assegura que essa deliberação ocorra com base em subsídios técnicos e ampla discussão parlamentar, sem comprometer o cumprimento do cronograma constitucional da Reforma Tributária.

Da proteção da saúde e do meio ambiente

21 A instituição do Imposto Seletivo encontra fundamento constitucional diretamente relacionado à proteção da saúde pública e do meio ambiente. Ao determinar a incidência do tributo sobre bens e serviços prejudiciais à saúde ou ao meio ambiente, a Emenda Constitucional nº 132, de 2023, conferiu concretude, no âmbito da tributação sobre o consumo, aos deveres estatais previstos nos arts. 196 e 225 da Constituição Federal.

22 As hipóteses de incidência definidas pela Lei Complementar nº 214, de 2025, concentram-se em bens tradicionalmente submetidos à tributação regulatória por meio do IPI e associados à geração de custos sociais relevantes. É o caso dos produtos fumígenos, das bebidas alcoólicas e das bebidas açucaradas, cujo consumo está relacionado ao aumento do risco de doenças crônicas não transmissíveis, à ocorrência de acidentes e episódios de violência e à imposição de custos aos sistemas de saúde e proteção social. Também se incluem veículos, embarcações e aeronaves, cujos impactos decorrem, entre outros fatores, das emissões de gases de efeito estufa, da poluição atmosférica e de outras formas de degradação ambiental.

23 O imposto seletivo constitui instrumento amplamente reconhecido para a internalização de custos sociais decorrentes de danos à saúde ou ao meio ambiente que não se refletem nos preços de mercado. Ao influenciar preços relativos, orienta as decisões de consumo e produção em direção a padrões mais compatíveis com os objetivos constitucionais de proteção da saúde e do meio ambiente.

24 Nos termos do cronograma da Reforma Tributária, as alíquotas do IPI incidentes sobre esses bens serão reduzidas a zero a partir de 2027. Na ausência de disciplina transitória que assegure a aplicação imediata do Imposto Seletivo, poderá ocorrer descontinuidade da função regulatória, com enfraquecimento dos indutores destinados a desestimular o consumo e a produção de bens prejudiciais à saúde ou ao meio ambiente e consequente comprometimento das finalidades constitucionais que justificaram a criação do novo tributo.

25 A preservação dessa função regulatória também se harmoniza com compromissos nacionais e internacionais assumidos pelo Brasil. No âmbito da Agenda 2030 das Nações Unidas, o País comprometeu-se com metas relacionadas à prevenção dos problemas decorrentes do uso nocivo do álcool e à implementação da Convenção-Quadro para o Controle do Tabaco. De forma convergente, a redução do consumo nocivo de álcool constitui objetivo expresso do Plano de Ação Global para o Álcool 2022-2030 da Organização Mundial da Saúde.

26 No âmbito doméstico, o Plano de Ações Estratégicas para o Enfrentamento das Doenças Crônicas e Agravos Não Transmissíveis no Brasil 2021-2030 contempla metas voltadas à redução do tabagismo e do consumo de bebidas alcoólicas e bebidas açucaradas. De igual modo, os compromissos assumidos pelo País no âmbito do Acordo de Paris e das Contribuições Nacionalmente Determinadas pressupõem a utilização de instrumentos econômicos capazes de induzir padrões mais sustentáveis de produção e consumo. Em conjunto, essas iniciativas refletem o reconhecimento da tributação como instrumento de política de preços particularmente eficaz para mitigar danos sanitários e ambientais associados ao consumo e à utilização desses bens.

27 Nesse contexto, a disciplina transitória proposta revela-se necessária para evitar a interrupção da função regulatória decorrente da redução a zero das alíquotas do IPI aplicáveis aos bens prejudiciais à saúde ou ao meio ambiente. Ao preservar níveis de tributação economicamente equivalentes aos atualmente vigentes, a medida evita retrocessos na proteção da saúde e do meio ambiente e assegura que a implementação do Imposto Seletivo ocorra em consonância com os objetivos constitucionais que fundamentaram sua criação, bem como com os compromissos nacionais e internacionais assumidos pelo Brasil.

Da segurança jurídica

28 A adoção do Regime de Implementação Gradual também se justifica pela necessidade de assegurar segurança jurídica e previsibilidade durante a fase inicial de implementação do Imposto Seletivo.

29 Ao estabelecer, para o ano-calendário de 2027, alíquotas economicamente equivalentes e normas complementares baseadas em institutos consolidados da legislação do IPI, a medida preserva a continuidade regulatória e viabiliza a transição para o novo tributo com base em referenciais amplamente conhecidos pelos contribuintes e pela Administração Tributária.

30 A utilização desses parâmetros, já incorporados às práticas operacionais dos agentes econômicos, reduz custos de adaptação e riscos de divergências interpretativas e de litigiosidade inerentes à introdução de novo regime tributário. A disciplina transitória contribui, assim, para um ambiente regulatório mais estável e previsível.

31 Dessa forma, o Regime de Implementação Gradual fortalece a segurança jurídica e favorece a implementação ordenada do Imposto Seletivo, em consonância com o cronograma da Reforma Tributária.

Do Regime de Implementação Gradual

32 O Regime de Implementação Gradual constitui mecanismo transitório destinado a viabilizar a entrada em vigor do Imposto Seletivo em 2027, preservando, nessa fase inicial, níveis de tributação seletiva economicamente equivalentes aos atualmente incidentes sobre bens prejudiciais à saúde ou ao meio ambiente.

33 Para esse fim, a Medida Provisória estabelece que as alíquotas do Imposto Seletivo aplicáveis a veículos, aeronaves, embarcações, produtos fumígenos, bebidas alcoólicas e bebidas açucaradas corresponderão às atuais alíquotas do IPI, após a aplicação de fatores de conversão específicos.

34 Esses fatores possuem natureza estritamente técnica e destinam-se a preservar a equivalência econômica entre as alíquotas dos dois tributos, compatibilizando suas distintas formas de cálculo. Enquanto o IPI é calculado sobre o valor do produto que incorpora outros tributos indiretos, o Imposto Seletivo será calculado sobre o valor líquido desses tributos. Por essa razão, as alíquotas efetivas do IPI, quando aferidas sobre o valor líquido do produto, são superiores às respectivas alíquotas nominais. Assim, a simples transposição das alíquotas nominais do IPI para o Imposto Seletivo reduziria o nível efetivo da tributação regulatória atualmente vigente.

35 Os fatores de conversão foram definidos para neutralizar essa diferença e preservar, em termos de médias nacionais, as atuais alíquotas efetivas. Seu cálculo baseou-se em informações extraídas de documentos fiscais eletrônicos representativos dos preços e tributos incidentes sobre as categorias de produtos alcançadas pelo Imposto Seletivo.

36 No caso dos veículos, o regime preserva a lógica ambiental e de eficiência energética já incorporada ao modelo conhecido como IPI-Verde. As alíquotas são determinadas a partir de alíquota-base sujeita a acréscimos e reduções conforme os critérios de sustentabilidade aplicáveis. Em complemento, reduz-se a zero as alíquotas incidentes sobre veículos, aeronaves e embarcações sustentáveis, reforçando os incentivos à adoção de tecnologias de menor impacto ambiental e preservando a coerência do tributo com seus objetivos constitucionais.

37 A proposta também estabelece normas complementares necessárias à operacionalização do imposto, com fundamento em disposições já previstas na Lei Complementar nº 214, de 2025, ou em institutos atualmente utilizados na legislação do IPI. Entre os aspectos disciplinados destacam-se as hipóteses de não incidência relativas a caminhões, a metodologia de cálculo do valor de referência dos produtos fumígenos e as situações sujeitas a alíquotas reduzidas.

38 No tocante aos concursos prognósticos, será fixada alíquota aplicável desde o início da vigência do tributo, em consonância com a decisão legislativa de incluir esses serviços entre as hipóteses de incidência do Imposto Seletivo.

39 No tocante aos bens minerais extraídos, a proposta reduz a alíquota incidente a zero até 31 de dezembro de 2027. A medida preserva o espaço necessário para discussão legislativa específica sobre a tributação do setor no âmbito do projeto de lei que definirá a estrutura permanente de alíquotas do tributo. Diferentemente dos demais bens sujeitos ao Imposto Seletivo, os bens minerais extraídos não se encontram atualmente submetidos à tributação regulatória por meio do IPI, de modo que a redução a zero das alíquotas não implica interrupção de função regulatória preexistente. Além disso, a atividade mineral permanece sujeita a amplo conjunto de instrumentos regulatórios, inclusive de natureza ambiental, que continuarão integralmente vigentes durante a fase inicial de implementação do tributo. Considerando a complexidade da matéria, que envolve a definição da estrutura de incidência, específica ou *ad valorem*, a calibragem das alíquotas e a eventual diferenciação segundo critérios ambientais, mostra-se mais adequado reservar sua disciplina permanente para debate legislativo específico e aprofundado.

40 A medida proposta ainda disciplina a incidência do Imposto Seletivo sobre importações. Para esse fim, estabelece fatores de ajuste destinados a assegurar equivalência entre as alíquotas aplicáveis aos bens produzidos no País e aquelas incidentes sobre bens importados. A necessidade desse ajuste decorre do fato de o Imposto Seletivo possuir incidência monofásica e adotar como base de cálculo, em regra, o valor de venda na comercialização dos bens produzidos internamente, enquanto, no caso dos bens importados, a base de cálculo é o valor aduaneiro.

41 Quando fornecem bens ao mercado interno, fabricantes e importadores formam seus preços mediante a adição de margem sobre o custo da mercadoria. Como essa margem compõe o valor de venda na comercialização interna, mas não o valor aduaneiro dos bens importados, a ausência de ajuste resultaria em tributação relativamente inferior sobre bens importados.

42 Para neutralizar essa assimetria, as alíquotas incidentes sobre importações são ajustadas por fatores representativos das condições médias observadas no mercado nacional. Esses fatores foram calculados a partir de estimativas de margens brutas médias dos setores econômicos correspondentes à fabricação dos respectivos bens. Com isso, preserva-se a isonomia concorrencial entre bens nacionais e importados e elimina-se diferencial tributário incompatível com os objetivos do Imposto Seletivo.

Do impacto sobre a carga tributária federal

43 Em observância ao disposto no art. 130, *caput*, do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias e no art. 350 da Lei Complementar nº 214, de 2025, a estimativa de arrecadação do Imposto Seletivo será considerada no cálculo da alíquota de referência da CBS para o ano-calendário de 2027, de modo a reduzi-la.

44 Essa sistemática assegura que a implementação do Imposto Seletivo não resulte em aumento da carga tributária federal agregada. Nos termos dos arts. 349 a 359 da Lei Complementar nº 214, de 2025, a alíquota de referência da CBS deve ser ajustada ao longo da transição da Reforma Tributária, entre 2027 e 2033, de modo a preservar a meta de arrecadação do novo sistema tributário federal.

45 Assim, eventual aumento da arrecadação estimada do Imposto Seletivo será compensado por redução equivalente da alíquota de referência e da arrecadação estimada da CBS, e vice-versa. Preserva-se, desse modo, o nível global de arrecadação previsto no desenho da Reforma Tributária.

46 Ao mesmo tempo, a redução da alíquota de referência da CBS diminui a tributação incidente sobre bens e serviços em geral, inclusive alternativas mais saudáveis e ambientalmente sustentáveis. Como resultado, ampliam-se os diferenciais relativos de tributação entre esses bens ou serviços e aqueles sujeitos ao Imposto Seletivo, reforçando os incentivos econômicos associados à finalidade extrafiscal do tributo e potencializando sua eficácia regulatória.

47 Trata-se de característica central do novo sistema tributário. Ao compatibilizar a tributação seletiva com o mecanismo de ajuste da CBS, a Reforma Tributária permite que as alíquotas do Imposto Seletivo sejam definidas em função de seus objetivos sanitários e ambientais, sem implicar aumento da carga tributária federal agregada.

48 Nessa perspectiva, a implementação do Imposto Seletivo em 2027 não alterará o nível agregado da estimativa de arrecadação federal, mas a distribuição da carga tributária entre bens e serviços. Ao preservar a tributação diferenciada de bens e serviços prejudiciais à saúde ou ao meio ambiente, o novo modelo evita a transferência dessa carga para o consumo em geral, preservando a coerência da estrutura tributária com os objetivos regulatórios definidos pelo constituinte reformador.

Da proteção ao consumidor

49 A experiência internacional demonstra que a efetividade dos impostos seletivos depende não apenas da definição adequada de suas alíquotas, mas também do comportamento dos agentes econômicos na formação dos preços ao consumidor. Os manuais técnicos da Organização Mundial da Saúde registram que a indústria de produtos prejudiciais à saúde, como tabaco, bebidas alcoólicas e bebidas açucaradas, possui histórico de atuação voltada a influenciar o debate público e a desencorajar a adoção de políticas eficazes de regulação do consumo desses produtos. Os mesmos documentos destacam que produtores, distribuidores e varejistas detêm ampla discricionariedade na definição dos preços finais e podem adotar diferentes estratégias de repasse tributário, inclusive com aumentos superiores ao respectivo impacto econômico.

50 Nesse contexto, a variação dos preços ao consumidor não decorre automaticamente da instituição de tributos seletivos, mas também de decisões comerciais dos próprios agentes econômicos. Conforme observado pela OMS, estratégias de precificação podem influenciar a percepção dos consumidores acerca dos efeitos da tributação e comprometer a compreensão adequada de seus objetivos regulatórios.

51 Por essa razão, revela-se importante assegurar que a implementação do Imposto Seletivo ocorra com plena observância das normas de proteção e defesa do consumidor. Eventuais elevações de preços sem justa causa, especialmente quando utilizadas para atribuir ao tributo aumentos decorrentes de decisões empresariais autônomas, podem comprometer a transparência na formação de preços, induzir percepções equivocadas acerca dos efeitos da política pública e enfraquecer sua legitimidade perante a sociedade.

52 A instituição do Imposto Seletivo não afasta a incidência das normas de proteção ao consumidor já vigentes no ordenamento jurídico brasileiro. Ao contrário, sua adequada implementação pressupõe a plena aplicação dos instrumentos destinados a prevenir e reprimir práticas abusivas nas relações de consumo.

53 Dessa forma, preserva-se a atuação dos órgãos competentes na fiscalização e na repressão de eventuais práticas abusivas, reforçando a transparência na formação dos preços, a integridade da política tributária e a proteção do consumidor, sem criar novas obrigações ou restringir direitos já assegurados pelo ordenamento jurídico.

Da relevância e da urgência

54 A relevância da matéria decorre da necessidade de assegurar a entrada em vigor efetiva do Imposto Seletivo em conformidade com o cronograma estabelecido pela Emenda Constitucional nº 132, de 2023. A partir de 1º de fevereiro de 2027, as alíquotas do IPI incidentes sobre bens prejudiciais à saúde ou ao meio

ambiente serão reduzidas a zero. Sem disciplina aplicável ao ano-calendário de 2027, surgirá lacuna regulatória decorrente da extinção da tributação atualmente exercida pelo IPI, contrariando os objetivos constitucionais que justificaram a criação do Imposto Seletivo e comprometendo a previsibilidade da transição para o novo sistema tributário.

55 A urgência justifica-se pela necessidade de observância dos princípios da anterioridade anual e da noventena, bem como pela proximidade do início do exercício de 2027. A conversão em lei da medida ainda em 2026 é condição necessária para que as alíquotas nela previstas possam produzir efeitos desde o início da vigência do tributo.

56 Mostram-se presentes, portanto, os requisitos constitucionais de relevância e urgência para a edição da presente Medida Provisória.

Considerações finais

57 Essas, Senhor Presidente, são as razões que justificam a edição da presente Medida Provisória, destinada a assegurar a implementação tempestiva do Imposto Seletivo em 2027, em conformidade com o cronograma da Reforma Tributária. A proposta preserva os objetivos constitucionais que orientaram a criação do tributo, em especial a proteção da saúde pública e do meio ambiente, confere segurança jurídica e previsibilidade ao processo de transição e viabiliza a posterior definição da estrutura permanente de alíquotas pelo Congresso Nacional, com base em avaliação técnica e ampla discussão legislativa.

Respeitosamente,

Documento assinado com Certificado Digital por **Dario Carnevalli Durigan**, **Ministro de Estado da Fazenda**, em 29/10/2026, às 18:33, conforme horário oficial de Brasília, com o emprego de certificado digital emitido no âmbito da ICP-Brasil, com fundamento no art. 6º, caput, do Decreto nº 8.539, de 8 de outubro de 2015.
Nº de Série do Certificado: 0X6771DAD05A22B5C3CE96A67A

A autenticidade do documento pode ser conferida informando o código verificador **7962473** e o código CRC **785866B0** no site:
https://protocolo.presidencia.gov.br/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0

Referência: Processo nº 00333.004425/2026-73 SEI nº 7960723