

#ESTÁFALTANDOVERDE

9 PROPOSTAS PARA UMA REFORMA TRIBUTARIA SUSTENTAVEL



Índice

APRESENTAÇÃO 4

PROPOSTA DE EMENDA CONSTITUCIONAL 5

1 - FUNDO DE DESENVOLVIMENTO
REGIONAL SUSTENTÁVEL 5

2 - PRINCÍPIOS GERAIS AMBIENTAIS
PARATRIBUTAÇÃO 5

3 - CIDE-AMBIENTAL, CIDE-CARBONO,
CIDE-COMBUSTÍVEIS 5

4 - VEDAÇÃO DE INCENTIVOS DANOSOS
AO MEIO AMBIENTE 7

5 - IBS: DEVOLUÇÃO TRIBUTÁRIA PARA
ATIVIDADES SUSTENTÁVEIS 7

6 - IBS ECOLÓGICO 8

7 - MUNICIPALIZAÇÃO DO IMPOSTO
TERRITORIAL RURAL E CIDE-USO DO
SOLO 8

8 - IMPOSTO SELETIVO AMBIENTAL 9

9 - ELIMINAÇÃO DIFERENCIADA DE
INCENTIVOS NO IBS 10

JUSTIFICATIVAS 11

INTRODUÇÃO PARA AS 9 PROPOSTAS

1. GARANTIR PRINCÍPIOS SOCIOAMBIENTAIS
NO REGIME TRIBUTÁRIO 13

2. FOMENTAR O DESENVOLVIMENTO
REGIONAL SUSTENTÁVEL 15

3. VEDAR A CONCESSÃO DE BENEFÍCIOS A
ATIVIDADES INTENSAMENTE POLUENTES 16

4. COMPENSAR A TRIBUTAÇÃO SOBRE
ATIVIDADES ECONÔMICAS VERDES 19

5. MELHORAR GOVERNANÇA CLIMÁTICA E
SOCIOAMBIENTAL LOCAL - IBS ECOLÓGICO 20

6. GARANTIR A PLENA MUNICIPALIZAÇÃO
DO ITR E COM A CIDE USO DO SOLO
INCENTIVAR O USO PRODUTIVO E
SUSTENTÁVEL DA TERRA 23

7. ESPECIFICAR EXTERNALIDADES
AMBIENTAIS PARA COBRANÇA DO IMPOSTO
SELETIVO 25

8. TRANSFORMAR A CIDE-COMBUSTÍVEIS EM
CIDE-CARBONO OU CIDE-AMBIENTAL 26

9. DIFERENCIAR A ELIMINAÇÃO GRADUAL
DE SUBSÍDIOS 28



DOCUMENTO DE SUBSÍDIO AO DEBATE



9 PROPOSTAS PARA UMA REFORMA TRIBUTÁRIA SUSTENTÁVEL



CLIMA, MEIO AMBIENTE
E SUSTENTABILIDADE

APRESENTAÇÃO

Apresentamos, para o debate franco e aberto, um conjunto de propostas que visa aperfeiçoar os textos e aprofundar as ideias em discussão na Comissão Mista Temporária da Reforma Tributária. Contém o texto da proposta de Emenda e as justificativas, referências e evidências que dão sustentação aos argumentos.


Esta proposta foi desenvolvida pelo Grupo de Trabalho da “Reforma Tributária Verde”, formado no âmbito da Frente Parlamentar Mista Ambientalista, como desdobramento da reunião (*live*) ocorrida em 8 de julho de 2020¹. O GT se reuniu remotamente por sete vezes entre 13/07 e 09/08 e produziu este documento, entregue formalmente aos parlamentares coordenadores das Frentes Ambientalista e da Economia Verde.

O GT adotou, como ponto de partida, os elementos e diretrizes apresentados pelo economista Bernard Appy em conferência realizada no dia 28 de abril de 2020², que tratou dos riscos e das oportunidades da reforma tributária para a agenda do clima e da sustentabilidade.

Defendemos, pois, um sistema tributário com regras simples e viáveis, socialmente justo, que caminhe para uma diminuição gradativa da carga tributária e de incentivos injustificáveis. Ao mesmo tempo, esta proposta permite transitar para uma economia de baixas emissões de carbono, que gera novos empregos e bem-estar à população, atualizando nossa política tributária para convergir com o Acordo de Paris e com a Política Nacional de Meio Ambiente, de Biodiversidade e de Povos e Populações Tradicionais.

O GT foi composto por representantes das seguintes organizações da sociedade civil³: Rede Advocacy Colaborativo (RAC) e Instituto Democracia e Sustentabilidade (IDS) na coordenação do GT, além do Instituto Ethos, WWF Brasil, Instituto Clima e Sociedade (iCS), CDP, Instituto Escolhas, Rede de Ação Política pela Sustentabilidade (RAPS), Avina (pela RAC), Observatório do Clima (OC), Centro Brasil no Clima (CBC) e Instituto Akatu.

Esse conjunto de propostas, portanto, é uma contribuição deste grupo de organizações da sociedade e de colaboradores das duas frentes parlamentares ao debate e deverá ser aprimorado ao longo de diálogos e negociações que se seguirão a partir de seu lançamento público.


1 Veja a gravação da reunião no portal da Câmara dos Deputados em: <https://bit.ly/2PzHwXy>.

2 Veja íntegra da conferência do Professor Bernard Appy em: <https://www.youtube.com/watch?v=FXGbho7zewg>.

3 Participaram em pelo menos uma das sete reuniões remotas ocorridas entre 13/07 e 09/08: André Lima e Mateus B. Fernandes, pelo Instituto Democracia e Sustentabilidade (IDS/RAC); Caio Magri, pelo Instituto Ethos; Raul Vale, pelo WWF Brasil, Cassia Costa e Floriano Pesaro, pela RAPS; Gustavo Pinheiro, pelo Instituto Clima e Sociedade (iCS); Gustavo Souza, pelo CDP; Jaqueline Ferreira, pelo Instituto Escolhas; Suely Araújo, pelo Observatório do Clima (OC); Alexandre Batista, do Centro Brasil no Clima (CBC); Andressa Porto (Pulso Público/RAC) e Gláucia Barros (Avina/RAC); Eriando Souza, Nestor Borba e Bazileu Margarido, pela Frente Ambientalista no Senado; Rubito Ribeiro e Ronaldo Farias, pelo gabinete do Deputado Rodrigo Agostinho; e Zivaldo Santos, do Gabinete do deputado Arnaldo Jardim. Alexandra Bittencourt, pelo Gabinete do Deputado Aguinaldo Ribeiro, e Luciola Palos, da Consultoria Legislativa, acompanharam os trabalhos. Também contribuíram para esse relatório os advogados tributaristas André Novaski, do escritório de advocacia Demarest, e Igor Nascimento, do escritório Madrona Law, a convite da Frente da Economia Verde. iCS, WWF Brasil, OC e Instituto Ethos participam da Rede Advocacy Colaborativo (RAC), que também foi representada por André Lima, do IDS, por Gláucia Barros, da Fundação Avina, e por Andressa Porto, da Pulso Público.

EMENDA Nº []

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

1 - FUNDO DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL SUSTENTÁVEL

“Art. 43-A - Fica instituído o Fundo de Desenvolvimento Regional, a ser regulado por lei complementar, com o objetivo de viabilizar o desenvolvimento regional sustentável, o combate às desigualdades sociais e regionais e a integração nacional por meio do fomento direto a atividades produtivas ou a investimentos em infraestrutura econômica sustentáveis e convergentes com a Política Nacional sobre Mudança do Clima (PNMC)”.

...

§2º - O Fundo de que trata o *caput* deverá investir em atividades e infraestrutura que promovam equidade social com a redução de emissões de gases de efeito estufa e atividades econômicas socioambientais sustentáveis, sendo que o mínimo de 50% dos recursos deve ser direcionado para atividades econômicas que beneficiem povos indígenas, populações tradicionais locais, pequenos e microempreendedores e agricultores familiares, nos termos da Lei Complementar.

2 - PRINCÍPIOS GERAIS AMBIENTAIS PARA TRIBUTAÇÃO


“Art. 145...

§ 3º - Sempre que possível, a instituição de tributos deverá considerar os princípios da prevenção, do poluidor-pagador, do protetor-recebedor e do tratamento tributário diferenciado conforme o impacto ambiental e climático dos produtos e serviços e de seus processos de elaboração e prestação.

3 - CIDE-Ambiental, CIDE-Carbono, CIDE-Combustíveis⁴

i) CIDE-Ambiental

Art. 149-C - Compete à União instituir contribuições de intervenção no domínio econômico visando defender o meio ambiente e a estabilidade climática, em atenção ao inciso VI do artigo 170 e ao artigo 225 desta Constituição,


⁴ O GT discutiu três hipóteses de Contribuição para o debate (i) Ambiental; (ii) Carbono e (iii) Combustíveis. As propostas abaixo constituem três alternativas para um novo tributo sobre “externalidades ambientais”; inclusive como estratégia para, considerando o princípio da neutralidade (ou seja, sem aumento de carga tributária), permitir como compensação a redução proporcional da alíquota do novo tributo, o IBS. Além disso, a nova CIDE substituiria a atual CIDE-Combustíveis.

#ESTAFALTANDOVERDE

como instrumento para combater a emissão de gases de efeito estufa e outros poluentes, o uso intensivo de recursos naturais, inclusive do solo e subsolo, bem como o consumo e a produção de bens e serviços associados às referidas externalidades ambientais e climáticas.

§ 1º - As contribuições previstas no caput também incidirão, conforme lei dispuser, sobre a importação de produtos e serviços que causem danos ao meio ambiente e à estabilidade climática.

§ 2º - Será garantido o ressarcimento no caso de exportações de produtos e serviços que tenham sido onerados pela contribuição de que trata este artigo.

§ 3º - O valor arrecadado com a contribuição de que trata o caput será destinado, nos termos de Lei Complementar, às atividades socioambientais e produtivas econômicas sustentáveis que reduzam a intensidade do uso de poluentes, do uso do solo e de recursos naturais não renováveis, bem como às que sejam menos intensivas em emissão de gases efeito estufa ou que de outra forma reduzam danos ao meio ambiente.

§ 4º - Esta contribuição não incidirá sobre produtos objeto de outro tributo com a mesma finalidade.

ii) CIDE-Carbono

Art. 149-C - Compete à União instituir contribuição de intervenção no domínio econômico visando à estabilidade climática, como instrumento para combater a emissão de gases de efeito estufa e o consumo e a produção de bens e serviços associados.

§ 1º - A contribuição prevista no *caput* também incidirá, conforme lei dispuser, sobre a importação de bens e serviços que causem danos ao meio ambiente e à estabilidade climática.

§ 2º - Será garantido o ressarcimento no caso de exportações de produtos e serviços que tenham sido onerados pela contribuição de que trata este artigo.

§ 3º - O valor arrecadado com a contribuição de que trata o *caput* será destinado, nos termos de Lei Complementar, às atividades socioambientais e produtivas econômicas sustentáveis que reduzam a emissão de gases de efeito estufa.

§ 4º - Esta contribuição não incidirá sobre produtos objeto de outro tributo com a mesma finalidade.

iii) Conversão da CIDE-Combustíveis em CIDE-Carbono

Art. 177...

§ 4º - A lei que instituir contribuição de intervenção no domínio econômico relativa às atividades de importação ou comercialização de petróleo e seus de-

rivados, gás natural e seus derivados e álcool combustível deverá atender aos seguintes requisitos:

I – a alíquota da contribuição poderá ser:

a) diferenciada por produto ou uso, em função de seu fator de emissão de gases de efeito estufa;

b) reduzida e restabelecida por ato do Poder Executivo, não se lhe aplicado o disposto no art. 150, III, *b*;

II – os recursos arrecadados serão destinados:

a) ao pagamento de subsídios relativos a combustíveis que reduzam as emissões de gases de efeito estufa do setor;

b) ao financiamento reembolsável e não reembolsável, segundo o que estabelecer Lei Complementar, de atividades econômicas sustentáveis e de projetos socioambientais e agroecológicos aderentes aos princípios, diretrizes e metas definidos no âmbito da Política Nacional sobre Mudança do Clima, ordenamento territorial e de controle de emissões de poluentes de qualquer natureza;

c) ao financiamento de programas de infraestrutura de transportes, mobilidade sustentável e energias renováveis convergentes com as metas de redução das emissões de gases de efeito estufa dos respectivos setores.

4 - VEDAÇÃO DE INCENTIVOS DANOSOS AO MEIO AMBIENTE

“Art. 150 – Sem prejuízo de outras garantias asseguradas ao contribuinte, é vedado à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios: ...

VII – instituir isenções de tributos que beneficiem setores ou atividades econômicas em desacordo com metas de redução de emissões de gases de efeito estufa, na forma que a Lei Complementar dispuser.

5 - IBS: DEVOLUÇÃO TRIBUTÁRIA PARA ATIVIDADES SUSTENTÁVEIS

Art. 152-A ...

§ 10 - Excetua-se do disposto no inciso IV do § 1º a devolução parcial através de mecanismo compensatório do imposto recolhido sobre bens e serviços que contribuam efetivamente para a redução mensurável de emissões de gases de efeito estufa, nos termos da Lei Complementar referida no *caput*.

6 - IBS Ecológico

Art. 152-B - Parcela de 0,5% (meio por cento) dos valores arrecadados pela União, pelos Estados, pelo Distrito Federal e pelos Municípios nos termos do Art. 152-A será destinada a um fundo especial de governança local sustentável, cujos recursos serão repartidos entre os municípios, de acordo com cálculo disposto em Lei Complementar, que deverá considerar:

I - a área proporcionalmente ocupada por unidades de conservação, terras indígenas e vegetação nativa, em estágio avançado de regeneração ou em recuperação, quando objeto de proteção legal ou jurídica, ainda que voluntária;

II - a população com acesso ao serviço de água e de esgotamento sanitário;

III - a correta destinação de resíduos sólidos e percentual de resíduos destinados à reciclagem; e

IV - a existência de inventário atualizado, e de Plano Municipal de Mitigação e de Adaptação à Mudança Climática em efetiva implantação, com ênfase no cumprimento de metas progressivas de redução de emissões de gases de efeito estufa.

Parágrafo Único - O percentual disposto no *caput* será acrescido de 0,5% (meio por cento) a cada 2 (dois) exercícios fiscais contados desde o primeiro exercício em que o IBS for devido, até atingir 2,5%.

7 - MUNICIPALIZAÇÃO DO IMPOSTO TERRITORIAL RURAL E CIDE-Use do Solo

i) **Municipalização do ITR**

Art. 156 - Compete aos Municípios instituir impostos sobre:

....

IV - propriedade predial e territorial rural;

...

§ 4º - O imposto previsto no inciso IV:

I - terá suas alíquotas mínimas e máximas fixadas em Lei Complementar;

II - não incidirá sobre pequenas glebas rurais que sejam exploradas economicamente por seu proprietário, conforme definição de lei;

III - poderá ser progressivo em razão do valor do imóvel;

IV – poderá ter alíquotas diferentes:

- (a) de acordo com a localização e o uso do imóvel;
- (b) entre propriedade territorial e propriedade predial;

ii) **CIDE-Uso do Solo**

Art. 189-A – A lei que instituir contribuição de intervenção no domínio econômico relativa ao uso sustentável e produtivo dos imóveis rurais deverá atender aos seguintes requisitos:

I – a alíquota da contribuição:

- a) será fixada visando estimular o uso produtivo e ambientalmente sustentável do imóvel;
- b) poderá ser progressiva em função do valor do imóvel; e
- c) será zero, no caso de imóveis que atendam a todas as exigências relativas a seu uso produtivo e ambientalmente sustentável;

II – os recursos arrecadados serão destinados ao financiamento de programas:

- a) voltados ao uso ambientalmente sustentável da terra; e
- b) de aumento do uso produtivo da terra.

§ 1º - Nos termos da lei, a avaliação do uso produtivo previsto neste artigo deverá levar em conta os danos do processo produtivo sobre o meio ambiente.

§ 2º - A lei deverá definir o conceito de imóvel rural para fins desta contribuição.

8 - IMPOSTO SELETIVO AMBIENTAL

“Art. 154...

III – impostos seletivos, com finalidade extrafiscal, destinados a estimular ou desestimular o consumo de determinados bens, serviços ou direitos, em razão da necessidade e dos benefícios ao bem-estar da população ou de riscos à saúde pública, à segurança pública, à estabilidade climática e ao meio ambiente. (NR)”

9 - ELIMINAÇÃO DIFERENCIADA DE INCENTIVOS NO IBS

Art. 2º - O Ato das Disposições Constitucionais Transitórias passa a vigorar com os seguintes artigos alterados ou acrescentados:

Art. 120 - A eliminação dos subsídios aplicados ao consumo de bens e serviços de baixas emissões de gases de efeito estufa existentes durante a entrada em vigor do Imposto sobre Bens e Serviços (IBS), de que trata o artigo 152-A, poderá ser diferenciada no tempo em relação aos aplicados ao consumo de bens e serviços de maior intensidade em emissões de gases de efeito estufa, durante a transição de que tratam os artigos 115 a 120 deste ADCT, conforme estabelecer Lei Complementar.



JUSTIFICATIVAS



INTRODUÇÃO DAS 9 PROPOSTAS PARA UMA REFORMA TRIBUTÁRIA SUSTENTÁVEL

O artigo 225 da Constituição Federal determina que todos temos

“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”.

De forma análoga e inter-relacionada, o artigo 170 determina, em seu inciso VI, que “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 diversos princípios, dentre os quais destaca-se o princípio de “defesa do meio ambiente, inclusive mediante tratamento diferenciado conforme o impacto ambiental dos produtos e serviços e de seus processos de elaboração e prestação”.

Tendo em vista estes dispositivos constitucionais, qualquer reforma tributária que venha a ser aprovada deverá levar em consideração a questão ambiental, de modo a garantir a preservação do meio ambiente e estimular o desenvolvimento econômico sustentável.

É nesse sentido preciso que a presente proposta traz os principais eixos de uma reforma tributária verde e sustentável, quais sejam:

1. **instituição de princípios tributários ambientais gerais;**
2. **criação de um Fundo de Desenvolvimento Regional Sustentável;**
3. **vedação de incentivos contrários à política de clima;**
4. **devolução parcial do IBS conforme redução da emissão dos gases de efeito estufa;**
5. **criação do IBS Ecológico;**
6. **municipalização do ITR e CIDE-Uso do Solo;**
7. **Especificação das externalidades ambientais para cobrança do Imposto Seletivo;**
8. **transformação da CIDE-Combustíveis em CIDE-Carbono ou CIDE-Ambiental; e**
9. **Diferenciação da eliminação gradual de subsídios.**

1. Garantir princípios socioambientais no regime tributário

A discussão sobre a compatibilidade da Tributação Ambiental com o Sistema Constitucional Tributário brasileiro, por meio da inserção do consagrado princípio do poluidor-pagador em nossa sistemática tributária, ganhou densidade jurídico-conceitual na primeira década dos anos 2000, especialmente por meio dos estudos de Heleno Taveira Tôrres (2005)⁵ e de José Marcos Domingues de Oliveira (2007)⁶, que foram precedidos, no continente europeu, pelos espanhóis Pedro Manuel Herrera Molina (2000)⁷ e Gemma Paton Garcia (2012)⁸.

Conforme mencionado acima, o *caput* do artigo 225 da Constituição Federal de 1988 conferiu status de garantia constitucional ao **meio ambiente ecologicamente equilibrado**, outorgado a todos, independentemente de nacionalidade, sexo, cor ou raça, tendo sido ainda alçado a “bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida”. Com isso, impõe-se ao Poder Público e à coletividade o duplo dever de defender não só o meio ambiente, mas também seu equilíbrio ecológico, **preservando-o para as presentes e futuras gerações**.

O objeto e a forma de atuação do Poder Público com essa finalidade estão delineados em todos os parágrafos e incisos do artigo 225, em especial nos incisos V e VI, que se pautam no **princípio da prevenção** para garantir, respectivamente, o controle da produção, da comercialização e do emprego de técnicas e substâncias que causem grave degradação ambiental, além do incentivo à educação e à conscientização ambientais.

Ainda no mesmo artigo 225, seu §3º descreve o **princípio do poluidor-pagador** ao determinar responsabilidades penal, administrativa e cível a atividades e condutas consideradas lesivas ao meio ambiente. Na literatura, o princípio do poluidor-pagador ficou consagrado como “a exigência de que o poluidor arque com os custos das medidas de prevenção e controle de poluição” (OLIVEIRA, 1999)⁹ e se fundamenta na visão de “internalização de externalidades” defendida por Joseph Stiglitz, ganhador do prêmio Nobel em Ciências Econômicas de 2001¹⁰, e que foi inaugurada na década de 1920 pelo economista inglês Arthur Cecil Pigou.

Já o **princípio do protetor-recebedor** constitui-se como uma variante do princípio do poluidor-pagador, como atesta MILARÉ (2015)¹¹: “ao invés de coibir a geração de externalidades negativas no processo produtivo, incentivar-se-iam as positivas por meio de normas promocionais”. Desse modo, a “relação proteger-receber visa a incentivar a proteção sem ser injusta nos gravames ao protetor”, como aponta MACHADO (2017)¹².

5 TÔRRES, Heleno Taveira (Org.). *Direito Tributário Ambiental*. São Paulo: Malheiros, 2005.
 6 OLIVEIRA, José Marcos Domingues de. *Direito Tributário e meio ambiente*. 3ª ed. Rio de Janeiro: Forense, 2007.
 7 MOLINA, Pedro Manuel Herrera. *Derecho Tributario Ambiental*. Madrid: Marcial Pons, 2000.
 8 GARCIA, Gemma Paton. *Una apuesta por el establecimiento de impuestos verdes en países emergentes y en desarrollo*. Quito: Fundación Friedrich Ebert; FES-Ildis, 2012.
 9 OCDE. “The polluter-pays principle – definitions, analysis implementation”. Em: OLIVEIRA, José Marcos Domingues de. *Direito Tributário e meio ambiente*. 2ª ed. Rio de Janeiro: Renovar, 1999, p. 21.
 10 Joseph E. Stiglitz – Facts. NobelPrize.org. Disponível em: <https://www.nobelprize.org/prizes/economic-sciences/2001/stiglitz/facts/>.
 11 MILARÉ, Édís. *Direito do Ambiente*. 10ª ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2015. p. 271.
 12 MACHADO, Paulo Affonso Leme. *Direito ambiental brasileiro*. 25ª ed. São Paulo: Malheiros, 2017. pp. 669-670.

#ESTAFALTANDOVERDE

Ademais, os princípios de precaução, prevenção e proteção devem caminhar ao lado do princípio do desenvolvimento nacional. São esses os que asseguram o uso racional e econômico do meio ambiente, já que sua preservação – “para as presentes e futuras gerações” – é também princípio da ordem econômica constitucionalmente consagrado. Por meio do artigo 170 da Constituição Federal ficou estabelecido que a ordem econômica terá por fim assegurar a todos uma existência digna, observando, dentre outros, o princípio geral de defesa do meio ambiente. Portanto, não é possível colocar em lados opostos o desenvolvimento econômico e o desenvolvimento ambientalmente sustentável, sem violação constitucional.

E a partir da promulgação da Emenda Constitucional 42/2003, que deu nova redação ao inciso VI do art. 170, ficou patente inclusive que a técnica de defesa do meio ambiente deve observar o **princípio de tratamento diferenciado conforme o impacto ambiental** dos produtos e serviços e de seus processos de elaboração e prestação. Para VALADARES (2015)¹³, essa “abordagem desigual em razão do efetivo dano causado” fundamenta-se, novamente, no princípio da prevenção “na medida em que possibilita tratamento benéfico às medidas ambientalmente amigáveis”. Mais ainda, esse tratamento diferenciado deve materializar-se sobretudo no “tratamento tributário diferenciado”, como defende GRAU NETO (2012)¹⁴, dada “a função de intervenção qualitativa do Estado na ordem econômica”.

Apesar de tudo isso, não há ainda qualquer dispositivo constitucional que trate, de maneira integrada, em matéria tributária, de princípios gerais ambientalmente sustentáveis, como atesta o amplo estudo sobre a Reforma Tributária publicado em 2018 pelo Ipea e pela OAB-DF¹⁵.

Essa é a razão pela qual sugere-se a inserção do §3º no artigo 145 para dispor que,

sempre que possível, a instituição de tributos deverá considerar os princípios da prevenção do poluidor-pagador, do protetor-recebedor e do tratamento tributário diferenciado conforme o impacto ambiental e climático dos produtos e serviços e de seus processos de elaboração e prestação.

É sabido, no entanto, por meio do art. 167, inciso IV, da CF/88, que o princípio do poluidor-pagador não se mostra adequado à instituição de impostos, embora seja pertinente quando da criação de taxas e de contribuições especiais, cujos produtos da arrecadação são vinculados, respectivamente, à atividade estatal que deu causa ao seu estabelecimento ou a determinado fundo, como concluem VALADARES (2015)¹⁶ e TÔRRES (2005)¹⁷ em seus estudos sobre o tema. Com esse entendimento, reforça-se que a necessária integração do conjunto de princípios elencados seja feita “sempre que possível”, ou seja, diante das efetivas possibilidades legais.

13 VALADARES, André Garcia Leão Reis. “Tributação ambiental e sua compatibilidade com o Sistema Tributário brasileiro”. Em: *Revista Direito Ambiental e Sociedade*, v. 5, nº 1. Caxias do Sul: UCS, 2015. pp. 146.

14 GRAU NETO, Werner. *A política nacional sobre mudança do clima e sua implementação para os setores de energia e florestas: mecanismos tributários. Tese (Doutorado em Direito Econômico e Financeiro). Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2012, p. 88.*

15 SACHSIDA, Adolfo; SIMAS, Erich Endrillo Santos (Orgs.). *Reforma tributária - Ipea-OAB/DF. Rio de Janeiro: Ipea, OAB-DF, 2018. Cf. em particular o Cap. 8 “Tributação ambiental: a incorporação do meio ambiente na reforma do sistema tributário nacional”.*

16 VALADARES, André Garcia Leão Reis. “Tributação ambiental e sua compatibilidade com o Sistema Tributário brasileiro”. Em: *Revista Direito Ambiental e Sociedade*, v. 5, nº 1. Caxias do Sul: UCS, 2015. pp. 129-160.

17 TÔRRES, Helene Taveira (Org.). *Direito Tributário Ambiental. São Paulo: Malheiros, 2005. p. 105.*

2. Fomentar o Desenvolvimento Regional Sustentável

A ordem econômica deve observar o princípio de “redução das desigualdades regionais e sociais” determinado pelo artigo 170, inciso VII, da Constituição Federal de 1988. No entanto, o constituinte nos obriga a ir além e, em seu artigo 23, complementado por seus incisos VI e VII, torna competência partilhada entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios o dever de “proteger o meio ambiente e combater a poluição em qualquer de suas formas”, somado à necessidade de “preservar as florestas, a fauna e a flora”.

Contudo, segundo a PEC 45/2019, o Imposto sobre Bens e Serviços (IBS) fará a migração das receitas relativas às transações interestaduais e intermunicipais “para o destino”, o que poderá afetar atual distribuição dos recursos entre Estados e Municípios. Se isso não deve ocorrer nos primeiros 20 anos, porque durante esse período está previsto um mecanismo de compensação, talvez isso possa efetivamente ocorrer quando essa parcela for progressivamente reduzida, ao ritmo de 1/30 por ano, a partir do 23º ano.

Assim, mais do que a equalização de receitas ou apenas um fundo para desenvolvimento regional, é necessário criar um **mecanismo financeiro que aumente a capacidade institucional de efetivar simultaneamente todas aquelas obrigações**, ou seja, um fundo de desenvolvimento regional “sustentável”, com critérios de redistribuição convergentes com as determinações constitucionais de proteção ambiental.

Para isso, embora argumentemos que a integração dos critérios da redistribuição proposta pelo “IBS Ecológico” seja essencial, isso não será suficiente. Deve-se, também, aumentar a capacidade de investimentos em atividades econômicas sustentáveis nas regiões mais carentes, como na Amazônia (N) e na Caatinga (NE). E isso precisa ser feito nos diferentes biomas, pois conforme o Relatório Planeta Vivo (2018)¹⁸, a perda de florestas já alcança 20% na Amazônia, 50% no Cerrado, 35% na Caatinga e 90% na Mata Atlântica. Ao mesmo tempo, temos cerca de 140 milhões de hectares de terras agricultáveis que estão degradadas, o que corresponde a 16,5% do território nacional, segundo dados do Ministério do Meio Ambiente (MMA) compilados pelo CGEE (2016)¹⁹.

Os impactos desses números podem ser sintetizados em experiências cotidianas de “mudanças climáticas”, que afetam desde a produção de alimentos e o abastecimento de água e energia, ao aumento da frequência e intensidade de secas e de enchentes, além da proliferação de doenças infectocontagiosas e respiratórias.

Segundo o último relatório da Agência Nacional de Águas (ANA)²⁰, entre

 18 WWF. Relatório Planeta Vivo - 2018: Uma ambição maior. Grooten, M.; Almond, R. E. A. (Editores). Suíça, WWF, 2018. Disponível em: https://www.wwf.org.br/natureza_brasileira/especiais/relatorio_planeta_vivo_2018/. O WWF, em parceria com a Sociedade Zoológica de Londres, divulga o relatório a cada dois anos e as análises são feitas por 50 pesquisadores em todo o mundo, com base em pesquisas de 19 organizações.

19 CGEE. Degradação neutra de terra: o que significa para o Brasil? Brasília: Centro de Gestão e Estudos Estratégicos, 2016. Disponível em: <https://www.cgee.org.br/documents/10195/734063/degradacao-neutra-terra.pdf>.

20 ANA. Conjuntura dos recursos hídricos no Brasil 2019: informe anual. Brasília: Agência Nacional de Águas, 2019. Disponível em: <http://conjuntura.ana.gov.br/>.


2003 e 2018, quase metade dos municípios brasileiros declararam “Situação de Emergência (SE)” ou “Estado de Calamidade Pública (ECP)” em função de crises hídricas (secas ou enchentes), impactando quase 45 milhões de pessoas só em 2018. Se considerarmos o período de 1995 a 2014, as perdas geradas por essa insegurança hídrica chegaram a R\$ 182,7 bilhões²¹: isso corresponde a R\$ 9 bilhões por ano ou aproximadamente R\$ 800 milhões por mês em prejuízos aos cofres públicos de todos os entes da federação. Mas esses prejuízos podem ser mitigados ou compensados com investimentos em desenvolvimento regional, já que o mesmo relatório concluiu que para cada R\$ 1,00 investido, cerca de R\$ 15,00 são gerados em benefícios para a população brasileira.

Para lidar com a complexidade dessa situação é que reafirmamos a importância de se adotar padrões sustentáveis ao Fundo de Desenvolvimento Regional. Esse fundo é concebido para financiar não apenas atividades econômicas costumeiras, mas principalmente para fomentar ações e atividades econômicas convergentes com a sustentabilidade e com as definições tanto da Política Nacional de Desenvolvimento Sustentável dos Povos e Comunidades Tradicionais (PNPCT), de que trata o [Decreto Federal nº 6.040](#), de 2007, quanto da Política Nacional de Gestão Territorial e Ambiental de Terras Indígenas (PNGATI), instituída pelo [Decreto Federal nº 7.747](#), de 2012.

É nesse sentido, portanto, que propomos o Fundo de Desenvolvimento Regional “Sustentável”, por meio do artigo 43-A, que garanta um mínimo de recursos destinados a atividades que promovam redução de desigualdades sociais e regionais, bem como: (i) ofereçam bens e serviços carbono eficientes, (ii) sejam convergentes com as metas brasileiras e (iii) beneficiem povos indígenas, populações tradicionais e agricultores familiares. Trata-se apenas de previsão de redistribuição e melhor aproveitamento de recursos, para que possam ser utilizados no fomento à preservação do meio ambiente e no fortalecimento do desenvolvimento regional e de suas cadeias produtivas; em suma, no incremento da capacidade de atuação dos municípios. De todo modo, a criação e regulamentação do fundo se daria por meio de Lei Complementar.

3. Vedar a concessão de benefícios a atividades intensamente poluentes

Pretende-se, por meio da inclusão do inciso VII no artigo 150 da Constituição Federal, vedar de forma expressa a possibilidade de instituição de isenções de tributos que beneficiem setores da economia em desacordo com as metas nacionais de redução de emissões de gases de efeito estufa (GEE)²². Essa vedação expressa é relevante e urgente pois, como afirma GRAU NETO (2012)²³,


²¹ Em abril de 2019, ANA e Ministério do Desenvolvimento Regional (MDR) lançaram o Plano Nacional de Segurança Hídrica (PNSH), avaliado por meio do Índice de Segurança Hídrica (ISH). Na dimensão econômica do ISH, avalia-se que o risco total para a produção dos setores agropecuário e industrial no país, num cenário de crise hídrica severa, era de R\$ 228,4 bilhões em 2017, correspondente a cerca de 13% do Produto Interno Bruto (PIB) desses setores naquele ano. Para 2035, projeta-se um aumento do risco total para R\$ 518,2 bilhões, mais que o dobro do valor estimado para 2017.

²² Os GEE são constituintes gasosos da atmosfera, naturais ou antrópicos, que absorvem e reemitem radiação infravermelha (ou seja, calor). O Inventário brasileiro das emissões de GEE, seguindo o Protocolo de Quioto, inclui como GEE o dióxido de carbono (CO₂), o metano (CH₄), o óxido nitroso (N₂O) e o hexafluoreto de enxofre (SF₆), além das famílias de gases hidrofluorcarbonos (HFCs), clorofluorcarbonos (CFCs) e os perfluorcarbonos (PFCs).

²³ GRAU NETO, Werner. A política nacional sobre mudança do clima e sua implementação para os setores de energia e florestas: mecanismos tributários. Tese (Doutorado em Direito Econômico e Financeiro). Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2012, p. 77.

hoje a variável climática insere-se no trato da questão ambiental de forma indissociável, e a busca da defesa e preservação do meio ambiente, visando a alcançar uma condição de sustentabilidade, deve ter em conta essa variável.

O Brasil é signatário do Acordo de Paris, tratado internacional que impõe compromissos quanto à redução da emissão de GEE, com o objetivo global de limitar a temperatura do planeta. Em 2025, devemos ter a redução da emissão desses gases em 37% em relação aos níveis de 2005, sendo que em 2030 a redução deve estar em 43%.

Além disso, como determina a Política Nacional sobre Mudança do Clima (PNMC), instituída pela [Lei 12.187, de 2009](#), em seu artigo 6º, devem ser aplicadas “medidas fiscais e tributárias destinadas a estimular a redução das emissões e remoção de gases de efeito estufa, incluindo alíquotas diferenciadas, isenções, compensações e incentivos, a serem estabelecidos em lei específica”, como um de seus instrumentos de implementação.

Por mais que a proposta de reforma tributária contida na PEC 45/2019 tenha como premissa a não concessão de qualquer benefício fiscal, não há como ter certeza, neste momento, se o texto original da PEC 45/2019 será alterado para eventualmente conceder benefícios tributários a determinados setores da economia.

Por isso é preciso recordar que, historicamente, os incentivos fiscais concedidos pelo governo brasileiro favoreceram o aumento expressivo das emissões de GEE pelos setores de energia, da agropecuária e dos transportes. É possível, inclusive, mensurar a “pegada” climática da atual Política Tributária Brasileira, com vistas a direcionar a necessária transição rumo à sustentabilidade.

Analisando a série histórica de 2004 a 2013, com base em dados oficiais, o Instituto de Pesquisa Ambiental da Amazônia (Ipam)²⁴ concluiu que a Política Tributária Brasileira caminha em grave oposição ao desenvolvimento sustentável, pois houve volume expressivo de incentivos oferecidos pelo governo federal a atividades altamente emissoras de CO₂e^q²⁵.

Embora os dados publicados pela Agência Nacional de Energia Elétrica (Aneel) indiquem que cerca de 75% de nossa matriz energética ainda é hídrica e, portanto, uma das menos impactantes para as emissões de GEE, temos assistido à “carbonização” dessa matriz energética. Segundo GRAU NETO (2012)²⁶, o percentual de nossa energia elétrica que atualmente

24 IPAM. *Política Tributária Brasileira e sua “Pegada” Climática: por uma transição rumo à sustentabilidade*. Brasília: Ipam, 2014. Conforme o estudo, as emissões somadas dos setores de energia e agropecuária representam 67% das emissões nacionais de GEE. Simultaneamente, o gasto tributário (por renúncia fiscal) com o setor de energia foi o que mais cresceu entre 2004 e 2013, com taxas anuais de 69%, em média. Já a renúncia fiscal do setor automobilístico foi de 18% ao ano para o mesmo período. Por fim, para o setor de agricultura, este aumento foi de 38%. Mas, se considerarmos somente os gastos tributários voltados para o setor de agricultura entre 2006 e 2010, verifica-se que eles aumentaram 62% e alcançaram a marca de mais de R\$ 12 bilhões em 2012.

25 Leia-se “carbono equivalente”: medida internacionalmente padronizada e utilizada para comparar, em uma única unidade, as emissões de vários gases de efeito estufa (GEE), em relação a seu potencial de aquecimento global (GWP-100), de acordo com a [decisão 17 da COP-8](#).

26 GRAU NETO, Werner. *A política nacional sobre mudança do clima e sua implementação para os setores de energia e florestas: mecanismos tributários*. Tese (Doutorado em Direito Econômico e Financeiro). Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2012, pp. 97-98.

#ESTAFALTANDOVERDE

depende da queima de combustíveis fósseis alcançou a alarmante marca de 10% do total produzido no país.

Nesse sentido, ao fazer um balanço dos subsídios historicamente concedidos aos combustíveis fósseis, com o objetivo de **conhecer e avaliar quais subsídios são mais custosos, danosos e de reforma mais factível**, o Instituto de Estudos Socioeconômicos (Inesc)²⁷ constatou que a média anual de subsídios aos setores de petróleo, gás e carvão, no período de 2013 a 2017, foi da ordem de R\$ 68,6 bilhões/ano, ou seja, 1% do Produto Interno Bruto (PIB) do país, somando ao final do período R\$ 309,36 bilhões por gastos tributários e R\$ 33,33 bilhões por gastos diretos. Ao considerar somente o ano de 2018, o Inesc demonstrou²⁸ que o Brasil teria arrecadado R\$ 22,89 bilhões a mais em impostos caso fossem retirados esses subsídios, mesmo mantendo-se o patamar atual de produção de petróleo.

Portanto, para que possamos implementar de fato a PNMC e cumprir nossos compromissos quanto à redução da emissão de GEE, além de finalmente incluir o Brasil na “estratégia de revisão de pares”, acordada entre Ministros das Finanças do G20 em 2013²⁹, entendemos que é determinante haver vedação expressa na Constituição Federal à possibilidade de instituição de benefícios fiscais a setores que estejam em desacordo com essas metas de redução de emissão de GEE.

Essa proposta, vale destacar, está alinhada também às conclusões do amplo estudo realizado pela Associação Nacional dos Auditores Fiscais da Receita Federal do Brasil (Anfip) e pela Federação Nacional do Fisco Estadual e Distrital (Fenafisco)³⁰, pois considera que é preciso rever subsídios prejudiciais ao meio ambiente, por um lado, e gerar incentivos para ações benéficas, por outro.

Caberá à lei ordinária definir os setores que estejam em desacordo com as metas, bem como em quais situações considerar-se-á que as emissões foram compensadas com reflorestamento, aquisição de créditos de carbono, aquisição de Certificados de Recebíveis Agrícolas” por “Cotas de Reserva Ambiental (CRA), dentre outras possibilidades de compensação. Ou seja, se eventualmente houver alguma exceção justificável, argumentamos que dela deva ser deva ser compensada com algum incentivo proporcional à redução de emissões. Esse mecanismo compensatório para exceções justificadas poderá ser regulamentado posteriormente.

27 INESC. *Subsídios aos Combustíveis Fósseis no Brasil: Conhecer, Avaliar, Reformar*. Brasília: Inesc, 2018.

28 INESC. *Subsídios aos Combustíveis Fósseis no Brasil em 2018: Conhecer, Avaliar, Reformar*. Brasília: Inesc, 2019.

29 “Reconhecendo o problema e a necessidade de enfrentá-lo, em 2009 os países do G20 se comprometeram com um processo de mensuração, racionalização e progressiva eliminação dos subsídios ineficientes aos combustíveis fósseis” (Inesc, 2018, p. 6).

30 LEITE, Acácio Zuniga; et al. “Reforma tributária ambiental: perspectivas para o sistema tributário nacional”. Em: FAGNANI, Eduardo (Org.). *A Reforma Tributária Necessária: diagnóstico e premissas*. Brasília: Anfip, Fenafisco; São Paulo: Plataforma Política Social, 2018. Disponível em: <http://plataformapoliticasocial.com.br/areforma-tributaria-necessaria/>.

4. Compensar a tributação sobre atividades econômicas verdes

De acordo com a PEC 45/2019, o artigo 152-A trata da Lei Complementar que instituirá o Imposto sobre Bens e Serviços (IBS), sendo que seu §1º, inciso IV, determina que o IBS não será objeto de 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 menor que a decorrente da aplicação das alíquotas nominais.

No entanto, a própria PEC 45/2019 já apresenta exceção a esta regra, ao dispor em seu §9º que poderá haver a devolução parcial, por meio de mecanismos de transferência de renda, do IBS recolhido pelos contribuintes de baixa renda.

A nosso ver, assim como a devolução parcial do IBS a contribuintes de baixa renda é plenamente justificável, a devolução parcial do IBS recolhido sobre bens e serviços que contribuam efetivamente com a redução de emissões de gases de efeito estufa (GEE)²³, por meio de mecanismos compensatórios análogos, também se justifica, e caberá à lei complementar instituidora do IBS definir os mecanismos e parâmetros para a referida devolução.

Como aponta a pesquisa de ARAÚJO (2014)³¹, essa justificativa está lastreada por diversas experiências internacionais que buscam nova relação entre tributação e meio ambiente, e pelo consenso global, que urge ser implementado também no Brasil, de que toda e qualquer reforma tributária deve considerar a tributação ambiental.

No entanto, a manutenção do texto original, sem a proposta que ora apresentamos, contradiz o preceito constitucional de **tratamento diferenciado conforme o impacto ambiental** dos produtos e serviços e de seus processos de elaboração e prestação. Essa prescrição já foi consagrada como técnica determinante de defesa do meio ambiente a partir da promulgação da Emenda Constitucional 42/2003, que deu nova redação ao inciso VI do art. 170. E, como já indicado, essa “abordagem desigual em razão do efetivo dano causado” fundamenta-se, segundo VALADARES (2015)³², no **princípio da prevenção** e “possibilita tratamento benéfico às medidas ambientalmente amigáveis”. Isso significa, no presente caso, assegurar tratamento diferenciado a bens e serviços que contribuam efetivamente com a redução de emissões de carbono.

Além disso, como já argumentamos, a própria Política Nacional sobre Mudança do Clima (PNMC) determina que sejam aplicadas, como um de seus instrumentos de implementação, “medidas fiscais e tributárias destinadas a estimular a redução das emissões e remoção de gases de efeito estufa”, com vistas a cumprir os compromissos ambientais e climáticos brasileiros, além de estimular o desenvolvimento de técnicas de redução de emissões de

31 ARAÚJO, Joana Franklin de. *Tributação sustentável: a experiência estrangeira e a política fiscal brasileira*. 2014. Dissertação (Mestrado em Direito Econômico e Financeiro) - Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2014. Disponível em: <https://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/2/2133/tde-11022015-143539/pt-br.php>.

32 VALADARES, André Garcia Leão Reis. “Tributação ambiental e sua compatibilidade com o Sistema Tributário brasileiro”. Em: *Revista Direito Ambiental e Sociedade*, v. 5, nº 1. Caxias do Sul: UCS, 2015. p. 146.

GEE e a certificação de serviços e processos produtivos dentro de padrões sustentáveis. Com essa proposta, portanto, visamos internalizar a dimensão da sustentabilidade ambiental e da mitigação da mudança climática no Sistema Tributário Nacional, além de contribuir com a estratégia de incentivo e indução à transição ecológica da atual matriz produtiva.

5. Melhorar Governança Climática e Socioambiental local - IBS Ecológico

A proposta do artigo 152-B prevê a criação do “IBS Ecológico”, com a destinação de parcela de 0,5% (meio por cento) dos recursos oriundos do IBS para os municípios que tenham em seu território Unidades de Conservação (federais, estaduais ou municipais), terras indígenas, investimento em serviço de esgotamento sanitário e de coleta e reciclagem de resíduos sólidos e que tenham implementado medidas para redução de suas emissões de carbono. Este percentual será acrescido de 0,5% a cada 2 exercícios fiscais contados desde o primeiro exercício em que o IBS for devido, até atingir 2,5%.

A inclusão do critério de Unidades de Conservação e Terras Indígenas é defendida, entre outros, pelo estudo de PEREIRA (2010)³³ “porque melhor responde às exigências de compensação fiscal às Unidades da Federação que sofrem restrições ambientais por abrigarem essas Áreas Protegidas; bem como serve de estímulo à adoção de políticas socioambientais para protegê-las e ao conjunto do meio ambiente”.

Pretende-se, portanto, com o referido dispositivo, propor um **mecanismo de fomento e compensação pela preservação ou recuperação de recursos naturais** nessas localidades, ao mesmo tempo em que se estabelecem estímulos para a melhoria das condições de saúde da população e para o fortalecimento da “economia de baixo carbono”³⁴.

O uso desses diferentes critérios³⁵, tal como sugerido em estudo do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea)³⁶, permite tratar de maneira mais integrada e articulada o direito constitucional ao “meio ambiente ecologicamente equilibrado”, que é “essencial à sadia qualidade de vida”, além de criar condições para efetivá-lo.

Essa também é a visão do Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente

33 PEREIRA, Iara Xavier. Critérios socioambientais para o rateio do Fundo de Participação dos Estados e Distrito Federal - FPE. Brasília: Secretaria de Estado de Fazenda (SEFAZ-MT), 2010, p. 3.

34 Essa foi também a demanda apresentada na carta “Convergência pelo Brasil: por uma economia de baixo carbono”, que reuniu contribuições de 17 signatários, entre ex-ministros da Fazenda e ex-presidentes do Banco Central dos governos da nova democracia, e está disponível em: <https://convergenciapelobrasil.org.br/>.

35 Ao fomentar a ampliação (além de compensar municípios pela manutenção) de Áreas Protegidas em seus territórios, o IBS Ecológico também favorece o cumprimento da Convenção sobre Diversidade Biológica (CDB), que calcula que pelo menos 17% dos ecossistemas de cada país precisariam estar em áreas protegidas. O Brasil, país que tem a maior biodiversidade do planeta e que ratificou a CDB (pelo Decreto Federal 2.519, de 16 de março de 1998), ainda mantém somente 8% do Cerrado e apenas 2% do Pantanal em Áreas Protegidas.

36 BRITO, Rosane de Oliveira; MARQUES, Cícero Fernandes. “Pagamento por serviços ambientais: uma análise do ICMS Ecológico nos estados brasileiros”. Em: Planejamento e Políticas Públicas (PPP), nº 49, jul./dez. 2017. Brasília: Ipea, 2017. Disponível em: <http://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/8247>.

(PNUMA)³⁷, ao propor viabilizar a superação da recessão com a transição para a **Economia Verde Inclusiva**, a partir da articulação dessas três diretrizes principais: i) baixa emissão de carbono; ii) eficiência energética e no uso de recursos, prevenindo perdas de biodiversidade e garantindo serviços ecossistêmicos; iii) busca pela inclusão social em seu caráter redistributivo.

A proposta da Emenda prevê, com isso, as Transferências Fiscais Ecológicas (TFEs), ou seja, transferências fiscais entre níveis de governo que se utilizem de indicadores e critérios ambientais para definir não só o volume de repasses como meios de monitoramento e avaliação.

Como conclui o estudo de CASSOLA (2014)³⁸, a “incorporação de indicadores ambientais [é uma] alternativa com custos de transação relativamente baixos, se novas instituições e burocracia não são necessárias e se os indicadores a serem utilizados já estiverem disponíveis”. Assim, a implementação de TFEs por meio do “IBS Ecológico” proposto segue as quatro diretrizes apresentadas pelo pesquisador: i) compensação de despesas relacionadas à provisão de funções públicas ambientais; ii) compensação por custos de oportunidade; iii) compensação por externalidades positivas; iv) aumento da justiça distributiva.

Essa também é a conclusão defendida pelo amplo estudo de PEREIRA (2010)³⁹, que afirma ser válido e consistente “o paralelo entre a experiência de inclusão dos critérios socioambientais no rateio da cota-parte do ICMS pertencente aos municípios e a proposta de introdução de critérios similares”, como o definido nessa Emenda. A economista afirma que, desse modo, “pode-se contribuir do ponto de vista fiscal para uma distribuição mais justa, como determina a Constituição”.

Como no caso do ICMS Ecológico ou Verde – amplamente adotado por 18 Estados brasileiros e premiado nacional e internacionalmente⁴⁰ –, **as TFEs são a principal e mais curta via financeira para auxiliar estados e municípios com suas responsabilidades nas questões ambientais**. Essa é a conclusão evidenciada em estudo publicado em 2018⁴¹, tomando como exemplo o caso do Pará, e que constata ainda que 36% dos 144 municípios paraenses receberam, cada um, valor superior a R\$ 1 milhão em 2016 (ao passo que em 2015 eram somente 9% dos municípios nessa condição e, em 2014, ano de início das TFEs, a nenhum município era repassado esse montante). Além disso, o mesmo estudo confirma que o valor repassado aos municípios tende a ser superior ao gerado pelas multas ambientais e taxas do processo de licenciamento ambiental (em 50% dos municípios, esse valor

37 PNUMA. Rumo a uma Economia Verde: Caminhos para o Desenvolvimento Sustentável e a Erradicação da Pobreza – Síntese para Tomadores de Decisão. Brasília: PNUMA, 2011. Disponível em: <http://www.unep.org/greeneconomy>. Cf. também: UNEP. Uncovering Pathways towards an Inclusive Green Economy: a Summary for Leaders. United Nations Environment Programme, 2015. Disponível em: <https://www.unenvironment.org/resources/report/uncovering-pathways-towards-inclusive-green-economy-summary-leaders>.

38 CASSOLA, Rodrigo Sergio. FPE Verde: Recompensando pela conservação da biodiversidade e manutenção da integridade funcional dos ecossistemas. Brasília: IPAM, 2014.

39 PEREIRA, Iara Xavier. Critérios socioambientais para o rateio do Fundo de Participação dos Estados e Distrito Federal – FPE. Brasília: Secretaria de Estado de Fazenda (SEFAZ-MT), 2010.

40 Em 1995, a UICN (União Internacional para a Conservação da Natureza e dos Recursos Naturais) o considerou uma das 7 experiências exitosas para a conservação do meio ambiente na América Latina e no Caribe. Em 1996, a FGV (Fundação Getúlio Vargas) e o MMA (Ministério do Meio Ambiente), o consideraram uma das 100 experiências mais importantes em Administração Pública no Brasil e uma das 100 experiências mais exitosas em gestão ambiental para o desenvolvimento sustentável. Em 1997, o ICMS Ecológico ganhou o prêmio Henry Ford de Conservação Ambiental, na categoria “Negócios em Conservação”, organizado pela CI (Conservação Internacional do Brasil).

41 PINTO, Erika; CRISOSTOMO, Ana Carolina; SOUZA, Maria Lucimar; AZEVEDO, Andrea; PEREIRA, Denny; ANTOUN, Clarice. “O ICMS Verde como incentivo à conservação do meio ambiente em municípios paraenses”. Em: Boletim Amazônia em Pauta, nº 9. Brasília: IPAM, 2018.

#ESTAFALTANDOVERDE

correspondeu a menos de 10% do valor de repasse em 2016) e que o valor total de repasse entre 2014 e 2016 aumentou mais de 3 vezes por conta, em grande medida, às TFEs.

Esse é o mesmo resultado apontado por TUPIASSU *et al.* (2019)⁴², ao comparar os valores recebidos pelos municípios desde 2014, quando se iniciou a implementação do critério ecológico, com o montante que seria transferido a esse grupo de municípios caso se mantivesse a forma anterior de repartição de receitas (sem o critério ecológico). Seus dados comprovam que, em geral, **os municípios saíram beneficiados com a incorporação de critérios de sustentabilidade e clima aos repasses de recursos entre entes da federação**, ou seja, com o ICMS ecológico.

Para tanto, o sistema propõe **premiar com uma parcela maior da arrecadação do IBS** os municípios que alcancem bons resultados em preservação e conservação ambiental, em indicadores sobre a garantia de saneamento básico à população local, além de fomento à redução das emissões de GEE por suas empresas e produtores. Como o “IBS Ecológico” inspira-se no conhecido ICMS Ecológico, podemos nos valer de uma metodologia de redistribuição de recursos aos municípios que tem sido utilizada com sucesso há 30 anos e está presente atualmente em 18 estados. E é importante ressaltar que **o IBS Ecológico não representa nenhum incremento de carga tributária ao cidadão, tampouco se trata de qualquer benefício fiscal a setores específicos**.

Pelos anos de experiência com o ICMS Ecológico, sabe-se que o fortalecimento da gestão nos municípios se dá por meio da alocação de recursos nas agendas de meio ambiente e de produção rural sustentável. Afinal, “os gestores locais já reconhecem a importância do meio ambiente como indutor de desenvolvimento na região”, afirma a conclusão do estudo publicado pelo Instituto de Pesquisa Ambiental da Amazônia (Ipam)⁴³ em 2016. Com o IBS Ecológico, cria-se incentivos e compensações efetivas para o cumprimento das responsabilidades dos entes federados na agenda socioambiental e de produção sustentável.

42 TUPIASSU, Lise; FADEL, Luiz Paulo de Sousa Leão; GROS-DESORMEAUX, Jean-Raphaël. “ICMS Ecológico e desmatamento nos municípios prioritários do estado do Pará”. Em: *Rev. Direito GV, São Paulo, v. 15, nº 3, e. 1928, 2019.*

43 PEREIRA, Dennys. *O ICMS Ecológico como estratégia para o Desenvolvimento Sustentável nos municípios paraenses. Brasília: Ipam, 2016.*

6. Garantir a plena municipalização do ITR e com a CIDE uso do solo incentivar o uso produtivo e sustentável da terra

Em seu modelo atual, o **ITR falha em todas as dimensões para as quais foi concebido**⁴⁴. É irrelevante como instrumento de arrecadação e claramente ineficaz em seus objetivos extrafiscais de induzir o uso produtivo da terra. Como agravante, há uma clara inconsistência entre a legislação do ITR e a legislação ambiental. As propostas aqui apresentadas visam resolver ambos os problemas.

Atualmente, segundo o Instituto Escolhas⁴⁵, a arrecadação do ITR corresponde a cerca de R\$ 1,5 bilhão por ano, menos de 1% do total da arrecadação tributária federal. Para fins de comparação, somente a cidade de São Paulo arrecadou R\$ 9,94 bilhões em Imposto sobre a Propriedade Predial e Territorial Urbana (IPTU) em 2018.

A baixa arrecadação do imposto federal está relacionada ao fato dele ser autodeclarado, ter baixa fiscalização e índices de verificação da produtividade da terra desatualizados. O valor base para seu cálculo, o Valor da Terra Nua (VTN), é subdeclarado pelo contribuinte proprietário de terra e a fiscalização falha em sua verificação. Em 2019, 21% das declarações do imposto foram no valor de R\$ 10, valor mínimo a ser recolhido.

O referido estudo do Instituto Escolhas, coordenado pelo economista Bernard Appy e pelo jurista Carlos Marés, em parceria com o Laboratório de Planejamento de Uso do Solo e Conservação (GeoLab) e o Grupo de Políticas Públicas (GPP) da Esalq/USP, mostram que é necessário alterar a base de cálculo do ITR. Os autores calculam que, se fosse alterado somente o VTN por valores baseados naqueles praticados no mercado de terras (estimado pela IEG FNP), o potencial de arrecadação do país poderia ser aumentado em quatro vezes, **saltando de R\$ 1,5 bilhão para R\$ 5,8 bilhões**.

O Valor da Terra Nua (VTN), autodeclarado pelo proprietário, ainda é quase sempre depreciado, o que gera graves injustiças fiscais. Considerando-se uma estimativa do VTN mínimo no somatório das 133 regiões do país⁴⁶, chega-se ao valor de R\$ 2,6 trilhões, que é 3 vezes maior do que o VTN total realmente declarado à Receita Federal em 2017. Como argumenta a própria Associação Nacional dos Auditores Fiscais da Receita Federal do Brasil (Anfip), esses números confirmam que “o principal fator para a insignificante arrecadação do ITR é a subestimação do valor da terra na declaração do ITR”.

Em 2005, a regulamentação⁴⁷ do inciso III, §4º, art. 153 da Constituição Federal possibilitou que o ITR pudesse ser fiscalizado e cobrado pelos municípios em vez da União. A mudança, formalizada a partir de convênios, possibilitou que os municípios obtivessem 100% da arrecadação do imposto

44 *A avaliação de que o ITR é ineficaz como instrumento de indução à ocupação produtiva da terra e como instrumento de desestímulo à especulação imobiliária é compartilhada por praticamente todos os autores que analisam o imposto, como ressalta o Instituto Escolhas em seu estudo “Imposto Territorial Rural: justiça tributária e incentivos ambientais”.*

45 APPY, Bernard; MARÉS, Carlos; et al. *Imposto Territorial Rural: justiça tributária e incentivos ambientais*. São Paulo: Instituto Escolhas, 2019.

46 Cf. Anexo 1 em FAGNANI, Eduardo (Org.). *A Reforma Tributária Necessária. Justiça fiscal é possível: subsídios para o debate democrático sobre o novo desenho da tributação brasileira (Documento Completo)*. Brasília: Anfip, Fenafisco; São Paulo: Plataforma Política Social, 2018, pp. 135-138. Disponível em: <http://plataformapoliticasocial.com.br/areforma-tributaria-necessaria/>.

47 A regulamentação foi implementada por meio da Lei nº 11.250, de 27 de dezembro de 2005.

contra 50% no caso em que o imposto é cobrado e fiscalizado pela União. Municípios que realizaram o convênio já registram aumento de mais de 100% na arrecadação do ITR com a revisão dos Valores de Terra Nua (VTN) e maior fiscalização. Sendo o ITR um imposto sobre o patrimônio imobiliário, não há motivo para que não incida sobre todo o valor do imóvel, inclusive sobre investimentos nele realizados.


Devido ao baixo interesse da União pelo imposto, em contraste com a importância que ele tem para os municípios, o presente texto apresenta uma proposta de municipalização do ITR. No âmbito municipal, a criação de um imposto predial e territorial rural poderá contribuir com a melhoria da infraestrutura nas áreas rurais, além de contribuir com as contas públicas dos municípios em um momento de crise fiscal.

A proposta mantém a isenção sobre pequenas glebas rurais, estabelece que o imposto terá alíquotas mínimas e máximas fixadas por lei complementar, que poderá ser progressivo de acordo com o valor do imóvel e que poderá ter alíquotas diferentes de acordo com a localização e uso do imóvel, entre propriedade territorial e propriedade predial e entre imóveis urbanos e imóveis rurais.

Em suma, **a proposta de municipalização do ITR resolve o problema da baixa arrecadação e fiscalização do imposto** sobre a propriedade rural, fazendo-o cumprir sua função fiscal. Para dar conta da função extrafiscal do ITR, o texto apresenta ainda a proposta da CIDE-Uso do Solo.

Um dos objetivos da criação do ITR foi o de se tornar instrumento auxiliar da política agrária ao penalizar os imóveis improdutivos. Esse objetivo reflete-se na atual estrutura de alíquotas do imposto, que pode chegar a 20% no caso de grandes imóveis improdutivos. No entanto, a estrutura produtiva do país mudou significativamente desde que o imposto foi criado, e o instrumento perdeu sua eficácia. O índice de lotação da pecuária - único requisito de produtividade mínima da legislação do ITR - foi definido há cerca de 40 anos, e está extremamente defasado⁴⁸. Desde então, a produtividade da pecuária no Brasil cresceu muito, mas esse aumento de produtividade não foi incorporado na legislação do imposto⁴⁹.

O ITR também mantém, hoje em dia, inconsistências para o uso sustentável do imóvel rural. Apesar da legislação do ITR considerar as áreas de preservação ambiental como isentas, elas ainda afetam a alíquota do imposto. Isso porque a alíquota é fixada com base na área total do imóvel, incluindo as áreas de preservação. Assim, nos cálculos apresentados pelo referido estudo do Instituto Escolhas, um imóvel de 6.000 ha, dos quais 5.500 ha sejam preservados e apenas 500 explorados, pagará uma alíquota três vezes maior que um imóvel de 1.000 ha, dos quais apenas 200 ha sejam preservados e 800 ha explorados.


⁴⁸ O estudo de APPY; MARÉS (2019) indica que a Tabela de Lotação da Pecuária não é atualizada desde 1980 e estabelece, ainda hoje, o índice mínimo de produtividade de 0,56 cabeça de gado por hectare para a atividade pecuária. Ainda segundo essa proposta, publicada pelo Instituto Escolhas, a Tabela de Lotação da Pecuária deveria ser atualizada para um valor médio de 1,37 cabeça de gado por hectare, além de ser introduzidos índices mínimos de produtividade para a produção agrícola, ambos revistos a cada 5 anos.

⁴⁹ APPY; MARÉS (2019) sustentam que, se for feita apenas a atualização da Tabela de Lotação da Pecuária (de 0,56 na atual tabela para 1,37 cabeça por hectare em média e percentil 40%), a arrecadação potencial do ITR poderia ser de R\$ 14,3 bilhões (mantidos o número de pagantes de 1.582.465 imóveis e a área tributável de 177.085.772 ha).

Outra deficiência da legislação do ITR é a consideração como produtiva apenas da área utilizada em atividades agropecuárias. Outras atividades, mesmo que ambientalmente mais desejáveis (como, por exemplo, a geração de energia eólica), são consideradas como improdutivas, ainda que compatíveis com o zoneamento ecológico econômico (ZEE) da região.

Assim, o presente texto apresenta uma Contribuição de Intervenção do Domínio Econômico (CIDE) relativa ao uso produtivo e sustentável da terra. As alíquotas serão fixadas visando estimular o uso produtivo e ambientalmente sustentável do imóvel, e os recursos arrecadados serão destinados ao financiamento de políticas e programas voltados ao uso produtivo e sustentável da terra.

7. Especificar externalidades ambientais para cobrança do Imposto Seletivo

A proposta da PEC 45/2019 prevê que a União poderá criar impostos seletivos, que poderão incidir sobre bens e serviços geradores de externalidades negativas, cujo consumo se deseja desestimular. A incidência dos impostos seletivos seria monofásica, sendo a tributação realizada apenas em uma etapa do processo de produção e distribuição (na saída da fábrica) e nas importações.

O texto proposto pela PEC 45/2019 para criação de impostos seletivos é genérico, de modo que os impostos poderiam alcançar, em princípio, qualquer produto ou serviço, sem ser, de fato, “seletivo na perspectiva socioambiental”. Caberá à legislação infraconstitucional definir quais são os produtos e serviços cujo consumo se deseja desestimular, por meio da incidência impostos seletivos federais, sem que haja, no entanto, qualquer norte dado pela Constituição.

A menção explícita à criação de impostos seletivos com finalidade extrafiscal para diminuir os impactos socioambientais de externalidades negativas e promover a sustentabilidade é necessária. É sabido que as normas tributárias com essa finalidade realmente funcionam como indutoras de comportamentos, seja por terem como efeito a redução do consumo do bem ou serviço indesejável do ponto de vista socioambiental, seja por abrirem espaço para que o consumidor opte por bens e serviços com impostos menores e que ofereçam benefícios semelhantes ou ainda superiores.

Assim, a redação do artigo 154, que trata dos impostos seletivos, deve ser complementada com o seguinte trecho destacado: “impostos seletivos, com finalidade extrafiscal, destinados a estimular ou desestimular o consumo de determinados bens, serviços ou direitos, em razão da necessidade e dos benefícios ao bem-estar da população ou de riscos à saúde pública, à segurança pública, à estabilidade climática e ao meio ambiente”, a ser regulado por lei

ordinária.

A proposta, portanto, ao tornar expressa a **determinação de que os impostos seletivos tenham como foco externalidades socioambientais, seguindo o princípio da prevenção**, alinha-se ao disposto no inciso VI do artigo 170 da Constituição Federal, que garante “tratamento diferenciado de acordo com o impacto ambiental da produção e do consumo”.

Assim, quando da edição de lei para regulamentar os impostos seletivos, o legislador deverá prever sua incidência sobre produtos e serviços que prejudiquem ou possam prejudicar: o bem-estar da população, a saúde pública, a segurança pública, o clima e o combate à poluição em quaisquer de suas formas, ou seja, que prejudiquem garantias ao meio ambiente ecologicamente equilibrado.

8. Transformar a CIDE-Combustíveis em CIDE-Carbono ou CIDE-Ambiental

A instituição de uma Contribuição de Intervenção no Domínio Econômico (CIDE) se justifica pelo artigo 174 da Consituição Federal, que zela para que a atuação normativa, reguladora e interventiva do Estado brasileiro para promover fiscalização, fomento ou planejamento em algumas atividades econômicas seja feita sempre e quando necessário, expurgando distorções e abusos praticados por setores da economia, inclusive com vistas a restabelecer a defesa do meio ambiente, que é princípio geral da atividade econômica (art. 170, inciso VI). Na seara da Tributação Ambiental, autores como TÔRRES (2005)⁵⁰ e AMARAL (2007)⁵¹ também afirmam haver compatibilidade da CIDE com a defesa do meio ambiente.

Com efeito, o artigo 177, §4º da Constituição Federal já traz o desenho da CIDE-Combustíveis, que foi instituída pela [Lei 10.336, de 2001](#). Em seu inciso II, (b) no §4º, prevê-se que os recursos arrecadados com a CIDE-Combustíveis deverão ser destinados: (i) ao pagamento de subsídios a preços ou transporte de álcool combustível, gás natural e seus derivados e derivados de petróleo; (ii) ao financiamento de projetos ambientais relacionados com a indústria do petróleo e do gás; e (iii) ao financiamento de programas de infraestrutura de transportes. Mas foi somente com a [Lei 10.636, de 2002](#) que ficaram determinados os critérios e as diretrizes para a aplicação do produto dessa arrecadação.

Em que pese já haver previsão constitucional para direcionamento de recursos ao financiamento de projetos ambientais relacionados com a indústria do petróleo e gás, o que indica a vocação da CIDE-Combustíveis para lidar com a questão ambiental, é possível efetuar aperfeiçoamentos que a tornem, também, uma CIDE-Carbono com aplicação e incidência mais amplas.

⁵⁰ TÔRRES, Heleno Taveira. “Da relação entre competências constitucionais tributária e ambiental: os limites dos chamados ‘tributos ambientais’”. Em: TÔRRES, Heleno Taveira (Org.). *Direito Tributário Ambiental*. São Paulo: Malheiros, 2005.

⁵¹ AMARAL, Paulo Henrique. *Direito Tributário Ambiental*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2007.

Embora seja tendência mundial, e possivelmente irreversível, a taxaço de atividades que impactem negativamente o ambiente social e natural ou que contribuam para o aumento do aquecimento global, por meio das chamadas “*Carbon Tax*”⁵², **não se advoga com nossa proposta a criação de novo imposto**, mas sua conversão em um tributo renovado, agora com caráter focado nas emissões de gases de efeito estufa, inclusive respeitando-se a neutralidade fiscal ou a carga tributária atual. O montante arrecadado com **a tributação sobre carbono pode viabilizar um gatilho redutor de alíquotas do novo IBS** no ano fiscal seguinte.

A estrutura da incidência da CIDE-Carbono proposta permite que o próprio contribuinte tenha meios para conter a incidência do tributo ou mesmo afastá-lo totalmente, sempre na proporção em que faça a conversão de seus processos produtivos visando à redução ou neutralização de suas emissões. Nesse sentido, como argumenta o estudo do CEBDS; CDP (2018, p. 19)⁵³, “há evidências de que **existe um grande potencial de opções de mitigação com baixo custo no setor produtivo no Brasil**, seja no controle direto de gases de efeito estufa ou no aumento da eficiência energética”.

O tema é urgente e, ao mesmo tempo, densamente estudado ao redor do mundo. Foi justamente por “integrar as mudanças climáticas à análise macroeconômica de longo prazo” que William Nordhaus⁵³, professor da Universidade de Yale, recebeu o Prêmio Nobel de Ciências Econômicas de 2018 (juntamente a Paul Romer). Ambos endereçam um conjunto de questões críticas que também buscamos abordar com esta proposta: Qual é a política ideal para lidar com as mudanças climáticas? Quais são os custos das mudanças climáticas? E como a tecnologia e a inovação nos ajudarão?

“O principal insight econômico é ter preços de carbono harmonizados regionalmente e ajustados para alcançar a meta de clima, com mudanças tecnológicas rápidas no setor de energia”.
William Nordhaus, prêmio Nobel de Economia em 2018⁵⁴.

O que estamos propondo é **manter o mesmo desenho constitucional da atual CIDE-Combustíveis, com alguns aperfeiçoamentos** para que a legislação ordinária que regulamenta referida contribuição possa determinar: (i) que a alíquota da CIDE poderá ser diferenciada por produto ou uso em função de seu fator de emissão de GEE; e (ii) que os recursos arrecadados também serão destinados ao pagamento de subsídios relativos a combustíveis que reduzam as emissões de GEE do setor de trans-

52 O estudo “Precificação de Carbono: O que o setor empresarial precisa saber para se posicionar”, realizado pelo Conselho Empresarial Brasileiro para o Desenvolvimento Sustentável (CEBDS) e pelo CDP, com o apoio do We Mean Business, afirma que “em meados de 2016, já eram 64 as jurisdições internacionais que tributavam o carbono ou operavam sistemas de comércio de emissões – o correspondente a 13% das emissões de GEE globais. No Brasil, o assunto vem sendo considerado como instrumento de política climática pelo menos desde 2011 e as discussões em torno de seu desenho e implementação alcançaram um novo patamar em 2017”. Disponível em: <http://cebds.org/wp-content/uploads/2018/06/cebds.org-port-guia-precificacao-web.pdf>. Os dados são do relatório IBRD (Banco Mundial); ECOFYS. *State and Trends of Carbon Pricing 2018* (May). Washington: World Bank, 2018. Disponível em: <https://openknowledge.worldbank.org/bitstream/handle/10986/29687/9781464812927.pdf>.

53 NORDHAUS, William. “Climate Change: The Ultimate Challenge for Economics”. Em: *American Economic Review*, v. 109, n. 6, jun. 2019, pp. 1991-2014. Disponível em: <https://doi.org/10.1257/aer.109.6.1991>.

54 Palestra “The economics of climate change” proferida no UBS Center for Economics in Society, da Universidade de Zurique, em 21 de janeiro de 2020. Disponível em: <https://youtu.be/5DG5i8BGaXo>.

portes, bem como ao financiamento de programas de infraestrutura de transportes que preferencialmente reduzam as emissões de GEE do setor.

A conversão da CIDE-Combustíveis para calibrá-la como uma CIDE-Carbono, com fatores de emissão de CO₂eq²⁶, pode ser ampliada para uma CIDE-Ambiental, mais abrangente em termos de incidência, aplicável a outras externalidades socioambientais a serem regulamentadas por lei específica. Essa é, essencialmente, a indicação de AMARAL (2007, grifo nosso)⁵⁵:

A combinação dos arts. 149 e 170, VI, da CF/88 faz nascer a Cide de caráter ambiental, que assumirá natureza de tributo vinculado por destinar sua arrecadação, diretamente, ao desenvolvimento de política de proteção ambiental no setor econômico que motivou sua instituição. De certa forma, essa contribuição interventiva de natureza ambiental **converte o contribuinte em destinatário dos recursos desse tributo, pois a receita tributária é revertida para financiar projetos de proteção ambiental vinculados ao setor econômico que gerou danos ambientais.**

Por isso, sem prejuízo das alterações na CIDE-Combustíveis, recomenda-se uma pequena alteração no artigo 149 da Constituição Federal para possibilitar a criação de uma CIDE com natureza ambiental, a ser criada e regulamentada por Lei Complementar específica.

9. Diferenciar a eliminação gradual de subsídios

Há atividades econômicas intensivas em emissões de GEE, como nos setores de energia, agropecuária e transportes, que vêm recebendo isenções e incentivos fiscais há décadas e que continuam contribuindo para o aumento das nossas emissões de carbono.

Signatário do Acordo de Paris, o Brasil se comprometeu a reduzir essas emissões, até 2030, em 43% (em relação aos níveis de 2005). Se, entre 2005 e 2010, o Brasil alcançou expressiva redução da emissão oriunda do desmatamento amazônico, o mesmo não ocorreu em setores que recebem elevados incentivos fiscais.

O volume de emissões de setores como o de energia e agropecuária (que respondem, atualmente, por 67% das emissões nacionais), teve acréscimos de 21,4% e 5,3%, respectivamente, entre 2005 e 2010. Na sequência desse período, entre 2006 e 2010, o Brasil aumentou seus gastos tributários voltados especificamente para o setor de agricultura em 62%, alcançando um total de mais de R\$ 12 bilhões, somente em 2012⁵⁶.

55 AMARAL, Paulo Henrique. *Direito Tributário Ambiental*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2007, pp. 185-186.
56 IPAM. *Política Tributária Brasileira e sua "Pegada" Climática: por uma transição rumo à sustentabilidade*. Brasília: Ipam, 2014.

Embora seja inquestionável o relevante papel da agricultura, nacional e globalmente, atesta-se que as emissões de $\text{CO}_2\text{eq}^{26}$ em solos agrícolas, nos quais são utilizados fertilizantes sintéticos⁵⁷, correspondem a 35,2% das emissões totais do setor agropecuário, conforme dados do MCTI (2013)⁵⁸. Esse é um dos motivos para que se conclua que o modelo de negócios da agricultura convencional/industrial, adotado nos últimos 60 anos, não é mais uma opção, como afirmou a “Avaliação Internacional do Impacto da Ciência e Tecnologia na Agricultura para o Desenvolvimento” (IAASTD), grupo internacional que realizou extensas pesquisas em nome das Nações Unidas e do Banco Mundial ao longo de 4 anos e publicou o relatório “Agricultura em uma encruzilhada” (2009)⁵⁹, do qual o Brasil foi signatário.

Ao focarmos nos setores de energia e transporte, constatamos que a média anual de subsídios dados somente aos setores de petróleo, gás e carvão, no período de 2013 a 2017, foi da ordem de R\$ 68,6 bilhões/ano, ou seja, 1% do Produto Interno Bruto (PIB) do país, segundo dados levantados pelo Instituto de Estudos Socioeconômicos (Inesc)⁶⁰. Nesse mesmo estudo, vê-se que se os subsídios aos combustíveis fósseis ao redor mundo fossem eliminados até 2020, as emissões globais de GEE poderiam ser reduzidas em 10% no ano de 2050, conforme conclusão da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) e da Agência Internacional de Energia (AIE).

Pode-se, portanto, com esta **proposta de diferenciação temporal na eliminação gradual de subsídios**, fazer eco à recomendação do Ipam (2014)⁵⁷ de investir em atividades igualmente geradoras de empregos – tais como a agroecologia, o manejo florestal, o uso sustentável de produtos da biotecnologia, a produção de energias renováveis (solar, eólica e biomassa), os veículos elétricos, os transportes coletivos com matriz energética de baixas emissões, dentre outras atividades – em substituição gradativa aos incentivos “sujos” vigentes.

Isso porque **não é justo nem isonômico tratar de forma idêntica (com a eliminação de incentivos nos mesmos prazos e intensidades) os incentivos recentes dados a atividades sustentáveis**, que são menos intensivas, neutras ou positivas em emissões de GEE – e que também são geradoras de renda, emprego e desenvolvimento social –, mas que estão, contudo, em consonância com políticas florestais, climáticas e socioambientais nacionais e internacionais.

Por isso, propusemos a inserção do artigo 120 no ADCT para dispor que a eliminação dos subsídios aplicados ao consumo de bens e serviços de

57 *Vale frisar que fertilizantes sintéticos são responsáveis por aproximadamente 15% das emissões nacionais de N_2O , cujo potencial de aquecimento global (GWP-100) é 265 vezes maior que o do CO_2 , segundo o relatório IPCC AR5, de 2014. E o Ipam (2014, pp. 26-28) ainda reforça a ponderação de que, “embora o uso de fertilizantes tenha papel considerável no aumento da produtividade, já há análises preliminares e estudos setoriais que indicam que o aumento de seu consumo ocorreu para além do aumento da produtividade” nas quatro principais culturas agrícolas (soja, milho, cana-de-açúcar e café), que representaram, em 2012, 74% do total de fertilizantes consumidos no país. Esses dados indicam a necessidade de se estimular uso mais eficiente deste insumo, a fim de reduzir suas emissões associadas e outros impactos ambientais, como a contaminação de aquíferos. Além disso, fertilizantes sintéticos são insumos dependentes do mercado externo, já que das 34 milhões de toneladas anuais utilizadas em 2017 pelo Brasil para adubar suas lavouras, mais de 26 milhões de toneladas tiveram que ser importadas, de acordo com dados da Associação Nacional para Difusão de Adubos (Anda) e noticiados pela Embrapa.*

58 *MINISTÉRIO DA CIÊNCIA, TECNOLOGIA E INOVAÇÃO. Estimativas anuais de emissões de gases de efeito estufa no Brasil. Brasília: MCTI, 2013.*

59 *MCINTYRE, Beverly D. et al. (Editores). Agriculture at a Crossroads: Synthesis Report. Washington: IAASTD; UNEP, 2009. Disponível em: <http://hdl.handle.net/20.500.11822/7862>.*

60 *INESC. Subsídios aos Combustíveis Fósseis no Brasil: Conhecer, Avaliar, Reformar. Brasília: Inesc, 2018.*

baixas emissões de GEE poderá ser diferenciada no tempo em relação aos aplicados ao consumo de bens e serviços de maior intensidade em emissões de GEE, durante a transição de que tratam os artigos 115 a 120 deste ADCT, conforme estabelecer lei complementar.

Esta proposta, vale destacar mais uma vez, está alinhada às conclusões da Associação Nacional dos Auditores Fiscais da Receita Federal do Brasil (Anfip) e da Federação Nacional do Fisco Estadual e Distrital (Fenafisco)⁶¹, que também consideram que é preciso rever subsídios prejudiciais ao meio ambiente, ao mesmo tempo em que se geram incentivos para ações benéficas de proteção e conservação ambiental e de inovação tecnológica sustentável.

Assim, em resumo, propomos que os incentivos concedidos a setores convergentes com essas novas atividades menos intensivas, neutras ou positivas em emissões de GEE sejam extintos em prazo mais lento e gradual do que aqueles historicamente já concedidos a setores poluentes.


61 LEITE, Acácio Zuniga; et al. "Reforma tributária ambiental: perspectivas para o sistema tributário nacional". Em: FAGNANI, Eduardo (Org.). *A Reforma Tributária Necessária: diagnóstico e premissas*. Brasília: ANFIP, FENAFISCO; São Paulo: Plataforma Política Social, 2018. Disponível em: <http://plataformapoliticasocial.com.br/areforma-tributaria-necessaria/>.



9 PROPOSTAS PARA UMA REFORMA TRIBUTARIA SUSTENTAVEL

