

UNIVERSIDADE ESTADUAL DE CAMPINAS



A política fiscal brasileira e a questão ambiental: os impostos verdes

Bianca Silva Vasconcelos

Orientador: Guilherme Mello

Campinas

2019

Resumo

Buscando contribuir para o debate acerca da utilização de instrumentos de política fiscal que auxiliem na proteção e preservação ambiental, o presente trabalho busca identificar de que forma o Brasil poderia promover mudanças que incentivem uma maior consciência ambiental, rumo a um crescimento verde . O texto apresenta uma breve análise sobre o Sistema Tributário brasileiro, as bases no qual foi criado, suas deficiências atuais e de que forma a questão da sustentabilidade foi tratada ao longo desses anos. Trata também a questão acerca da adoção de um imposto verde como um importante mecanismo de política ambiental a ser adotado no país.

Palavras – chave: política fiscal, Sistema Tributário brasileiro, sustentabilidade, impostos verdes.

Abstract

To contribute to the debate around the use of fiscal policy instruments that help in the protection and preservation of the environment, this work seeks to identify how Brazil could promote changes that encourage greater environmental awareness, towards green growth. The paper presents a brief analysis of the Brazilian Tax System, the basis on which it was created, its current shortcomings and how the issue of sustainability was addressed over the years. It also addresses the issue of adopting a green tax as an important environmental policy mechanism to be adopted in the country.

Keywords: fiscal policy, Brazilian Tax System, sustainability, green taxes.

SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO	4
2. CAPÍTULO I: Economia e o Meio Ambiente	6
3. CAPÍTULO II: Breve análise sobre o Sistema Tributário Brasileiro	11
a. Evolução histórica	11
b. O Sistema Tributário e a sustentabilidade	19
4. CAPÍTULO III: A Tributação Ambiental	25
a. Como se constituem os impostos verdes	25
b. Outras propostas e soluções para a questão ambiental	29
5. CONCLUSÃO	35
6. AGRADECIMENTOS	36
7. BIBLIOGRAFIA	37

1) Introdução

A sociedade, a forma como ela se organiza economicamente e as suas relações com a natureza são objetos de estudo frequentes e serviram de base para diversas teorias e vertentes econômicas ao longo dos séculos. No entanto, por muito tempo a questão ambiental e as políticas que a permeiam foram consideradas como entraves ao crescimento e desenvolvimento das nações, pois elas eram diretamente relacionadas com as inúmeras limitações e os gastos que seriam necessários para se fazer políticas econômicas sustentáveis. No início do século atual houve uma grande transformação em relação a esse pensamento, pois alguns relatórios internacionais mostraram o grau e a intensidade da degradação ambiental e dos efeitos climáticos que surgiram a partir dela, como o aquecimento global.¹

A partir desse cenário, as correntes que propunham um desenvolvimento sustentável em um âmbito de economia verde ganharam destaque no debate econômico atual, como é o caso da economia ecológica². É possível afirmar que nesse período houve o surgimento de diferentes propostas e planos de ação no combate à degradação ambiental, no entanto, todas possuíam como base a eminência de que era necessário repensar os padrões econômicos conhecidos até então de modo a incluir a preservação e a recuperação do meio ambiente no escopo das políticas governamentais.

A Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL) foi uma das pioneiras a relacionar os problemas ambientais sofridos nos países subdesenvolvidos com o seu passado histórico colonial. A crença de que os recursos naturais existentes nas colônias eram abundantes e infinitos fez nascer nesses países um modelo de desenvolvimento totalmente desconectado com as questões ambientais. A superação dessas estruturas que se mostram enraizadas nos países latino-americanos requer um complexo trabalho, unindo não só reformas nas estruturas políticas e econômicas, mas também no pensamento da sociedade, buscando incentivar uma consciência voltada à preservação do meio ambiente.³

¹ Como por exemplo, o AR4, relatório lançado pelo IPCC no ano de 2007 e também o Relatório Stern, que dispunham sobre os efeitos das mudanças climáticas na economia.

² Tendo como seus precursores alguns autores como Nicholas Georgescu-Roegan, Herman Daly, Howard Odum, dentre outros.

³ Como, por exemplo, o relatório Biosfera e Meio Ambiente, lançado ainda nos anos 1980.

No caso brasileiro, apesar das inúmeras tentativas de estímulos fiscais trazidas pelo governo federal, visando promover uma maior consciência ambiental – como o ICMS ecológico, o CIDE - combustível ou o IPI verde – não foram feitas políticas fiscais que de fato trouxessem mudanças rumo a um crescimento verde. A ineficiência e a limitação de tais medidas esbarram na obsolescência do modelo tributário brasileiro e na necessidade em se fazer reformas que o adequem à nova realidade política, econômica, social e ambiental brasileira.

A especificidade do modelo atual brasileiro faz com que seja necessário entender as suas raízes históricas e também os seus principais entraves atuais. O modelo possui suas bases de formulação à época da ditadura militar, com algumas reformas promovidas no Programa de Ação Econômica do Governo (PAEG), que adequavam e garantiam a manutenção de um Estado desenvolvimentista. Apesar de algumas mudanças pontuais, não houve uma reformulação completa da estrutura tributária brasileira, dessa forma o quadro atual é marcado por inúmeras deficiências, como por exemplo, impostos de má qualidade que promovem o aprofundamento das desigualdades sociais.

Seria possível, no entanto, encontrar formas de solucionar os problemas ambientais a partir de políticas fiscais? A tributação verde procura abordar o problema do esgotamento por outra ótica, trazendo como uma possível solução o benefício por dois lados: promovendo um incentivo a uma maior preservação ambiental ao passo que eleva as receitas do Estado. A implementação de impostos verdes não está relacionada com a valoração ambiental, pois seria uma tarefa difícil precificar os recursos oferecidos pelo meio ambiente assim como é feito pela produção humana, ela busca corrigir a degradação gerada e proteger o ecossistema no qual a atividade econômica se insere.

O Pagamento por Serviços Ambientais, assim como os impostos verdes, é outro mecanismo de política fiscal ambiental que ganha força nos debates atuais. Diferente do imposto, ele promove o recebimento por parte dos agentes que detêm os recursos naturais, como por exemplo, populações rurais que fornecem o uso da terra. O PSA leva para a sociedade a responsabilidade de investir recursos financeiros em projetos que visam à recuperação ambiental e a adoção de técnicas mais sustentáveis.

A partir dos inúmeros mecanismos de política ambiental que surgiram nas últimas décadas, o presente trabalho busca explicitar a crescente preocupação com o meio ambiente e a necessidade em promover mudanças que internalizem os problemas de esgotamento dos ecossistemas ao se pensar em desenvolvimento econômico.

1) Capítulo I: Economia e o Meio Ambiente

Economia Ecológica

A economia e a ecologia deram origem a um campo de estudo novo a partir dos anos 1980, e trazia como promessa analisar essas duas vertentes a partir de uma abordagem nova, considerada transdisciplinar. A economia ecológica nasceu a partir da percepção de que toda atividade humana possui impacto no ecossistema que a rodeia e que este se encontra cada vez mais ameaçado, sendo imprescindível impor determinados limites no processo econômico. A noção de que é necessário se ter uma coordenação saudável entre atividade humana e natureza, agregando ao produto final todos os custos que foram necessários para sua produção, inclusive os ambientais, também estão como objetivos centrais da economia ecológica. Os economistas ecológicos afirmam que não existem preços que são ecologicamente corretos, mas considerando que o mercado possui falhas e não consegue enxergar a escassez de recursos no futuro, é necessário corrigir o sistema de preços a partir da utilização, por exemplo, de impostos ambientais.

A economia ecológica define a economia como sendo apenas um subsistema dentro de um sistema muito maior que é a natureza. Diferente dela, a antiga economia ambiental nascida no século XX que possui como base as teorias ortodoxas, considerava o meio ambiente como sendo um apêndice da economia convencional. Ao considerar a economia como um sistema isolado, a economia ambiental não se preocupa com o entendimento acerca dos impactos negativos aos recursos naturais e ao meio ambiente, pois um sistema isolado não sofre interferências externas. Dessa forma, não há a necessidade de se ter uma teoria econômica voltada para o estudo desses impactos, como por exemplo, uma macroeconomia ambiental, na qual o esgotamento entra como variável chave.

A economia ambiental possui como foco principal a descoberta de preços corretos para seus bens, de acordo com a alocação ótima de recursos, ou seja, um custo mínimo que gere um benefício máximo. Os custos gerados para o meio ambiente são

considerados nos preços finais (como valoração do meio ambiente), porém não há uma preocupação acerca do esgotamento dos recursos naturais e de uma coordenação saudável entre ecossistema e economia, desconsiderando também o conceito de desenvolvimento sustentável. De modo diverso, a ecológica não busca atribuir valor para os recursos oferecidos pela natureza assim como aqueles que são atribuídos aos bens produzidos pelo homem, nem trazer para sua abordagem o conceito de correção das externalidades negativas que são geradas através da produção. Ela busca apenas tentar proteger e manter esses recursos no longo prazo.

É esse o campo de estudo conhecido como economia ambiental; no meu entender, poder-se-ia denominá-lo de visão econômica da ecologia. A economia do meio ambiente é considerada normalmente como um ramo da microeconomia. Seu foco é encontrar preços corretos para a alocação ótima de recursos (situações de máximo benefício, mínimo custo). É assim que ela é ensinada e praticada onde sua necessidade se manifesta. Com uma motivação central: internalizar custos ambientais a fim de se obterem preços que reflitam custos de oportunidade sociais marginais completos. (CAVALCANTI, 2010, p. 56).

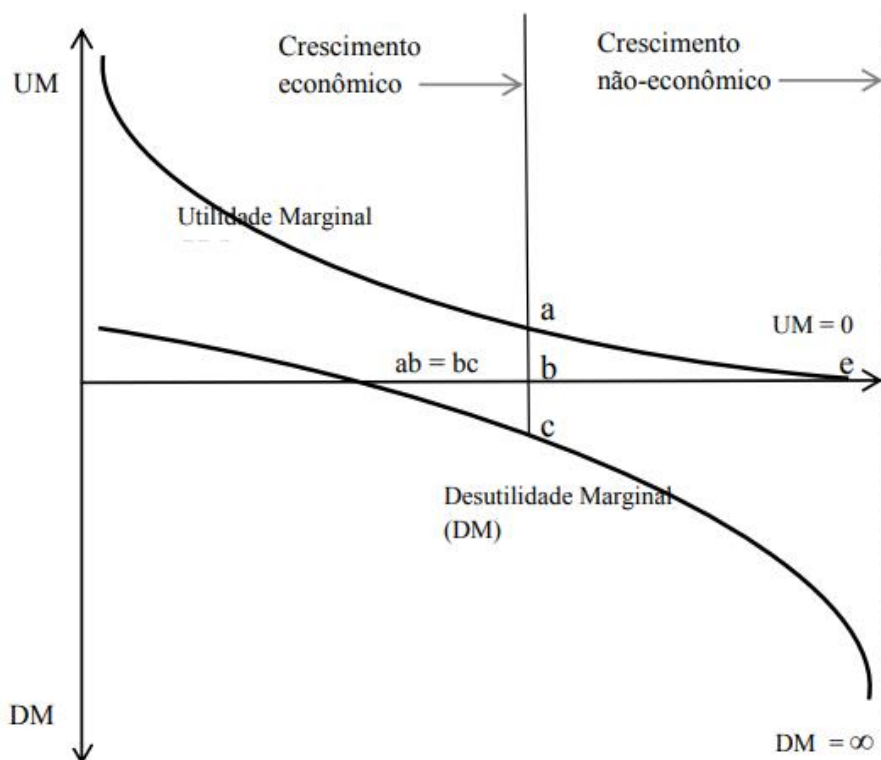
Alguns autores afirmam que a partir dessa nova vertente econômica se tem uma visão ecológica da economia, o que faz com que nela exista uma percepção diferente em relação aos principais problemas que permeiam o meio ambiente. Quanto mais a economia cresce, mais o meio ambiente se esgota, ou seja, existem inúmeros custos ambientais relacionados com o crescimento econômico. A partir da economia ecológica se torna clara a percepção de que há a necessidade de impor uma escala de utilização dos recursos naturais que seja sustentável e saudável, respeitando seus limites e entendendo que não existe economia sem o ecossistema no qual ela se insere.

A partir da constatação de que a escala de utilização era primordial para a preservação do ecossistema no qual a economia se insere, Daly (1991) cria uma metáfora, afirmando ser necessário colocar a carga exata e de forma equilibrada para que o navio mercante não naufrague. Existe uma escala ótima de alocação dos recursos, sendo necessária a combinação de vários instrumentos para identificar essa escala a

partir de uma distribuição que seja justa e correta. Diferente da forma como era tratada na microeconomia neoclássica, na qual atingir uma escala ótima está relacionado com a intersecção entre benefícios gerados e custos relativos, sendo que um aumento de atividade traria um incremento ainda maior nos custos, na macroeconomia neoclássica convencional crescimento econômico e custos não possuem qualquer relação (inexistência de limites ao crescimento).

Diferente da macroeconomia conhecida como convencional, a macroeconomia ecológica colocou em pauta a questão do crescimento desenfreado, afirmando não ser possível uma economia crescer sem um limite, pois isto implicaria em aumento de sua desutilidade marginal e o surgimento de problemas ambientais, conforme a figura abaixo. O crescimento desenfreado implica em esgotamento cada vez maior do ecossistema, diminuindo assim o bem estar da população nele inserida. A escala ótima de utilização do meio ambiente então seria aquela na qual os fluxos de entrada e saída não ultrapassam a capacidade de suporte e renovação do sistema ambiental.

Figura I – Limites ao crescimento econômico a partir da ótica macroeconômica



Fonte: DALY&FARLEY, 2011 [2004], p. 269.

A partir da construção de uma nova macroeconomia, alguns autores consideram a reforma tributária verde como um complemento para resolver os problemas ambientais. A criação de impostos para o pagamento dos danos causados ao meio ambiente poderia servir como um inibidor para o aumento da poluição, ao passo que gera receita a partir de custos gerados com a degradação ambiental. Alguns autores mais radicais afirmam que a taxação dos recursos naturais deveria substituir o modelo conhecido hoje, que taxa bens econômicos, como por exemplo, a renda.

CEPAL

Outra escola que também formulou teorias acerca da relação entre economia e meio ambiente rumo a um desenvolvimento sustentável a partir do final dos anos 1970 foi a CEPAL. Ainda no início dos estudos, a CEPAL⁴ constatou que os problemas ambientais eram intimamente relacionados com os países que possuíam pouco desenvolvimento econômico (como por exemplo, os países emergentes), com atividades ligadas ao setor primário e pouco conhecimento tecnológico. O subdesenvolvimento, com suas estruturas deficientes e completamente desiguais e a alta dependência externa, estaria no centro do esgotamento do ecossistema (o que se mostra como mais uma razão para a superação das condições que tornam o país subdesenvolvido).

Dessa forma, o desenvolvimento se revelava como uma solução para a manutenção do meio ambiente, sem que houvesse uma limitação ao crescimento econômico (contrapondo as teorias propostas pela economia ecológica de limites sustentáveis ao crescimento). Em relação à alocação de recursos, a falta de tecnologia e de competitividade no mercado externo contribuía de forma negativa para que a produção não absorvesse métodos que fossem menos poluentes e mais sustentáveis. A falta de planejamento e o crescimento desenfreado das grandes cidades era outro fator que contribuía para que os governos fossem incapazes de promover acesso aos serviços básicos, o que aumentava a poluição ambiental. Caberia encontrar qual a forma mais adequada de buscar o desenvolvimento econômico englobando a existência de problemas ambientais.

⁴ Um de seus primeiros documentos acerca dessa questão foi publicado ainda em 1971 em colaboração com o Instituto Latino – Americano de Planejamento Econômico e Social (ILPES) e o escritório regional da FAO.

Alguns anos mais tarde a CEPAL constatou que seria necessário aprofundar mais os estudos que relacionavam desenvolvimento e meio ambiente, dando origem a inúmeros documentos⁵ que serviram de base para suas análises até meados dos anos 1990. Os documentos trazem novamente a relação entre subdesenvolvimento econômico e o surgimento de problemas ambientais, bem como a associação dessas questões com o passado colonial e a crença de que os recursos naturais existentes na América Latina não se esgotariam. As colônias sempre foram sinônimos de geração de recursos infinitos para suas metrópoles, pensamento que persistiu mesmo após os processos de independência, o que moldou os padrões de desenvolvimento que foram construídos nessas regiões.

A construção de grandes latifúndios somados à grande dependência externa fez com que todos os recursos que pudessem ser reinvestidos na utilização mais consciente da terra fossem drenados para o exterior, padrão esse que se reproduziu também na industrialização. A alta dependência de combustíveis fósseis pela falta de tecnologia também limitou o avanço de métodos menos poluentes e mais sustentáveis. Dessa forma, estava clara a concepção de que buscar o desenvolvimento como uma solução para os problemas ambientais não era uma simples tarefa, requeria superar todas as condições que deram origem às estruturas encontradas naqueles países.

A complexidade na relação entre os problemas existentes na economia, na sociedade e no meio ambiente nos países latino-americanos faz com que seja desafiador encontrar soluções para os principais problemas que permeiam o esgotamento dos ecossistemas. A CEPAL foi pioneira em tratar as dificuldades existentes na América Latina e identificar de que forma o passado e as suas raízes interferem de forma presente na atualidade. O desafio para a criação de uma consciência socioambiental é grande, pois está relacionada com a valorização do meio ambiente e o reconhecimento de que sem a sua presença se torna impossível continuar com qualquer atividade econômica.

Recentemente a CEPAL lançou uma nova obra, intitulada “Alternativas para o desenvolvimento brasileiro; novos horizontes para a mudança estrutural com

⁵ Uns dos documentos mais conhecido é intitulado Estilos de Desenvolvimento e Meio Ambiente, feito através da parceria entre CEPAL e PNUMA entre o final dos anos 1970 e início dos anos 1980.

igualdade”. Nela está clara a concepção de que existem algumas variáveis-chaves para o desenvolvimento brasileiro, como a mudança estrutural, a preservação do meio ambiente e a diminuição da desigualdade social. Em relação à mudança estrutural, existem inúmeras reformas necessárias para adequar as antigas estruturas à nova realidade política, econômica, social e ambiental presente no país hoje. Uma delas, a reforma tributária, possui impacto direto nas questões ambientais, pois poderia servir como um canal de preservação a partir da inserção de impostos verdes. A tributação ambiental é considerada um ótimo mecanismo que incentiva a produção a ser mais sustentável enquanto não possuem efeitos negativos sobre o crescimento econômico, pois promovem receitas ao Estado.

2) Capítulo II: Breve análise sobre o sistema tributário brasileiro

a. Evolução histórica

Para compreender um pouco mais acerca das necessidades de mudanças do sistema atual, é preciso entender a base na qual ele foi criado, bem como sua evolução histórica e suas deficiências atuais. O Sistema Tributário brasileiro é considerado obsoleto e carrega inúmeras deficiências de um sistema criado há mais de 50 anos atrás. Outras questões, como a grande quantidade de impostos indiretos, sua alta regressividade e a incidência cumulativa são constantemente criticadas. Em uma primeira análise, vale ressaltar que o atual sistema não atende a uma de suas principais funções, a fiscal, que consiste em suprir ao Estado os recursos necessários, ou seja, gerar receita para o seu funcionamento.

O modelo conhecido atualmente foi constituído em um contexto muito particular no país. Pode-se dizer que ele é considerado o primeiro sistema que foi de fato organizado e efetivo, criado para atender às necessidades específicas de um Estado desenvolvimentista à época. O PAEG – Programa de Ação Econômica do Governo – criado em 1964 no governo de Castello Branco, visava conter a crise econômica e política vigente e promover a manutenção da ditadura militar instaurada pouco tempo antes.

Dentre as três Reformas Institucionais que o programa previa – Reforma Monetária – Financeira; Reforma do Setor Externo e Reforma Tributária – uma delas se

refere à tributação existente no país, o que evitaria um maior esgotamento das condições de financiamento do Estado, combateria os níveis desenfreados de inflação que vinham sendo enfrentados desde a década de 1950 e serviria como base de recursos para as demais reformas.

Um novo sistema tributário foi paulatinamente implantado entre 1964 e 1966, concedendo-se prioridade para as medidas que, de um lado, contribuíssem de imediato para a reabilitação das finanças federais e, de outro, atendessem de forma mais urgente os reclamos de alívio tributário dos setores empresariais, que constituíam a base política de sustentação do regime: a administração fazendária federal foi reorganizada; o IR sofreu revisões que resultaram em vigoroso crescimento de sua arrecadação; e o imposto de consumo foi reformulado dando origem ao Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI), com resultado semelhante. (VARSAÑO, 1996, p.12)

A Reforma Tributária iniciada a partir de uma Emenda Constitucional (EC18/65, de 01 de dezembro de 1965) trouxe consigo inúmeras mudanças, dentre elas: lapidou grande parte dos impostos, pois muitos apareciam como entraves ao crescimento do país, o sistema seria agora uma das principais fontes de arrecadação do Estado e serviria também para incentivar os chamados setores estratégicos ao desenvolvimento; retomou as condições de financiamento que se mostravam esgotadas; concentrou grande parte dos impostos na federação, extinguindo a autonomia de criação que existia entre as diferentes esferas públicas (estados e municípios).

Outro ponto importante é que essa nova forma de tributação eliminou os problemas existentes no IVC – Imposto sobre Vendas e Consignação, ao se transformar em ICM – Imposto sobre Circulação de Mercadorias. A criação do ICM pode ser considerada como um marco, pois a partir dele foi eliminada a cumulatividade dos impostos em cascata que oneravam o sistema produtivo, tributando agora apenas sobre o valor agregado ao final da produção.

Houve também a criação de alguns impostos, como o ISS – Imposto sobre Serviços de qualquer Natureza; IOF – Imposto sobre Operações Financeiras e o

aumento da abrangência e arrecadação do IR, pois a isenção passou de 12 para 10 salários mínimos para aquelas que possuíam apenas uma fonte de renda e passou a incluir inúmeras profissões que antes não pagavam o Imposto sobre Renda. A partir desse momento houve uma divisão categórica deles – entre setores interno e externo, permitindo assim uma maior clareza de seus fins frente à utilização por parte da política econômica.

Oliveira (2010) afirma que as mudanças apresentadas pela reforma mostraram grande contribuição, pois tornaram a estrutura do aparelho fiscal mais eficiente, aumentaram o poder de arrecadação dos impostos e também a fiscalização da incidência deles. A modernização trouxe consigo uma maior organização, dificultando o aparecimento de casos de sonegação ao se ter um maior controle dos contribuintes. Foi possível que o Estado retomasse a sua capacidade de se financiar sem que isso gerasse pressões inflacionárias e houve também uma retomada significativa do crescimento do país ao final da década.

Apesar dos esforços positivos da reforma, ela trouxe também um considerável aumento das desigualdades sociais. Os inúmeros incentivos fiscais concedidos para estimular os setores estratégicos da economia – como o setor industrial⁶ – fizeram com que as camadas de rendas média e alta da sociedade se beneficiassem, segundo Oliveira (2010, p. 36), de um verdadeiro “paraíso fiscal”. Era impossível sustentar tantos incentivos sem que as demais camadas arcassem com o ônus desses privilégios. A insuficiência de recursos logo fez com que a União aumentasse a carga tributária⁷ e concentrasse ainda mais na esfera federal as maiores alíquotas.

Ao final da década de 1970, após o Milagre Econômico - época de crescimento extremamente elevado – houve um desaquecimento econômico provocado tanto por fatores internos, como as assimetrias presente nas políticas fiscal e econômica, quanto por fatores externos, como o choque do petróleo e o aumento da taxa de juros norte americana feito por Paul Volcker. A fase de recessão na qual o país entraria trouxe à tona a incapacidade de arcar com os seus compromissos internos e mostrou que os

⁶ Não só ele, como os setores financeiro, exportador, de investimentos, que iriam garantir o aumento da demanda por bens duráveis pelas camadas média e alta da sociedade e estimulariam a atividade industrial possuía grande capacidade ociosa. (OLIVEIRA, 2010)

⁷ Alterações trazidas a partir do Ato Complementar nº40/68.

desequilíbrios fiscais ainda estavam fortemente presentes. A grandiosa dívida em moeda estrangeira e o aumento das pressões inflacionárias fizeram com que o governo fosse obrigado a adotar medidas recessivas dentro de um modelo que já demonstrava sua exaustão.

O Estado autoritário instaurado em 1964 começava a demonstrar sua fraqueza e a total incapacidade em solucionar os problemas econômicos existentes por mais de uma década. Ao final da década de 1980 o país vivenciava um período de redemocratização política, era restaurada a democracia e coube ao Congresso Nacional a missão de elaborar uma nova Constituição, conhecida como a Constituição Cidadã, em 1988. Entre as inúmeras reformas presentes, enfatiza-se a reforma tributária, que trouxe o sistema presente ainda hoje.

Uma das principais alterações foi a desconcentração tributária, colocando a serviço dos estados e municípios uma parte dos tributos e concedendo a eles autonomia para modificar as suas alíquotas. É possível observar no quadro I as principais mudanças e a distribuição das receitas de cada imposto.

Quadro I – Competência dos impostos e partilhas de suas alíquotas trazidas pela nova Constituição.

Competência	Partilha/distribuição (%)		
	União	Estados	Municípios
União			
Importação	100,0	-	-
Exportação	100,0	-	-
Renda (IR)	53,0	21,5 (FPE) 3,0 (FC)	22,5 (FPM)
IPI	43,0	21,5 (FPE) 3,0 (FC) 7,5 (F. Ex.)	22,5 (FPM) 2,5 (F.Ex.)
Operações financeiras (IOF)	100,0	-	-
Territorial rural (ITR)	50,0	-	50,0
Grandes fortunas (IGF)	100,0	-	-
Estados			
ICMS	-	75,0	25,0
<i>Causa mortis</i> e doação (ITCD)	-	100,0	-
Veículos automotores (IPVA)	-	50,0	50,0
Municípios			
Predial e territorial urbano (IPTU)	-	-	100,0
Transmissão <i>inter vivos</i>	-	-	100,0
Vendas a varejo de combustíveis (IVVC)	-	-	100,0
Serviços de qualquer natureza (ISS)	-	-	100,0

Fonte: Oliveira (2010).

A demanda por recursos era cada vez maior, fazendo com que em pouco tempo já fosse adotada uma Lei Complementar que estabelecia o funcionamento da cooperação entre a União, os estados e municípios. A descentralização tributária fez com que as duas esferas que agora detinham grande parte das alíquotas não se sentissem obrigadas a contribuir com a agenda da União. Varsano (1996) afirma que a reforma trazida pela nova Constituição não solucionou os problemas de desequilíbrio do setor público, pois os recursos ainda eram insuficientes e não foi aprovado um programa eficiente para a redistribuição dos encargos. Após pouco tempo da sua promulgação, a Constituição já era carente de novas reformas.

Essa dualidade tributária que brotou da Constituição de 1988, com dois sistemas de impostos regulados por normas e princípios distintos, somada ao quadro de gravíssima crise fiscal do setor público nas décadas de 1980 e 1990 e de permanente ameaça de um processo hiperinflacionário, juntamente com o aumento das responsabilidades da União na oferta de políticas públicas, sem contar com um adequado mecanismo de

financiamento, se encontra na raiz da crescente degenerescência que conheceria o sistema tributário a partir dessa época, que os governos têm, sistematicamente, se esquivado de enfrentar. (OLIVEIRA E BIASOTO, 2015, p. 2).

A composição atual é consensualmente criticada por aqueles que afirmam ser indispensável a realização de uma nova Reforma Tributária. O sistema possui inúmeras distorções, não cumpre com uma de suas premissas principais – a de gerar receitas suficientes ao Estado- além de ser extremamente complexo e aprofundar as desigualdades sociais. Desde sua última reforma, na Constituição de 1988, ele já foi editado com mais de 300 mil normas nas três diferentes esferas governamentais (federal, estadual e municipal) ⁸, sem contar as 27 novas legislações envolvendo um dos impostos mais polêmicos: o ICMS.

Segundo dados da OCDE, em grande parte dos países desenvolvidos o imposto de renda possui grande participação nas receitas oriundas da tributação, enquanto que no Brasil esse número representa apenas 22%. A carga tributária total brasileira corresponde a 36% do seu PIB, consideravelmente alta quando comparada aos demais países da América Latina e até mesmo com países desenvolvidos como Estados Unidos, Japão, Reino Unido e Espanha⁹. Grande parte dos tributos arrecadados serve como pagamento aos juros da dívida pública, ao invés de retornar à população, o que faz com que ele seja extremamente oneroso para aqueles que contribuem.

A composição do sistema tributário atual se apresenta como um problema muito maior do que a sua dimensão, ou seja, se suas alíquotas são de fato altas ou não. Existem basicamente dois tipos de tributação, os impostos diretos e os indiretos. Os diretos são aqueles que residem diretamente na renda ou patrimônio do contribuinte, a exemplo do IR; IPTU e IPVA. Já os indiretos são aqueles que independem da renda e pode incidir sobre o valor agregado nos diferentes produtos e serviços, a exemplo do

⁸ Segundo o Instituto Brasileiro de Planejamento Tributário (IBPT), da Constituição de 1988 até setembro de 2013, foram editadas 309 mil normas tributárias pelos três níveis de governo – federal, estadual, municipal. (OLIVEIRA E BIASOTO, 2015, p. 5)

⁹ Dados da OCDE para 2013: Dinamarca (63%), Estados Unidos (48%), Noruega (46%), Bélgica e Reino Unido (36%), Itália (36%), atingindo em média, 39% para o conjunto dos 34 países deste bloco. (OLIVEIRA E BIASOTO, 2015, p. 4 a 6).

ICMS; ISS e IPI. No quadro abaixo é possível encontrar os principais impostos e as suas categorias.

Quadro II – Principais impostos diretos e indiretos

Indiretos	Diretos
ICMS - Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços: pertencente aos governos estaduais, é considerado um dos principais imposto sobre o consumo, pois incide sobre a comercialização de serviços e produtos. As alíquotas podem variar.	IR - Imposto de Renda: pertencente ao governo federal, incide diretamente sobre a renda do contribuinte. As alíquotas variam de 15% a 27%, sendo que há um teto mínimo salarial para iniciar a contribuição.
IPI - Imposto sobre Produtos Industrializados: pertencente ao governo federal, incide sobre a comercialização de produtos industrializados	IPPU - Imposto Predial Territorial Urbano: pertencente aos governos municipais, incide sobre as propriedades imobiliárias do contribuinte. As alíquotas variam de acordo com a metragem e localização.
ISS - Imposto sobre Serviços: pertencente aos governos municipais, incide sobre todos os serviços que forem prestados naquela região.	IPVA - Imposto sobre a Propriedade de Veículos Automotores: pertencente aos governos estaduais, incide sobre a propriedade de veículos do contribuinte. As alíquotas variam de 1% a 3% do valor total dos veículos.

Fonte: Elaboração própria.

A composição da carga tributária é majoritariamente indireta, sendo que aproximadamente 75% de toda arrecadação é composta por impostos desse tipo, enquanto que apenas 25% cabem aos impostos diretos¹⁰. O grande problema reside na alta regressividade dos impostos indiretos, ou seja, eles promovem uma maior concentração de renda na sociedade ao passo que não levam em conta a renda do contribuinte na hora de tributar, além de desestimular a atividade econômica. Os grandes prejudicados com essa divisão completamente desigual são os setores de renda mais baixa da sociedade, pois acabam pagando proporcionalmente mais impostos, já que gastam tudo aquilo que ganham, além das alíquotas sobre bens de luxo são consideravelmente mais baixas do que a existente nos bens essenciais.

Ora, um sistema tributário com este perfil não é prejudicial apenas para a questão da justiça fiscal, mas também para a própria atividade econômica e para o crescimento. Apesar do pensamento conservador que condena a tributação sobre os mais ricos, alegando ser destes que nasce a poupança para os investimentos, baseado em teses anacrônicas como a da improdutividade dos

¹⁰ (OLIVEIRA E BIASOTO, 2015, p.6)

gastos do Estado e da necessidade de uma poupança prévia para a acumulação, e do novo paradigma teórico de que se deve evitar a taxação sobre os fatores de maior mobilidade espacial, o Estado, ao abdicar de cobrar impostos destes segmentos, estreita consideravelmente suas bases de tributação, penaliza exageradamente as camadas da sociedade de menor poder aquisitivo e enfraquece o potencial de crescimento da economia. Isso porque, como demonstrou Keynes em seu trabalho lapidar de 1936, A Teoria Geral do Emprego, do Juro e do Dinheiro, são as camadas de mais baixa renda que, por possuírem maior propensão ao consumo, tendem a fortalecer a demanda agregada e o mercado interno, revitalizar as forças do sistema e contribuir para atenuar as flutuações cíclicas do sistema (Keynes, 1983). Não se trata, assim, apenas de uma questão de justiça fiscal, mas também de uma razão econômica. (OLIVEIRA E BIASOTO, 2015, p. 9).

Os impostos diretos, por sua vez, não possuem uma diferenciação precisa na hora de tributar, sendo que a alíquota máxima de um dos principais, o IR (ou IRPF), gira em torno de 27%, como é possível observar no quadro abaixo.

Quadro III – Incidência mensal do IRPF

Base de cálculo (R\$)	Alíquota (%)	Parcela a deduzir do IRPF (R\$)
Até 1.903,98	-	-
De 1.909,99 até 2.826,65	7,5	142,8
De 2.826,65 até 3.751,05	15	354,8
De 3.751,05 até 4.664,68	22,5	636,13
Acima de 4.664,68	27,5	869,36

Fonte: Receita Federal, Ministério da Economia (2018).

Esse desequilíbrio caminha na contramão de um dos princípios mais importantes da tributação, o da equidade. Juntamente com os princípios da neutralidade e da competitividade é composta a base sobre a qual qualquer sistema deveria ser constituído. A equidade afirma que o ônus da tributação deveria incidir proporcionalmente à renda de cada cidadão, ele é considerado complementar ao

princípio da neutralidade, de forma que o pagamento de impostos deveria causar o menor impacto na redução do bem – estar social.

Outra questão importante é a guerra fiscal entre os estados causada pelo ICMS. Por se tratar de um imposto que pertence aos governos estaduais e que possui diferentes alíquotas de acordo com a comercialização dos diferentes produtos e serviços, ele constantemente é utilizado para atrair empreendimentos às diferentes regiões. Os incentivos geralmente assumem a forma fiscal e se apresentam como reduções ou isenções nas alíquotas do ICMS. A utilização de recursos públicos para beneficiar entes privados traz inúmeras consequências negativas à federação, pois na maior parte dos casos as empresas beneficiadas são voltadas ao mercado externo.

Apesar dos esforços para promover mudanças no sistema tributário atual, com a inserção de algumas propostas para tentar solucionar os problemas fiscais, não foi feita de fato uma Reforma Tributária, sendo que o déficit fiscal mostra que esse modelo claramente não supriu as necessidades de receita que o Estado atual possui. As mudanças pontuais feitas não eliminaram as deficiências contidas no modelo atual, o perfil tributário que incide sobre a sociedade continua desigual, a composição dos tributos ainda é majoritariamente indireta, a guerra fiscal em torno dos entes federativos ainda ocorre e não foram feitos estímulos fiscais que de fato contribuíssem para a diminuição da degradação do meio ambiente e a promoção de uma maior consciência ambiental. Um fato é claro: é preciso resgatar o sistema tributário brasileiro como um dos principais instrumentos de política econômica e social e incluir o fator ambiental em seu escopo. Não há uma forma exata de torna-lo mais eficiente, mas um primeiro e grande passo seria a realização de uma nova reforma.

b. O Sistema Tributário e a sustentabilidade

Ao longo das transformações no Sistema Tributário brasileiro, explicitadas na seção anterior, foi possível notar as bases que deram origem ao modelo conhecido hoje, cabe agora analisar os esforços feitos por parte do governo federal em incluir alguns impostos que pudessem servir como estímulos fiscais para uma maior preservação ambiental. A política de crescimento verde, com a inserção da tributação ambiental,

nunca foi o foco principal das medidas adotadas pelo governo brasileiro e pelas propostas de reforma tributária que surgiram ao longo dos anos que estivesse alinhada com os objetivos e necessidades socioeconômicas presentes hoje. A partir disso é possível notar que nenhuma medida trazida até hoje (com alguns exemplos ressaltados abaixo) trouxe mudanças significativas em termos de política ambiental, sendo que alguns impostos e taxas que foram instituídas inclusive deixaram de existir.

IR

O primeiro imposto a possuir uma parcela voltada ao ambiental foi o IR (Imposto sobre Renda), ainda em 1966 à época do governo militar, com a Lei 5.106¹¹, que definia as disposições sobre os incentivos fiscais que seriam oferecidos para aqueles que possuíssem empreendimentos florestais. A Lei estabelecia que aqueles que declarassem ter destinado parte de seus recursos em florestamento ou reflorestamento poderiam receber descontos, sendo pessoa física ou jurídica. Anos mais tarde surgiram outros projetos de Lei que pretendiam aumentar a abrangência de descontos no imposto, como para aqueles que doam recursos a entidades sem fins lucrativos com foco na preservação do meio ambiente ou para empresas que possuam projetos voltados à proteção ambiental.

Com o surgimento dos últimos três projetos de lei¹² que ocorreram nas últimas décadas é possível afirmar que vem surgindo nos últimos anos uma movimentação cada vez maior para adicionar ao IR mecanismos de incentivos fiscais para os agentes que de alguma forma buscam pela preservação do meio ambiente. No entanto, a utilização do imposto como instrumento de conservação ainda tímida e pouco explorada, sendo possível usá-lo de forma mais eficiente em termos de política ambiental.

IPI

O IPI (Imposto sobre Produtos Industrializados) é outro exemplo de imposto que recebeu uma alteração em sua alíquota como forma de beneficiar produtos que

11 BRSIL. LEI Nº 5.106, DE 2 DE SETEMBRO DE 1966. Diário Oficial, Brasília, 145º da Independência e 78º da República. Disponível em: < <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/1960-1969/lei-5106-2-setembro-1966-368482-normaatualizada-pl.html> > Acesso em 01/11/2019.

12 Estabelecidos a partir do projeto de lei 3.470/2008; do projeto de lei 5.974/200582; e do projeto de lei 5.162/2005.

cooperem para a conservação da natureza. Diferentemente de outro já mencionado, as medidas de isenções fiscais incorporadas ao IPI possuem prazos definidos de duração e já dispuseram quanto à alocação eficiente de recursos energéticos, à utilização de matéria prima reciclável e também para a fabricação de veículos que estejam alinhados com os princípios de preservação e conservação. A isenção oferecida pelo uso racional dos recursos energéticos tendo como base os indicadores de eficiência energética procurou contribuir para a Política Nacional de Conservação e Uso Racional de Energia, estabelecida em 2001¹³ e permaneceu durante 2011 e 2012.

Em relação ao crédito presumido de IPI oferecido para empresas produtoras de veículos automotores, só seria validado para aquelas que estivessem alinhadas ao princípio do INOVAR – AUTO (Programa de Incentivo à Inovação Tecnológica e Adensamento da Cadeia Produtiva de Veículos Automotores), colocando em pauta a preservação e a diminuição da emissão de poluentes (não só a partir da utilização de combustível renovável, mas também pelo investimento em desenvolvimento tecnológico e pesquisa). A medida entrou em vigor no ano de 2012¹⁴ e foi aplicada apenas até o ano de 2017.

Por fim, a partir de um decreto estabelecido em 2011¹⁵, as empresas que utilizassem resíduos sólidos como matéria prima ou material intermediário para a sua produção receberiam créditos presumidos de IPI, que poderiam ser utilizados para o ressarcimento das contribuições ao PIS e COFINS. A medida só poderia ser aplicada para aqueles que adquirissem esses resíduos a partir de Cooperativas de Catadores e o controle era feito a partir de um rígido sistema que exigia um número mínimo de trabalhadores no local e nota fiscal que comprovasse a compra dos resíduos sólidos, mas, infelizmente, o decreto durou só até 2014.

ICMS

Outra mudança, considerada uma das mais significativas em termos de política fiscal ambiental no Brasil foi a redefinição sobre os critérios a serem aplicados na distribuição dos recursos arrecadados pelo ICMS (Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços), levando em consideração fatores ambientais. A partir da

¹³ Estabelecido através da lei no 10.295, de 17 de outubro de 2001.

¹⁴ Estabelecido a partir do decreto 7.819/2012.

¹⁵ Decreto 7.616/2011.

Constituição Federal de 1988 ficou estabelecido que 25% do total arrecadado com o ICMS deveria ser destinado aos municípios, contribuindo assim de forma significativa para a receita dos estados.

A adoção de um critério ambiental nasceu como uma espécie de compensação para os municípios que possuem Unidades de Conservação Estaduais, ou seja, áreas que possuem restrições específicas quanto ao uso e modificação por conterem biomas importantes, ou mananciais que são cruciais para o fornecimento de água potável à população. Muitos municípios se sentiam prejudicados por possuírem tais restrições legais em seus territórios e assim não poderem expandir suas atividades econômicas. Apesar de ser uma mudança pequena e pontual dentro do sistema já existente, o ICMS ecológico mostrou uma evolução e modernização na tributação no Brasil e ajudou a promover o surgimento de uma mentalidade e de práticas mais sustentáveis.

O primeiro estado brasileiro a incorporar essa nova modalidade do ICMS foi o Paraná, ainda em 1991, através da Lei Complementar 59/91, que prevê as alíquotas a serem redistribuídas aos municípios que possuem unidades de conservação ambiental ou mananciais de abastecimento. A mudança surgiu a partir de um questionamento acerca da proibição na utilização de áreas de conservação para produção, essas restrições bloqueavam a expansão da atividade econômica nessas regiões e consequentemente reduziam a receita gerada a partir dela. Com o estabelecimento da Lei o estado do Paraná, surge uma alternativa rentável e que incentivou os municípios a buscar um desenvolvimento sustentável, principalmente após aderir critérios qualitativos para a distribuição das alíquotas.

Art.2º. As unidades de conservação ambiental, a que alude o artigo primeiro são áreas de preservação ambiental, estações ecológicas, parques, reservas florestais, florestas, horto florestais, área de relevante interesse de leis ou decretos federais, estaduais ou municipais, de propriedade pública ou privada.

(Lei Complementar Nº 59/91)

Outros estados brasileiros adotaram o imposto ainda na primeira metade da década de 1990, como São Paulo e Minas Gerais. As leis adotadas nos estados seguem os mesmos objetivos e diretrizes do modelo paranaense, e visam incentivar a conservação ao passo que promovem receitas em áreas onde há a proibição em exercer

qualquer atividade econômica. Atualmente mais de dez estados brasileiros possuem legislação ambiental associada ao ICMS que proteja unidades de conservação estabelecidas pela Lei no 9.985/2000 (institui o SNUD - Sistema Nacional de Unidades de Conservação) como mostra o quadro abaixo.

Quadro V – Estados que possuem ICMS ecológico

Estados	Nomenclatura	Ano em que instituiu a legislação
Acre	ICMS Verde	2004
Amapá	*	1996
Ceará	*	2007
Goiás	*	2007
Mato Grosso	ICMS Ecológico	2000
Mato Grosso do Sul	ICMS Ecológico	1994
Minas gerais	*	1995
Pará	ICMS Verde	2012
Paraná	ICMS Ecológico	1990
Pernambuco	ICMS Socioambiental	2000
Piauí	ICMS Ecológico	2008
Rio de Janeiro	*	2007
Rio Grande do Sul	*	1997
Rondônia	*	1996
São Paulo	*	1993
Tocantins	*	2002

Fonte: Repositório IPEA. Pagamento por Serviços Ambientais: uma análise do ICMS Ecológico nos estados brasileiros.¹⁶.

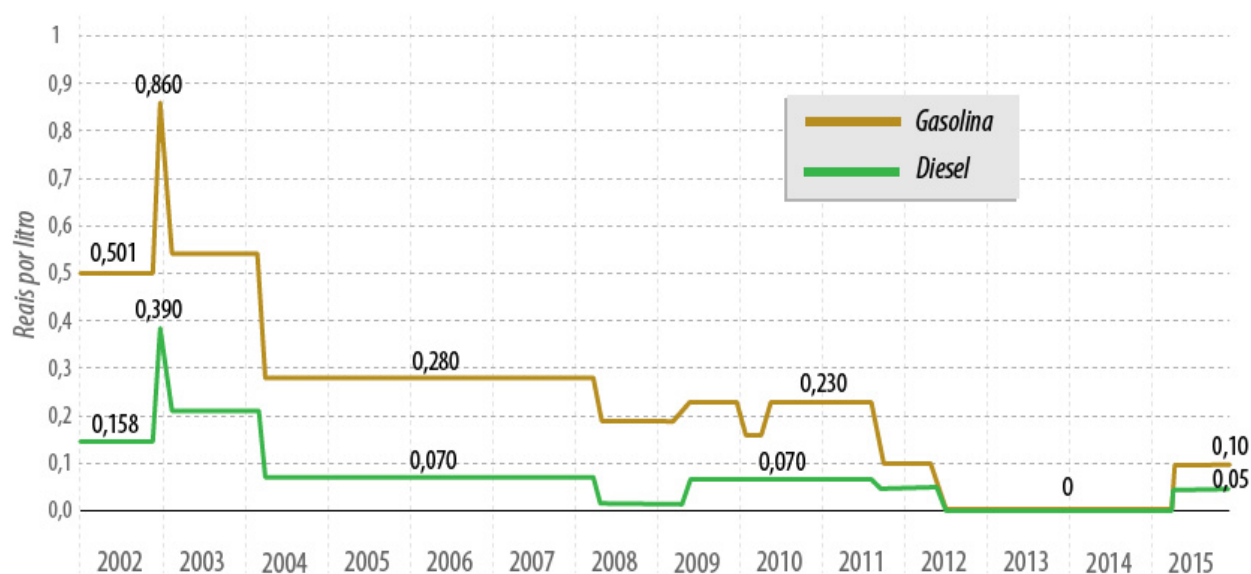
É possível afirmar que o ICMS ecológico possui algumas características cruciais em termos de tributação ambiental e pode ser utilizado como um importante instrumento econômico de crescimento sustentável, pois ele já tem sido importante ajudando a prevenir o desmatamento em biomas afetados como a Mata Atlântica. No entanto, ele parece não se mostrar sustentável no longo prazo no formato em que se apresenta atualmente, pois à medida que mais municípios façam parte da divisão das alíquotas, menor será a parcela recebida por cada um deles, fazendo com que ele se torne cada vez menos vantajoso e eficiente.

¹⁶ Disponível em: < http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/8247/1/ppp_n49_pagamento.pdf>. Acesso em 05/10/2019.

CIDE – Combustíveis

A Contribuição de Intervenção no Domínio Econômico incidente sobre as operações realizadas com combustíveis, mais conhecido como CIDE – Combustíveis, é mais um exemplo de tributo que foi utilizado como um mecanismo de conservação do meio ambiente. O CIDE é um instrumento econômico muito utilizado para estimular ou desestimular determinado segmento da economia, e assim como os descontos oferecidos pelo IPI verde, ele possui tempo determinado de atuação. A partir da Lei 10.336/2001¹⁷ ficou estabelecido que o imposto recairia sobre a importação e comercialização de petróleo e derivados, gás natural e derivados e também álcool etílico combustível. A receita gerada seria destinada para projetos ambientais relacionados com a indústria de petróleo e gás, financiamento de infraestrutura para transportes e também para subsídios ao transporte de álcool combustível, petróleo e derivados e gás natural e derivados.

Gráfico I – Evolução da tarifa da CIDE – Combustíveis de 2002 a 2015



Fonte: Senado Federal.¹⁸

Em 2018, após uma impactante greve dos caminhoneiros, o governo federal optou por finalizar a cobrança da CIDE sobre combustíveis como um mecanismo para tentar diminuir o valor cobrado ao consumidor final. Em relação aos impactos gerados a

¹⁷ Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LEIS_2001/L10336.htm >.

¹⁸ Disponível em: <<http://www12.senado.leg.br/noticias/entenda-o-assunto/cide>>.

partir da contribuição, estima-se que até 2012 mais de 90%¹⁹ dos recursos arrecadados foram reinvestidos em infraestrutura de transportes, sendo possível afirmar que o investimento em projetos ambientais não era o foco principal do tributo.

A tributação ambiental é um ótimo mecanismo de preservação e sustentação de um crescimento que utilize de forma consciente os recursos naturais existentes, no entanto, ela só será plenamente eficaz quando possuir uma combinação de impostos que atuem em várias frentes e vertentes e que tenham como objetivo principal a preservação do meio ambiente. No Brasil, diferentemente de outros países, ainda não houve a adesão de um tributo com foco no ambiental, mais conhecido como imposto verde, o que tem impactado de forma significativa as propostas e medidas trazidas pelos impostos explicitados acima, pois eles não possuem ação direta sobre os principais focos causadores de poluição e de degradação ambiental.

3) Capítulo III: A Tributação Ambiental

a. Como se constituem os impostos verdes

Os impostos verdes, conhecidos também como impostos ambientais ou eco impostos são considerados exemplos de instrumentos econômicos de políticas ambientais e de crescimento verde – assim como o comércio internacional de emissões de carbono, que permite aos países comprometidos com a redução da emissão de gases do efeito estufa negociar entre si quando reduzem as emissões além da meta estabelecida. Segundo a OECD²⁰, tais impostos devem ser utilizados como instrumentos para incentivar ações que diminuam a degradação ambiental, ou seja, que incentive um comportamento mais conservador em relação ao meio ambiente. Eles estão diretamente relacionados ao conceito de desenvolvimento sustentável, pois contribuem para a redução dos danos ambientais ao mesmo tempo em que diminuem os efeitos negativos sobre o crescimento econômico.

Environmental taxes have many important advantages, such as environmental effectiveness, economic efficiency, the

¹⁹ De acordo com o Senado Federal, dos R\$ 76 bilhões arrecadados de 2002 a 2012, apenas 51% pode ser reinvestido conforme determina a lei. Desses 51% (R\$ 38,76%), R\$ 37,6 bilhões foram utilizados em infraestrutura de transportes. Fonte: < <https://www12.senado.leg.br/noticias/entenda-o-assunto/cide>>.

²⁰ Disponível em: <<https://www.oecd.org/env/tools-evaluation/environmentaltaxation.htm>>.

ability to raise public revenue, and transparency. Also, environmental taxes have been successfully used to address a wide range of issues including waste disposal, water pollution and air emissions. Regardless of the policy area, the design of environmental taxes and political economy considerations in their implementation are crucial determinants of their overall success. (OECD, 2011, p.1).

Os impostos ambientais atuam de acordo com o princípio do “poluidor – pagador”, que pode ser atribuído a Arthur Cecil Pigou, economista inglês que se dedicou no estudo das externalidades e sua internalização. Pigou²¹ questionou as correntes teóricas existentes em sua época, como a neoclássica, defendendo que as falhas de mercado só seriam corrigidas a partir de uma intervenção do Estado na economia, seja na forma de subsídios, incentivos, dentre outros. De acordo com essa teoria seria responsabilidade daquele que polui arcar com os custos da poluição gerada ou dos recursos naturais que utiliza no momento da produção. Esse conceito foi posteriormente reformulado pelo OECD²², nele foi incluída a ideia de que o poluidor deve ser responsável pelas despesas geradas a partir da adoção de medidas por parte do Estado que visam manter o meio ambiente em uma forma aceitável.

É possível classificar tais impostos em diferentes segmentos, de acordo, por exemplo, com a sua incidência. Em uma delas é possível diferenciá-los em três grupos, sendo eles:

- Impostos sobre produtos: são aqueles que incidem apenas ao final da produção e estão relacionados a produtos que utilizam de forma danosa os recursos naturais ou geram poluição na sua produção e/ou consumo. Recaem sobre o valor final do produto, pois necessitam de um custo maior para coleta, reciclagem, dentre outros, visando proteger o meio ambiente.
- Impostos Administrativos: são pagamentos feitos em forma de licenças e permissões, baseadas em uma série de normas e leis que visam regulamentar e controlar a utilização de substâncias altamente perigosas.

²¹ PIGOU, Arthen C. *Economics of Welfare*, 4. ed., Londres: Macmillan & Co, 1932.

²² OECD. *Recommendation of the Council on Guiding Principles concerning International Economic Aspects of Environmental Policies*/OCDE/ Legal/ 0102.

- **Impostos Diferenciais:** são impostos usados para beneficiar produtos que estejam de acordo com as regras de proteção ambiental, conhecidos como produtos “*eco friendly*”, que não causam danos ao meio ambiente. Esses produtos por fim se tornam mais baratos, o que serve como um incentivo ao consumidor final.

A consciência ambiental tem tomado espaço cada vez maior nas sociedades atuais. Em alguns países, como a Alemanha, quase metade de todo o lixo produzido é reciclado²³, como é possível observar no quadro abaixo. Infelizmente essa não é a realidade observada em grande parte dos países, sendo esse um dos principais objetivos na adoção de um imposto ecológico: promover uma maior preocupação acerca dos recursos naturais em ambientes no qual exista pouco ou nenhum incentivo para conscientizar as empresas e a população acerca dos danos ambientais.

Quadro IV – Países com altas porcentagens de reciclagem e compostagem.

	Recycling Rate (percent)			Composting Rate (percent)
Faroe Islands	67		Austria	31
Liechtenstein	64		Netherlands	27
Iceland	56		Liechtenstein	23
Isle os Man	50		Switzerland	21
Germany	48		Luzembourg	20
Slovenia	46		Belgium	19
San Marino	45		Denmark	19
Belgium	34		Germany	18
Ireland	33		Italy	18
Sweden	32		France	17

Note: Rates represent percentage of total waste.

Fonte: WWF/Banco Mundial (*What a Waste 2.0: A Global Snapshot of Solid Waste Management to 2050*).

Outro ponto importante é que tais medidas funcionam como uma intervenção do Estado na economia de uma forma menos “engessada”, na qual cada agente pode

²³ Segundo dados da WWF/Banco Mundial (*What a Waste 2.0: A Global Snapshot of Solid Waste Management to 2050*).

escolher a melhor maneira para reduzir seus custos ambientais. Grande parte das medidas regulatórias estabelecem as diretrizes a serem seguidas, como o Protocolo de Kyoto, que impõe limites às emissões de gases do efeito estufa, fazendo com que seja menos atrativo aderir às práticas sustentáveis. Uma taxa ou imposto, quando formulados e executados da maneira correta, aumentam o preço de um bem ou serviço de modo a refletir os custos do meio ambiente, sendo assim, seria possível que o mercado internalizasse as externalidades negativas geradas, conscientizando os agentes e a população acerca dos custos ambientais existentes para a utilização desses recursos e dando autonomia acerca dos caminhos a serem tomados visando a sua redução.

A OECD²⁴ elenca outros benefícios que podem ser atribuídos à adoção de um imposto verde, sendo eles: serve como um incentivo contínuo para que os agentes diminuam as emissões já que estão relacionados aos custos de produção ou geração de serviços, nesse sentido, impulsionam a busca por ideias inovadoras, na medida em que a utilização de tecnologias que sejam menos poluidoras implicará em menor tributação e também na redução de custos, colocando tais produtos em posições mais competitivas. Os impostos também são instrumentos econômicos ambientais transparentes, pois não geram incertezas acerca do que deve ser pago, ao contrário, mostram com clareza aquilo que está sendo tributado.

Environmental taxes increase the cost of particular products and activities in a fairly direct and generally predictable way. This makes it easier to judge the first order financial impact on consumers and firms. It is somewhat more difficult, however, to predict how they will react to such price changes, and thus to determine the quantum of the environmental impact. By contrast, with regulatory approaches such as technology prescriptions, emissions standards and renewable portfolio standards, the first order impact on emissions may be easier to ascertain, but there tends to be less clarity about financial impacts. Second-order effects, however, increase the complexity of determining longer-term results in both cases, reducing the dichotomy.

²⁴ (OECD, 2010, p.3)

(OECD, 2010, p.3).

Examinar e calcular de forma exata quais seriam os custos sociais da poluição e da má conservação dos recursos naturais se torna uma tarefa impossível. Nesse sentido, a utilização de um recurso financeiro que ofereça incentivos para se ter um comportamento ecologicamente mais conservador, diminuindo a degradação ao mesmo tempo em que gera receitas ao Estado se mostra como uma saída vantajosa e extremamente eficaz para o dilema entre crescimento econômico e o esgotamento do meio ambiente. Cabe ressaltar que para a adesão de um imposto dessa natureza não seria necessário realizar uma grande reforma tributária, é possível inserir no sistema atual, ou até mesmo modificar e readequar impostos já existentes para que suas alíquotas contenham uma parcela voltada ao meio ambiente. Dessa forma, a mudança se torna ainda mais sólida e viável no curto prazo, podendo servir como uma solução na preservação dos recursos naturais ainda para as gerações atuais.

b. Outras propostas e soluções para a questão ambiental

PSA

O Pagamento por Serviços Ambientais (PSA) foi considerado com uma saída viável para a proteção ambiental no curto prazo, pois assim como os impostos verdes, ele também é um instrumento econômico que procura minimizar o esgotamento dos ecossistemas e incentivar práticas que sejam mais sustentáveis. O PSA consiste na remuneração de órgãos, pessoas ou comunidades que garantem a manutenção dos serviços prestados pela natureza, por exemplo, populações de maior vulnerabilidade em localidades rurais, de forma a promover uma consciência acerca do meio ambiente no momento da utilização do solo e dos demais recursos naturais. O PSA se apresenta como um benefício para aqueles que promovem tais serviços, diferente dos impostos que apenas oneram os que poluem.

Na maior parte dos casos o pagamento é feito através de contratos, garantindo que os proprietários de determinado recurso ambiental deverão reinvestir os valores recebidos para o meio ambiente, sendo através da restauração do que já foi degradado

ou pela adoção de métodos que sejam menos invasivos. A mediação entre pagadores e provedores pode ser feita através de um órgão público, um comitê, ou até mesmo alguma instituição que possua reconhecimento, como uma Universidade. Alguns autores afirmam que o PSA se mostra como um método mais eficaz de combate ao esgotamento dos ecossistemas, pois reparte a responsabilidade entre diferentes agentes, sendo que a receita gerada retorna para a sociedade, exigindo dela ações práticas de proteção ambiental.

É possível encontrar diferentes categorias de serviços ambientais, sendo as principais a conservação da biodiversidade e dos recursos hídricos, a retenção de carbono e o controle e proteção contra riscos ambientais. A partir delas é possível definir as diretrizes para a adoção de um PSA, como as condições econômicas que permeiam tal atividade a ser compensada, a sociedade e a cultura existente naquela região e qual a instituição mais adequada para intermediar o pagamento por aquele serviço ambiental.

O Proambiente – Programa de Desenvolvimento Socioambiental da Produção Familiar Rural foi elaborado em 2000 por instituições de movimentos sociais (FETAGRI's, CONTAG, CNS, COIAB, MONAPE, GTA), com a contribuição de ONG's (FASE, IPAM) e nasceu da necessidade de construção de novos modelos de assistência técnica e de crédito que garantissem o desenvolvimento da agricultura familiar, integrado à conservação ambiental na Amazônia brasileira. Uma inovação do Programa foi a identificação de instrumentos econômicos que contribuíssem para a promoção do desenvolvimento regional, e que fossem além do crédito rural já existente no Brasil, avançando na contribuição da preservação dos valores sócio-culturais, na manutenção e criação de empregos rurais e na conservação do meio ambiente. (NETO, 2008, p. 5).

No Brasil, o PSA passou a ganhar espaço nas discussões sobre meio ambiente a partir dos anos 2000, com o lançamento de um programa criado pelo governo federal e intitulado Proambiente, que buscava o desenvolvimento social e ambiental das

populações rurais na Amazônia. Apesar de se mostrar eficaz por ser pioneiro no país, o programa revelou os inúmeros desafios que deveriam ser enfrentados para a implementação de outros tipos de PSA. Diversos projetos de lei foram levados ao Congresso Nacional, sendo que atualmente alguns estados já possuem legislação para os pagamentos de serviços, como mostra a figura abaixo.

Figura II – Estados que possuem leis que regulamentam o uso do PSA.



Fonte: Santos et al. 2012.

Legenda:

- AC; MG; ES; PR; SC – Possuem lei de PSA;
- AM; SP – Possuem lei de clima;
- RJ – Possui leis de Recursos Hídricos que institui PSA.

Apesar das legislações existentes em alguns estados, o Brasil ainda não possui uma regulação a nível federal para o Pagamento por Serviços Ambientais, o que se mostra como um entrave ao desenvolvimento e ao alcance que tal medida poderia avançar caso houvesse um marco regulatório feito pelo governo. A experiência vivida nos diferentes estados constitui uma importante base para direcionar os caminhos a serem seguidos pelas políticas econômicas ambientais futuras. Existe um enorme

potencial nos PSA como instrumentos de preservação e de diminuição da desigualdade social, pois ele atinge populações pobres e vulneráveis, que possuem pouco acesso a políticas de conscientização para proteção ambiental e aos serviços oferecidos pelo Estado.

Proposta Tributária Justa e Solidária

Recentemente surgiu uma nova proposta de reforma tributária, em contraposição às outras duas que também tramitam no Congresso Nacional, a PEC 45 e a PEC 110. A proposta, conhecida como Reforma Tributária Justa e Solidária²⁵, é considerada inédita, pois inclui não só a simplificação dos impostos cobrados sobre consumo, como também a ideia de unificação da tributação em um imposto único, com foco nas questões de distribuição da renda e preocupação com o meio ambiente.

A constatação de que o sistema tributário atual é totalmente regressivo e promove o aprofundamento das desigualdades sociais fez com que o projeto se preocupasse em inserir medidas que tornassem o sistema mais progressivo, trazendo a criação e a modificação de vários impostos, como o IR, a criação de um imposto sobre fortuna, herança e também sobre grandes propriedades. A taxa sobre herança busca incentivar que as pessoas que possuam esses recursos resolvam investir em alguma atividade que seja útil para a sociedade ainda em vida (similar ao imposto norte americano).

Alguns autores e economistas que criticam os outros dois projetos que estão em tramitação no Congresso afirmam que eles trazem apenas propostas para modificar a maneira como os tributos são cobrados sobre o consumo, não oferecendo de fato uma reforma que altere as principais deficiências que tornam o sistema atual totalmente obsoleto e desconexo com a realidade vista no país hoje. Outro fator importante é que o projeto busca trazer uma maior simplicidade à forma como os impostos são cobrados, para diminuir os erros e as incertezas, por exemplo, na declaração do imposto de renda.

A simplificação na cobrança está também na proposta de unificação entre vários impostos, como o ICMS com o ISS e o PIS com o Pasep e Cofins. Tal medida faria com

²⁵ Documento elaborado em conjunto pelas bancadas do PT, PCdoB, PDT, PSB, PSOL e Rede.

que diminuíssem os gastos administrativos gerados para garantir as suas cobranças, bem como restringir a margem de inadimplência. A simplificação dos impostos faz também com que haja uma maior transparência e segurança para as empresas, ao passo que diminui a guerra fiscal entre os estados.

Em relação às questões ambientais, a proposta busca enfrentar a crescente degradação do ecossistema que coloca em risco a atividade econômica e a vida humana. Para isso, ele insere instrumentos que promovam práticas mais sustentáveis, bem como a utilização mais consciente dos recursos. A adoção de impostos que recaiam sobre atividades que utilizem de forma intensiva os recursos naturais, ou que eliminam poluentes no meio é um exemplo de modificação trazida pela reforma.

A reforma apresenta cinco principais pontos de propostas acerca da questão ambiental, sendo elas:

- I) Transformação da Contribuição de Intervenção no Domínio Econômico – Combustíveis, em uma contribuição de natureza ambiental que amplie a base de tributação para grandes poluidores, setores intensivos em recursos não renováveis, grandes minerações;
- II) Incentivos para práticas agrícolas sustentáveis, produção de bioinsumos, produção, comercialização e processamento de alimentos orgânicos e agroecológicos;
- III) Desoneração do saneamento;
- IV) Observância dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável das Nações Unidas na aplicação de recursos no âmbito dos fundos constitucionais;
- V) Manutenção da Zona Franca de Manaus; Com relação à Zona Franca de Manaus, é importante frisar que a existência deste polo industrial tem permitido o crescimento econômico do Estado com a preservação da floresta, devendo ser mantido.

Outro questão importante é a adoção da Contribuição de Intervenção no Domínio Econômico Ambiental. A utilização da CIDE como instrumento de política fiscal ambiental já foi feita pelo governo federal anos atrás, no entanto, ela possuía prazos definidos de atuação. A contribuição (assim como a anterior) será feita a partir de atividades que contenham a importação ou comercialização de petróleo e derivados,

gás natural e derivados e também álcool combustível. Além dos combustíveis, a CIDE incidirá sobre atividades mineradoras que possuem alto impacto ambiental e também sobre atividades altamente poluidoras e que degradam o meio ambiente.

A aprovação de uma reforma nos moldes apresentados seria um fator inédito no país e demonstraria grande avanço rumo a um desenvolvimento mais sustentável e inclusivo, com estruturas que sejam menos desiguais e arcaicas. Alguns debates, como a criação de imposto sobre herança, ainda são polêmicos e pouco aceitos atualmente no país, pois na maior parte dos casos poder está relacionado com riqueza.

“A única saída para o Brasil é repensar o sistema tributário como um todo, simplificando, sim, ganhando eficiência, evidentemente, mas combatendo a sonegação, aumentando a progressividade, dando um viés sustentável ambientalmente de desenvolvimento regional, vinculando essas mudanças a uma melhora no financiamento de educação, saúde e serviços sociais. Então, há uma série de mudanças que estão na proposta de Reforma Justa e Solidária que não estão nas outras. A ausência de algumas preocupações nas outras propostas pode fazer com que a reforma, se for aprovada nos termos da PEC 45, piore alguns desses problemas: piore o conflito federativo, a questão do desenvolvimento regional e a concentração de renda. Por isso, é preciso tomar muito cuidado e pensar o sistema como um todo, porque desde 1966 não fazemos isso.” (MELLO, 2019)

4) Conclusão

É possível afirmar que o esgotamento dos ecossistemas e a preservação do meio ambiente nunca estiveram no centro das políticas econômicas promovidas pelo governo federal ao longo de todos esses anos. Por muito tempo a questão ambiental foi tratada como secundária por se apresentar como um bloqueio ao crescimento econômico dos países, pois nela estavam enraizadas ideias de que haveria altos custos para promover políticas econômicas que fossem sustentáveis. As teorias econômicas que nasceram no século passado buscaram desmistificar essas crenças, afirmando que o desenvolvimento

econômico estava intimamente relacionado à preservação dos recursos naturais, pois não há atividade econômica sem o ecossistema no qual ela se insere.

A obsolescência do sistema tributário brasileiro atual dificulta a adoção de uma política econômica verde, com medidas de preservação ambiental, como a inserção de um imposto verde, o pagamento por serviços ambientais, dentre outros. A partir da CEPAL se tornou clara a associação entre problemas ambientais sofridos nos países subdesenvolvidos com o seu passado histórico colonial, dessa forma, a necessidade em se promover reformas que superem as antigas e arcaicas estruturas, dentre elas a tributária, é cada vez mais latente com a intensidade das mudanças socioeconômicas e ambientais no país.

A adesão de impostos verdes se mostra como uma saída eficaz aos problemas ambientais, pois ao mesmo tempo em que promove uma maior consciência ambiental, eles promovem receita, contrapondo as antigas teorias que relacionavam a preservação com o aumento dos custos para o Estado. Outro ponto importante é que a inserção de tais impostos oferece aos agentes econômicos o poder de administrar a maneira na qual deixará de poluir, não se apresentando como uma medida de intervenção e controle econômico por parte do Estado.

Os impostos verdes, utilizados como instrumentos de política fiscal, possuem outros benefícios para além do comportamento sustentável. Ao onerar a produção, a tributação ambiental estimula os agentes a buscarem ideias mais inovadoras, que tragam redução de custos e aumento da produtividade. Nesse aspecto, os impostos verdes contribuem para impulsionar outros setores da economia, como aqueles relacionados à inovação tecnológica. A busca por mais tecnologia faz também com que a produção se torne mais competitiva no mercado externo.

A nova proposta tributária, conhecida como justa e solidária apresenta um grande avanço rumo a um desenvolvimento sustentável, pois contém mecanismos específicos de preservação do meio ambiente, como incentivos financeiros e desonerações. O caminho é longo, com inúmeros desafios a serem enfrentados até que de fato haja preservação e valorização da imensidão de recursos naturais contidos em território nacional.

5) Agradecimentos

Em primeiro lugar gostaria de agradecer a Deus, que ofereceu as bases para a realização de toda a minha trajetória acadêmica. Agradeço também ao meu orientador, Prof. Dr. Guilherme Mello, por sempre estar disponível para ouvir meus questionamentos e anseios, por acreditar no meu potencial e por se mostrar disponível para orientar e ajudar na conclusão desse trabalho.

Agradeço também a todos os funcionários do Instituto de Economia da Unicamp e aos meus amigos, que tornaram possível a minha formação ao longo de todos esses anos. Por fim, agradeço também à minha família, pois sem eles seria impossível concluir a minha graduação. Obrigada por serem o meu alicerce, por me incentivarem todos os dias e por estarem comigo na realização desse sonho.

6) Bibliografia

ALIER, J. Martinez. *International Encyclopedia of the Social and Behavioral Sciences*, entry 91008. ICTA, Universitat Autònoma de Barcelona / FLACSO, Quito, Ecuador.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Brasília, DF, 5 de outubro de 1988. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em 05/09/2019.

BRASIL. Lei no 9.985, de 18 de julho de 2000. Diário Oficial, Brasília, 19 jul. 2000. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L9985.htm> Acesso em 05/10/2019.

BRASIL. LEI Nº 5.106, DE 2 DE SETEMBRO DE 1966. Diário Oficial, Brasília, 145º da Independência e 78º da República. Disponível em: < <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/1960-1969/lei-5106-2-setembro-1966-368482-norma-atualizada-pl.html> > Acesso em 01/11/2019.

BRASIL. Lei nº 10.295, de 17 de outubro de 2001. Diário Oficial, Brasília, 180º da Independência e 113º da República. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LEIS_2001/L10295.htm > Acesso em 03/11/2019.

BRASIL. Lei nº 10.336, de 19 de dezembro de 2001. Diário Oficial, Brasília, 180º da Independência e 113º da República. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LEIS_2001/L10336.htm > Acesso em 07/11/2019.

BRITO, Rosane de Oliveira; MARQUES, Cícero Fernandes. Pagamento por Serviços Ambientais: uma análise do ICMS Ecológico nos estados brasileiros. Repositório IPEA, planejamento e políticas públicas, n. 49, jul./dez. 2017.

CAVALCANTI. C. Concepções da economia ecológica: suas relações com a economia dominante e a economia ambiental. Estudos Avançados, volume 24 (n.68), São Paulo, 2010.

CAVALCANTI. C. Uma tentativa de caracterização da economia ecológica. Ambiente e Sociedade – Vol. VII n. 1. São Paulo, jan./jun. 2004.

DALY, H.E., FALEY, J. Ecological Economics: principles and applications. 2nd ed. Washington: Island Press, 2011 [2004].

DALY, H.E., TOWNSEND, K.N. (ed.) Valuing the Earth: economics, ecology, ethics. Cambridge, Massachusetts, London: The MIT Press, 1993.

DALY, H.E. Elements of Environmental Macroeconomics. In: COSTANZA, R. (ed.) Ecological Economics: The Science of Management of Sustainability. New York: Columbia University Press, 1991a.

DALY, H.E. Towards an Environmental Macroeconomics. Land Economics, v. 67, n. 2, pp. 255-259, may, 1991b.

GRAMKOW, C.L.; PRADO, P.G. Política Ambiental; Economia Verde: desafios e oportunidades. Política Ambiental / Conservação Internacional - n. 8, jun. 2011 – Belo Horizonte: Conservação Internacional, 2011.

LOUREIRO, W. Contribuição do ICMS ecológico à Conservação da Biodiversidade no Estado do Paraná. Tese de doutorado apresentada ao Curso de pós – graduação - Universidade Estadual do Paraná, Curitiba, 2002.

M. V. Chiliatto Leite (org.); Alternativas para o desenvolvimento brasileiro; novos horizontes para a mudança estrutural com igualdade (LC/TS.2009/27), Santiago, Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL), 2019.

NETO, Paulo Sérgio Ferreira. Avaliação Proambiente. Programa de Desenvolvimento Socioambiental da Produção Familiar Rural. Brasília, abril de 2008. Disponível em: <
https://www.mma.gov.br/estruturas/sds_proambiente/_arquivos/33_05122008040536.pdf>. Acesso em 14/11/2019.

OECD. Environmental Outlook to 2030. Disponível em: <
<http://www.oecd.org/env/indicators-modelling-outlooks/40220494.pdf>>. Acesso em 21/09/19.

OECD. *Environmental Taxation, a guide for policy makers*. Disponível em: <
<https://www.oecd.org/env/tools-evaluation/48164926.pdf>>. Acesso em 09/08/2019.

OECD. *Recommendation of the Council on Guiding Principles concerning International Economic Aspects of Environmental Policies*. OECD/LEGAL/0102.

OECD. Taxation, Innovation and the Environment. 2010. Disponível em: <<https://www.oecd.org/env/tools-evaluation/48164926.pdf>>. Acesso em 29/08/2019.

ONU (Organização das Nações Unidas). Relatório-Síntese da Avaliação Ecosistêmica do Milênio. 2011. Disponível em: <<http://www.millenniumassessment.org/documents/document.446.aspx.pdf>>. Acesso em 10/11/2019.

OLIVEIRA F.; Biasoto G. A Reforma Tributária: Removendo entraves para o crescimento, a inclusão social e o fortalecimento da federação. Texto para discussão. IE/Unicamp, n. 260, set. 2015.

OLIVEIRA, Fabrício Augusto de. A evolução da estrutura tributária e do fisco brasileiro: 1889- 2009. Texto para Discussão do IPEA. Brasília: IPEA, 2010.

OLIVEIRA, Fabrício Augusto de. A reforma tributária de 1966 e a acumulação de capital no Brasil. 2ª ed. Belo Horizonte: Oficina de Livros, 1991.

PARANÁ. Lei Complementar 59/91. Palácio do Governo, em Curitiba, 01 de outubro de 1991.

PIGOU, Arthen C. *Economics of Welfare*, 4. ed., Londres: Macmillan & Co, 1932.

REFORMA Tributária Justa e Solidária. Documento elaborado em conjunto pelas bancadas do PT, PCdoB, PDT, PSB, PSOL e Rede. Disponível em: <<https://pt.org.br/wp-content/uploads/2018/03/reforma-tributaria.pdf>>. Acesso em 14/11/2019.

SANTOS, J. V.; FACHIN, P. Guilherme Mello explica reforma tributária justa e solidária. Instituto Lula, 25 de outubro de 2019. Disponível em: <<https://www.institutolula.org/guilherme-mello-explica-reforma-tributaria-justa-e-solidaria>>. Acesso em: 14/11/2019.

SANTOS, Priscilla et al. (org.). Marco Regulatório sobre Pagamento por Serviços Ambientais no Brasil. Belém, PA: IMAZON; FGV. CVces, 2012.

SÃO PAULO. Lei no 8.510, 29 de dezembro de 1993. Altera a Lei n. 3.201, de 23/12/1981. Diário Oficial do Estado, São Paulo.

VARSANO, Ricardo. A evolução do sistema tributário brasileiro ao longo do século: Anotações e Reflexões para futuras reformas. Texto para Discussão do IPEA. Rio de Janeiro: IPEA, 1996.

VARSANO, Ricardo. A guerra fiscal do ICMS: quem ganha e quem perde. Texto para Discussão do IPEA. Rio de Janeiro: IPEA, 1996.

WUNDER, Sven (Coord.); BÖRNER, Jan; TITO, Marcos Rüginitz; PEREIRA, Lígia. Pagamentos por Serviços Ambientais: perspectivas para a Amazônia Legal. Brasília: MMA, 2008. 136 p. (Série Estudos, 10)

WWF/Banco Mundial. *What a Waste 2.0: A Global Snapshot of Solid Waste Management to 2050*. International Bank for Reconstruction and Development / The World Bank. 2018