
Cadernos ASLEGIS

ISSN 1677-9010 / www.aslegis.org.br

Ilidia da Ascensão Garrido Martins Juras

Bióloga, Mestre e Doutora em Oceanografia, Consultora Legislativa da Câmara dos Deputados na área XI, de Meio Ambiente e Direito Ambiental, Desenvolvimento Urbano e Regional

Suely Mara Vaz Guimarães de Araújo

Urbanista, Advogada, Mestre em Ciência Política, Consultora Legislativa da Câmara dos Deputados na área XI, de Meio e Direito Ambiental, Desenvolvimento Urbano e Regional

Instrumentos econômicos de política ambiental e reforma tributária

Resumo

Neste trabalho, apresenta-se um painel dos principais instrumentos econômicos aplicados à gestão ambiental no Brasil: ICMS ecológico, parâmetros ecológicos na cobrança do ITR, cobrança pelo uso dos recursos hídricos, a CIDE combustíveis e outros. Apresenta-se, ainda, um histórico dos esforços em prol da chamada “reforma tributária ecológica” e uma análise da relação entre essa reforma e possíveis avanços na utilização de instrumentos econômicos de política ambiental.

Palavras-Chave

Instrumentos econômicos, política ambiental, reforma tributária ecológica.

Abstract:

In this paper, we present a summary of the most important economic instruments in use for environmental management in Brazil: ecological ICMS, ecological parameters for the rural land tax (ITR), water extraction charge, CIDE tax on fuels etc. We also present a short overview of the efforts on behalf of the “green fiscal reform” and the relationship between this reform and ways to get improvement in the use of economic instruments for environmental policies.

Keywords:

Economic instruments, environmental politics, “green fiscal reform”.

1 Considerações iniciais

O Brasil tem enfrentado uma série de dificuldades para implementar suas políticas públicas ambientais. Não obstante termos uma rigorosa legislação de proteção florestal há várias décadas, os índices de desmatamento ainda são alarmantes. Apesar de contarmos com uma estrutura de órgãos ambientais que perpassa as diferentes esferas governamentais (União, Estados, Distrito Federal e Municípios), confrontamo-nos com graves problemas de poluição do ar, do solo e das águas.

Grande parte dos técnicos do setor acredita que parcela importante de nossas deficiências tem origem na opção pelo uso dos mecanismos de comando e controle como cerne de nossas políticas públicas ambientais. Propugnam pela intensificação do uso dos chamados instrumentos econômicos de política ambiental.

Já temos algumas iniciativas pioneiras em relação aos instrumentos econômicos. O País começa a implantar a cobrança pelo uso da água e adota algumas formas de compensação financeira pelo uso dos recursos naturais, bem como de compensação fiscal por áreas protegidas. Essas iniciativas, todavia, têm sido entendidas como insuficientes. Nas diferentes fases do processo de reforma tributária no Congresso Nacional, vêm sendo propostos e debatidos vários outros instrumentos nessa linha.

Pretende-se neste trabalho analisar a experiência brasileira com os instrumentos econômicos de política ambiental e propor diretrizes para as alterações que podem ser implantadas por meio do processo de reforma tributária.

2 Principais instrumentos econômicos aplicados no Brasil

2.1 O ICMS ecológico

O Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Prestação de Serviços (ICMS), que opera no nível estadual, constitui uma importante fonte de recursos para os governos locais, uma vez que a Constituição Federal estipula que 25% do total do ICMS arrecadado pelo Estado seja distribuído aos Municípios (art. 158). Além disso, a Constituição prevê que a distribuição de três quartos do valor a ser alocado considere o valor agregado em cada Município. O Estado pode estabelecer critérios de distribuição para o um quarto restante.

Tradicionalmente, os governos estaduais utilizam critérios para distribuição desse um quarto dos recursos que consideram tamanho da população, área geográfica e produção primária. Com essas regras, Municípios que detêm, por exemplo, áreas ambientalmente protegidas ou de proteção de mananciais argumentam que são prejudicados, uma vez que as restrições de uso da terra restringem o desenvolvimento de atividades produtivas. Note-se que esses

Municípios em regra perdem no recebimento da parcela do ICMS que depende do valor agregado.

Para alterar esse quadro, o Estado do Paraná instituiu, em 1991, sistema de distribuição do ICMS que inclui critério ecológico aplicado a 5% do total de recursos distribuído aos Municípios. Destes 5%, metade vai para Municípios com áreas de proteção de mananciais e metade para aqueles com áreas protegidas.

Vários Estados têm seguido a experiência do Paraná e estabelecido normas sobre a distribuição dos 25% dos recursos recebidos do ICMS que levam em consideração parâmetros de proteção ao meio ambiente. São exemplos São Paulo (1993), Minas Gerais (1995), Rondônia (1996), Rio Grande do Sul (1998), Mato Grosso do Sul (2001) e Mato Grosso (2001).

2.2 Parâmetros ecológicos na cobrança do ITR

Por muitos anos, a legislação do Imposto sobre a Propriedade Territorial Rural (ITR) desestimulava os proprietários rurais a manterem áreas ecologicamente importantes, uma vez que, no cálculo desse imposto, tais áreas eram incluídas entre as passíveis de produção.

Essa regra foi alterada com a Lei nº 9.393, de 1996, que passou a considerar as áreas de preservação permanente, de reserva legal e outras áreas de interesse ecológico como não-tributáveis e não-aproveitáveis. Mais recentemente, a Lei nº 11.428, de 2006, que regula a proteção da Mata Atlântica, alterou a legislação do ITR para estender esse benefício a áreas sob regime de servidão florestal ou ambiental, bem como a áreas cobertas por florestas nativas, primárias ou secundárias em estágio médio ou avançado de regeneração, localizadas em qualquer região do País.

O principal problema verificado com o aplicação desse benefício fiscal calcado no ITR é que o valor do imposto, em regra, é muito baixo para que a sistemática criada possa ter um impacto realmente significativo em termos de preservação ambiental.

2.3 A cobrança pelo uso dos recursos hídricos

Devido à crescente escassez e piora da qualidade, os recursos hídricos deixaram de ser considerados bens de livre uso no Brasil. Com a Lei nº 9.433, de 1997, que instituiu a Política Nacional de Recursos Hídricos, a água passou a ter explicitamente um valor econômico. A Lei 9.433/1997 prevê que todo aquele que extrai ou desvia água da superfície ou água subterrânea, ou usa a água para a diluição de substâncias ou a geração de energia elétrica, depende de outorga

do direito de uso pelo Poder Público e, por conseguinte, está sujeito a cobrança pelo uso dos recursos hídricos. Usos insignificantes não são cobrados.

A cobrança pelo uso da água tem dois objetivos principais: reconhecer que a água tem um valor econômico e dar ao usuário uma indicação de seu real valor, e estimular as pessoas a racionalizar seu uso.

O valor a ser pago é definido pelo comitê de bacia e o valor arrecadado deve ser aplicado prioritariamente na própria bacia, para o financiamento de ações incluídas no plano de recursos hídricos. Até sete por cento do montante arrecadado pode ser destinado ao pagamento de despesas de implantação e custeio administrativo dos órgãos e entidades integrantes do sistema nacional de gerenciamento de recursos hídricos.

No que se refere às águas de domínio da União, a cobrança pelo uso da água teve início na bacia do rio Paraíba do Sul, em março de 2003¹. O valor arrecadado, de 2003 a 2007, foi de R\$ 32.005.209,97, e o valor repassado à agência de bacia de R\$ 31.625.830,51.

A segunda cobrança pelo uso da água em nível federal deu-se na bacia dos rios Piracicaba, Capivari e Jundiaí, em 2006, sendo que até 2007 haviam sido arrecadados R\$ 23.523.370,83.

A bacia do rio São Francisco poderá ser a terceira a ter a cobrança pelo uso da água em rios federais, uma vez que estão em curso estudos e negociações para a definição da metodologia e dos valores a serem cobrados.

2.4 A CIDE combustíveis

A Constituição Federal reserva à União a instituição de contribuições de intervenção no domínio econômico. Em 2001, foi criada a contribuição de intervenção no domínio econômico sobre a importação e a comercialização de petróleo e seus derivados, gás natural e seus derivados e álcool combustível, a CIDE combustíveis (Lei nº 10.336, de 2001). Os recursos arrecadados com a CIDE devem ser destinados: ao pagamento de subsídios a preços ou transporte de álcool combustível, gás natural e seus derivados e derivados de petróleo; ao financiamento de projetos ambientais relacionados com a indústria do petróleo e do gás; e ao financiamento de programas de infra-estrutura de transportes (art. 177, § 4º, inciso II, da Constituição). Vinte e nove por cento são repassados aos Estados e ao Distrito Federal, para aplicação em infra-estrutura de transportes (art. 159, caput, inciso III, da Constituição).

¹ Informações obtidas em:

<http://www.ana.gov.br/GestaoRecHidricos/CobrancaUso/default2.asp>. Acesso em 25 mar. 2008.

Consistente com o princípio “poluidor-pagador”², a alíquota da CIDE incidente sobre a gasolina é maior que a incidente sobre o álcool e outros derivados do petróleo. Serodio (2003) considera que “esta diferença não estimula o consumo de álcool, mas: (a) provê condições de competitividade entre a gasolina nacional e importada; e (b) arrecada fundos para financiar projetos ambientais relacionados à indústria do petróleo e do gás, bem como programas de infra-estrutura de transporte”.

Na prática, a CIDE não tem demonstrado nem propósitos “verdes”, nem a intenção de resolver os grandes problemas do setor de transportes.

Segundo o relatório final da Proposta de Fiscalização e Controle nº 97, de 2005, da Comissão de Minas e Energia da Câmara dos Deputados (2006), a aplicação dos recursos arrecadados com CIDE combustíveis tem sido desvirtuada. Nos anos de 2003 e 2004, “[...] a alocação de recursos da CIDE combustíveis para Reserva de Contingência foi considerável. No ano de 2004, essa alocação chegou a 47,68% dos recursos dessa contribuição previstos no orçamento”. Foram encontradas, entre as atividades beneficiadas com recursos da CIDE combustíveis, “assistência pré-escolar”, “assistência médica e odontológica”, “auxílio-transporte aos servidores e empregados” e “auxílio-alimentação”. Especificamente no Ministério do Meio Ambiente, parcela considerável dos recursos está financiando despesas administrativas do Ibama.

Cabe mencionar, ainda, que o Acórdão nº 1.857, de 2005, do Tribunal de Contas da União (TCU), atesta que a CIDE combustíveis tem sido usada para manutenção de grande volume de recursos em caixa, tendo em vista o cumprimento das metas quanto ao superávit primário (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2006).

Essa desvirtuação implica a perda de um volume considerável de recursos para aplicação em projetos ambientais. Cabe registrar que a CIDE combustíveis arrecadou, entre 2002 e 2005, mais de R\$ 30 bilhões no total (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2006).

2.5 Royalties do petróleo

A Constituição Federal (art. 20, § 1º) prevê o pagamento de royalties ou compensação financeira pela exploração de petróleo e gás natural e pela utilização de recursos hídricos para a geração de energia elétrica. O valor a ser pago é proporcional ao valor econômico dos recursos explorados e o total arrecadado é dividido entre Estados, Municípios e alguns órgãos governamentais relacionados ao meio ambiente e à ciência e tecnologia.

2 O princípio do poluidor-pagador fundamenta-se no pressuposto de que os custos sociais externos que acompanham o processo produtivo, entre eles os resultantes dos danos ambientais, devem ser internalizados, isto é, considerados e assumidos nos custos de produção. Por inferência, tem-se o princípio do não-poluidor-recebedor, por meio do qual se defende a adoção de formas de compensação àqueles que conferem uma proteção especial aos recursos naturais

Os recursos gerados têm sido significativos. Os royalties do petróleo totalizaram R\$ 5,0 bilhões em 2004, R\$ 6,2 bilhões em 2005, R\$ 7,7 bilhões em 2006 e R\$ 7,4 bilhões em 2007³. Os valores relativos à compensação financeira pela geração de energia elétrica no mesmo período foram, respectivamente, R\$ 1,3 bilhão, R\$ 1,4 bilhão, R\$ 1,5 bilhão e R\$ 1,6 bilhão⁴.

São encontradas críticas quanto à ausência de regras que regulem a aplicação desses recursos financeiros pelos Estados e Municípios. Na verdade, as informações e estudos disponíveis não permitem concluir que eles destinam os recursos repassados para a melhoria da qualidade de vida da população local e a proteção do meio ambiente.

2.6 Subsídios para energia renovável

O principal exemplo de direcionamento de ação governamental tendo em vista estimular a produção e o consumo de energia de fontes renováveis é o programa de álcool combustível, o Pró-Álcool. Estabelecido em 1975, no âmbito da luta contra a crise do petróleo, o programa apresentou grande impacto no dimensionamento e na estrutura da indústria de cana-de-açúcar. Implementou-se a produção em larga escala de automóveis a álcool e o consumo de gasolina decresceu significativamente no País, situação que permaneceu por anos. A auto-suficiência brasileira em petróleo, todavia, não foi obtida desse modo, uma vez que o consumo de óleo diesel era, e ainda é, bastante elevado. O caminho para a auto-suficiência em petróleo, obtida em 2006, passou sobretudo pelo domínio da tecnologia de exploração em águas profundas.

As dificuldades de o Pró-Álcool alcançar viabilidade financeira levaram ao corte dos subsídios governamentais. Em 1991, o decreto presidencial que instituía o programa foi revogado. Há, contudo, decisões derivadas do programa que continuam em aplicação, como a adição de 22% de álcool etílico anidro combustível à gasolina⁵.

Nos anos que se seguiram, surgiram muitas vozes clamando pela reativação do Pró-Álcool, na maioria em razão dos benefícios ambientais relacionados a veículos de baixa emissão de carbono. Independentemente disso, o setor privado

3 Informações obtidas em: www.anp.gov.br/participacao_gov/royalties.asp. Acesso em: 19 mar. 2008.

4 Informações obtidas em: <http://www.aneel.gov.br/aplicacoes/cmpf/gerencial/>. Acesso em 19 mar. 2008

5 Cf. art. 9º da Lei nº 8.723, de 1993, que “dispõe sobre a redução de emissão de poluentes por veículos automotores e dá outras providências”.

parece acreditar no potencial do álcool combustível, uma vez que os veículos bicombustíveis, desde seu lançamento em 2003 com o Volkswagen Gol Total Flex, têm obtido cada vez mais espaço no mercado. Dados da Associação Nacional dos Fabricantes de Veículos Automotores (Anfavea) apontam que os veículos bicombustíveis representam hoje 88% das vendas no mercado nacional⁶.

Tratando de combustíveis alternativos de queima limpa, merece ser citada a aprovação, em janeiro de 2005, da Lei nº 11.097, que dispõe sobre a introdução do biodiesel na matriz energética brasileira. A lei estabeleceu o prazo de oito anos para que o óleo diesel comercializado ao consumidor final no território nacional tenha um percentual de 5% em volume de biodiesel. O percentual fixado para a fase inicial, obrigatório a partir de 2008, é de 2%.

Um ponto a ser ressaltado é a necessidade de se garantir que a produção dos biocombustíveis seja, entre outros aspectos, ambientalmente sustentável, uma vez que a queima de combustíveis “limpos” não é suficiente para compensar práticas de degradação ambiental, como a derrubada de florestas nativas, a não adoção de práticas de proteção do solo, o descontrole na emissão de efluentes etc.

Por fim, cabe citar o estímulo a outras fontes renováveis de energia proporcionado pela Lei nº 10.438, de 2002, que instituiu o Programa de Incentivo às Fontes Alternativas de Energia Elétrica (Proinfa). Esse programa estabelece a contratação de 3.300 MW de energia no Sistema Interligado Nacional, produzidos por fontes eólica, biomassa e pequenas centrais hidrelétricas (PCHs), sendo 1.100 MW de cada fonte. Estima-se que o programa possibilitará que 2,5 milhões de toneladas de gás carbônico por ano deixem de ser lançadas para a atmosfera.

2.7 Outros instrumentos econômicos

A Lei nº 9.985, de 2000, que trata do Sistema Nacional de Unidades de Conservação (Snuc), determina que nos casos de licenciamento ambiental de empreendimentos de significativo impacto ambiental, o empreendedor é obrigado a apoiar a implantação e manutenção de unidade de conservação do Grupo de Proteção Integral⁷. Segundo a lei, o montante de recursos a ser destinado pelo empreendedor para esta finalidade não pode ser inferior a meio por cento dos custos totais previstos para a implantação do empreendimento, sendo o percentual fixado pelo órgão ambiental

6 Cf. <http://g1.globo.com/Noticias/Carros/0,,MUL345131-9658,00.html>. Acesso em: 26 mar. 2008.

7 Integram o Grupo de Proteção Integral a Estação Ecológica, a Reserva Biológica, o Parque Nacional, o Monumento Natural e o Refúgio de Vida Silvestre (Lei nº 9.985, de 2000, art. 8º).

licenciador, de acordo com o grau de impacto ambiental causado pelo empreendimento⁸.

Deve-se lembrar que essa compensação é prevista desde 1987, por meio da Resolução nº 10 do Conselho Nacional do Meio Ambiente (Conama), com a diferença de que tal resolução restringia o benefício à categoria de unidade de conservação “Estação Ecológica”. A Resolução nº 02/1996 manteve o percentual mínimo de 0,5% para o valor da compensação, que deve ser proporcional à alteração e ao dano ambiental a ressarcir. A mesma resolução previa que a unidade de conservação fosse de domínio público e uso indireto, preferencialmente uma Estação Ecológica.

Há um outro tipo de compensação, desta vez em relação à reserva legal, qual seja, a área da propriedade rural que deve ser mantida com vegetação nativa, prevista no Código Florestal (Lei nº 4.771, de 1965, com as alterações dadas pela Medida Provisória nº 2.166-67, de 2001). A referida lei institui a Cota de Reserva Florestal (CRF), título representativo de vegetação nativa sob regime de servidão florestal, de Reserva Particular do Patrimônio Natural ou reserva legal instituída voluntariamente sobre a vegetação que exceder os percentuais mínimos exigidos legalmente e possibilita, como uma das alternativas para a propriedade que não possua área de reserva legal suficiente, adquirir CRFs. Cabe registrar que, apesar de prevista há anos, a CRF ainda não foi regulamentada e, ao que tudo indica, não está sendo operacionalizada.

A Lei nº 11.284, de 2006 (Lei de Gestão das Florestas Públicas), também trouxe inovações quanto aos instrumentos econômicos de política ambiental. Em primeiro lugar, a maior parte dos dispositivos da referida lei diz respeito às concessões florestais à iniciativa privada. Concede-se o direito de praticar manejo florestal sustentável para exploração de produtos e serviços numa unidade de manejo, mediante licitação, à pessoa jurídica, em consórcio ou não, que atenda às exigências do respectivo edital de licitação e demonstre capacidade para seu desempenho, por sua conta e risco e por prazo determinado. As concessões florestais, sem dúvida, podem ser consideradas uma opção governamental pela atuação junto ao mercado, em complementação aos instrumentos tradicionais do tipo comando e controle.

O Governo Federal dá hoje os passos iniciais para a implementação do conteúdo da Lei de Gestão das Florestas Públicas que se refere às concessões florestais,

8 Decisão do Supremo Tribunal Federal (STF) de 09.04.2008 em relação à ADI 3378 considerou inconstitucional a fixação do limite mínimo de meio por cento pela Lei do Snuc. A exigência de compensação foi mantida.

colocando em licitação a exploração da Floresta Nacional (Flona) do Jamari, em Rondônia. O problema é que, no dia 06.03.2008, a Desembargadora Federal Selene Maria de Almeida, do Tribunal Regional Federal (TRF) da 1ª Região, em apreciação de pedido de liminar, ordenou a suspensão do processo de licitação da Flona do Jamari, até que o Serviço Florestal Brasileiro (SFB) obtenha autorização prévia do Congresso Nacional. A interpretação da desembargadora, que se baseia no art. 49, XVII, da Constituição, se confirmada pelas instâncias superiores, implica obstáculo considerável às concessões florestais⁹.

Além das concessões florestais, a Lei de Gestão das Florestas Públicas promoveu alteração na Lei nº 6.938, de 1981 (Lei da Política Nacional do Meio Ambiente), que trata de outro instrumento econômico, a servidão ambiental, ampliação da servidão florestal já prevista na MP 2.166-67/2001, que altera o Código Florestal. Mediante anuência do órgão ambiental competente, o proprietário rural pode instituir servidão ambiental, pela qual voluntariamente renuncia, em caráter permanente ou temporário, total ou parcialmente, a direito de uso, exploração ou supressão de recursos naturais existentes na propriedade. A idéia é a aplicação do instrumento juntamente com mecanismos como a compensação de reserva legal e outros.

2.8 As agências de fomento e o meio ambiente

Em 1995, o Governo Federal decidiu reforçar mecanismos voltados à inserção da dimensão ambiental nas políticas governamentais. Foi firmado o Protocolo Verde, termo em que as agências financeiras oficiais de fomento assumiram o compromisso de não financiar projetos potencialmente danosos ao meio ambiente e, também, de aumentar o suporte a iniciativas ambientalmente sustentáveis¹⁰.

Apesar de o Protocolo Verde constituir sem dúvida um progresso na direção de padrões ambientalmente sustentáveis, ainda há muito o que fazer nesse campo. As regras estabelecidas não envolvem os bancos privados, e o mundo das finanças tem-se mostrado historicamente impérvio à perspectiva ambientalista.

9 O Poder Executivo defende que a concessão florestal não se confunde com a concessão de terras públicas. No trâmite do projeto que gerou a Lei 11.284/2006 no Congresso Nacional, apresentaram-se alguns posicionamentos no sentido de que seria inviável a separação entre solo e cobertura florestal na definição do objeto da concessão para manejo florestal. Assim, a concessão para manejo florestal equiparar-se-ia a uma concessão de terras públicas, submetendo-se ao art. 49, XVII, da Constituição. Essa posição foi sustentada pelo jurista José Afonso da Silva, em audiência pública ocorrida na Câmara dos Deputados em 12.05.2005. A decisão do TRF adota essa linha de interpretação.

10 Anteriormente ao Protocolo Verde, já existiam algumas normas do Banco Central do Brasil que condicionavam a liberação de crédito ao cumprimento de certos requisitos ambientais (vide Circulares Bacen 736/1982, 1.268/1987 e 1.351/1988).

Mesmo na esfera pública, os esforços em prol da consolidação do Protocolo Verde não têm sido tão vigorosos como poderiam ser.

O Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) de certa forma pode ser considerado um pioneiro na incorporação de preocupações ambientais. Desde 1976, o BNDES vem gradualmente inserindo a variável ambiental em seu processo de análise. Em 1986, foi aberta uma linha específica para projetos de conservação e recuperação do meio ambiente. Em 1989, foi criada uma unidade ambiental para coordenar o processo de internalização da questão ambiental nos procedimentos operacionais do banco¹¹.

Exemplo relevante das ações do banco relacionadas diretamente ao meio ambiente está no Programa para Despoluição da Bacia Hidrográfica do Rio Paraíba do Sul (Prodespar). Deve-se perceber que a assunção de um comportamento correto quanto às preocupações ambientais pelo BNDES gera impacto de monta, diante do volume de recursos movimentados pelo banco. O desembolso total do sistema BNDES em 2007 foi de mais de R\$ 64 bilhões¹².

Cumprir mencionar que, recentemente, o Conselho Monetário Nacional (CMN) aprovou resolução com efeitos sem dúvida relevantes em termos de política ambiental. Trata-se da Resolução nº 3.545, de 2008, do Banco Central do Brasil (Bacen), a qual explicita que quaisquer empréstimos na modalidade de crédito rural na Amazônia, de bancos públicos ou privados, só podem ser aprovados mediante apresentação de Certificado de Cadastramento de Imóvel Rural (CCIR) e comprovação de respeito à legislação ambiental.

3 A luta em prol da reforma tributária ecológica

3.1 Breve histórico

Apesar de não terem sido aprovadas alterações em nossa Carta Política, relacionadas à questão ambiental, no esforço revisional ocorrido, em razão do previsto no art. 3º do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT), entre 1993 e 1994, foram gerados debates sobre o tema. Uma das discussões relevantes referiu-se à inserção do princípio do poluidor-usuário/pagador na Constituição. O Deputado Fabio Feldmann, então relator adjunto do processo revisional para o tema meio ambiente, chegou a formalizar proposta de inclusão desse princípio no capítulo que trata do meio ambiente em nossa Magna Carta. O Parecer nº 63 da Relatoria da Revisão Constitucional, que não chegou a ser apreciado pelo Plená-

11 Cf. <http://www.bndes.gov.br/ambiente/default.asp>. Acesso em: 26 mar. 2008.

12 Cf. <http://www.bndes.gov.br/estatisticas/setor.asp>. Acesso em: 26 mar. 2006.

rio, proponha o acréscimo, no § 1º do art. 225, do seguinte inciso:

“Art. 225

§ 1º Para assegurar a efetividade desse direito, incumbe ao poder público:

.....
VIII – instituir mecanismos de compensação pelo uso dos recursos ambientais e pela degradação da qualidade ambiental.

.....”.

Quando, como parte da estratégia de modernização do Estado, as propostas de reforma tributária começaram a ser debatidas no Governo Fernando Henrique Cardoso, um dos campos de trabalho abertos foi o das interfaces com a questão ambiental. Nas discussões sobre a reforma baseadas na Proposta de Emenda à Constituição nº 175, de 1995, o Ministério do Meio Ambiente (MMA) apresentou ao então relator Deputado Mussa Demes proposta que proponha a inserção de parágrafos nos arts. 145 e 174 da Constituição, com a seguinte redação:

“Art. 145.

§ 5º A lei adotará política tributária como instrumento de defesa do meio ambiente (art. 225), admitida a instituição de contribuição de intervenção ambiental.”

“Art. 174.

§ 5º As contribuições de intervenção ambiental a que se refere o art. 145, § 5º, poderão ter fatos geradores, alíquotas e bases de cálculo diferenciados em razão da atividade econômica, do grau de utilização ou degradação dos recursos ambientais e da capacidade de assimilação do meio ambiente.”

Além da previsão de uma contribuição específica para o setor, pretendia-se criar uma abertura para que parâmetros ambientais fossem inseridos nos demais tributos e na repartição das receitas tributárias.

O substitutivo do relator acatou a proposta do Ministério do Meio Ambiente de criação da contribuição de intervenção ambiental. O texto aprovado no final de 1999 na comissão especial constituída para análise da PEC 175/1995 foi o seguinte:

“Art. 149. Compete exclusivamente à União instituir contribuições sociais, de intervenção ambiental, de intervenção no domínio econômico e de interesse das categorias profissionais ou econômicas, como instru-

mento de sua atuação nas respectivas áreas, observado o disposto nos arts. 146, III e 150, I e III.

.....
“§ 2º As contribuições de intervenção ambiental poderão ter fatos geradores, alíquotas e bases de cálculo diferenciados em razão do grau de utilização ou degradação dos recursos ambientais ou da capacidade de assimilação do meio ambiente.”

Diante das críticas do Ministério da Fazenda e dos Estados em relação a diferentes pontos de seu conteúdo, o substitutivo aprovado pela comissão especial não chegou a ser votado pelo Plenário.

Em 2001, o Poder Executivo, em virtude das dificuldades que vinham sendo enfrentadas para a aprovação da Reforma Tributária, decidiu “fatiá-la”. Encaminhou a Proposta de Emenda à Constituição nº 383, que centrava suas disposições no ICMS. Previa-se a transferência para lei complementar de todas as normas regulamentares desse imposto, inclusive a fixação de alíquotas. O regulamento do ICMS deveria ser único, baixado em conjunto pelos Estados e Distrito Federal, na forma estabelecida na lei complementar (RANGEL; MEDEIROS, 2003). A proposição foi aprovada apenas na Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania (CCJC), mas não foi instalada comissão especial. Foi retirada pelo Poder Executivo em 2003.

A Proposta de Emenda à Constituição nº 41, de 2003, encaminhada pelo Governo Lula, não continha previsão alguma de inserção da preocupação ambiental em nosso sistema tributário. Apresentava dispositivos, contudo que, indiretamente, poderiam ter influência na tributação ambiental. A forma como se previa a unificação da legislação do ICMS impedia que os Estados continuassem suas experiências com o ICMS ecológico. Para que parcela dos recursos arrecadados com o ICMS continuasse a ser distribuída segundo critérios ambientais, seria necessário garantir essa previsão em lei complementar federal que regulasse o tributo.

Aberto o prazo regimental na Câmara, foram apresentadas 39 emendas à PEC 41/2003 tendo como escopo a tributação ambiental. Apresentaram-se emendas que previam entre outros pontos:

- tratamento diferenciado para produtos e serviços que façam uso sustentável da biodiversidade como princípio da ordem econômica;
- a instituição de mecanismos de compensação pelo uso de recursos ambientais e pela degradação da qualidade ambiental (princípio do poluidor-usuário/pagador);

- a seletividade do Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI) e do ICMS conforme o impacto ambiental do produto ou serviço;
- a instituição de CIDE relativa às atividades de importação ou comercialização de substâncias potencialmente causadoras de significativa degradação ambiental, assegurada a destinação dos recursos arrecadados a projetos ambientais;
- a destinação de parcela da receita arrecadada com a CIDE combustíveis à pesquisa e implantação de fontes alternativas de energia renovável;
- parâmetros ecológicos na repartição da receita do ITR com os Municípios e no rateio dos recursos do Fundo de Participação dos Estados (FPE) e do Fundo de Participação dos Municípios (FPM); e
- a possibilidade da instituição de contribuições de intervenção ambiental, bem como de empréstimos compulsórios em razão das despesas decorrentes de desastres ambientais.

Percebendo que a preocupação com a tributação ambiental ganhava vulto, o que se comprova pelo número considerável de emendas à PEC 41/2003 voltadas especificamente ao tema, alguns Parlamentares resolveram unir-se formalmente em torno da causa. Foi criada, assim, a Frente Parlamentar Pró-Reforma Tributária Ecológica.

Os documentos produzidos pela Frente, além de solicitar apoio à aprovação das emendas supracitadas, destacavam a relevância dos seguintes tópicos: princípio do poluidor-usuário/pagador; ICMS ecológico; critérios ambientais para o IPI e para o ITR; CIDE ambiental; e empréstimo compulsório no caso de desastres ambientais.

A inserção na Constituição Federal do princípio do poluidor-usuário/pagador constituiu a principal frente de luta da Frente. Pretendia-se a adoção desse princípio de uma forma ampla, que o fizesse válido para todo o sistema tributário. Complementarmente, defendia-se a explicitação do princípio do não-poluidor(protetor)/recebedor. Uma das aplicações conhecidas desse segundo princípio é exatamente o ICMS ecológico.

Em relação ao ICMS ecológico, a preocupação da Frente era não inviabilizar as iniciativas dos Estados de implantação do instrumento. A redação dada pela PEC 41/2003 ao parágrafo único do art. 158 da Constituição remetia integralmente a lei complementar federal os critérios de distribuição do ICMS.

O texto aprovado na comissão especial da Câmara constituída para análi-

se da PEC 41/2003 continha os seguintes dispositivos relacionados à tributação ambiental:

- previsão de empréstimos compulsórios para desastres ambientais (art. 148, I, da Constituição); e
- inserção do tratamento diferenciado conforme o impacto ambiental dos produtos e serviços e de seus processos de elaboração e prestação nos princípios da ordem econômica (art. 170, caput, VI, da Constituição). ficou mantida a redação original da PEC 41/2003 no que se refere ao parágrafo único do art. 158 de nossa Carta Política, ou seja, as iniciativas dos Estados de implantarem por si próprios o ICMS ecológico ficariam prejudicadas. Os critérios ambientais para aplicação da parcela do ICMS que cabe aos Municípios precisariam ser assegurados em lei complementar federal para regular o tributo em questão.

Aprovada a PEC 41/2003 pela Câmara dos Deputados em setembro de 2003, a decisão de tratar a Reforma Tributária segundo fatias, desta vez, coube ao Senado Federal. Parte de seu conteúdo gerou a Emenda Constitucional nº 42, de 2003, que, entre outros pontos, prorrogou a Contribuição Provisória sobre Movimentação Financeira (CPMF). Foi alterado, também, o inciso VI do caput do art. 170 da Constituição. O dispositivo, que na redação original limitava-se a colocar a defesa do meio ambiente entre os princípios gerais da atividade econômica, hoje tem a seguinte redação:

“Art. 170.
VI – defesa do meio ambiente, inclusive mediante tratamento diferenciado conforme o impacto ambiental dos produtos e serviços e de seus processos de elaboração e prestação;
.....”

Pode-se afirmar que a modificação desse dispositivo foi a única conquista concreta da Frente Parlamentar Pró-Reforma Tributária Ecológica. Além disso, foi comemorada a preservação sem alterações do dispositivo de nossa Magna Carta que lastreia o ICMS ecológico.

Cumprimenta-se mencionar que durante o processo de discussão da PEC 41/2003, as organizações não-governamentais, sob coordenação da Amigos da Terra -

Amazônia Brasileira¹³ e da SOS Mata Atlântica, promoveram uma ampla campanha na Internet em defesa da chamada reforma tributária sustentável.

As entidades ambientalistas destacavam à época que a Reforma Tributária deveria ter, entre outros pontos (ARAÚJO, 2003):

- tornar a tributação existente mais apta a estimular comportamentos compatíveis com a proteção do meio ambiente, mediante alteração no art. 149 da Constituição, adicionando às contribuições social e de intervenção no domínio econômico ali previstas, a contribuição de intervenção ambiental;
- estimular processos de avanço tecnológico e agregação de valor ao recurso natural, mediante alteração no art. 153 da Constituição, estabelecendo que a seletividade do IPI deve ser definida com base não apenas na essencialidade do produto, mas também em seu impacto ambiental; e
- evitar retrocessos na cobrança do ITR e na aplicação do ICMS ecológico.

Cabe registrar, por fim, que a mobilização da sociedade civil, nos últimos anos, tem-se direcionado não à Reforma Tributária propriamente dita, mas sim à proposição em trâmite no Congresso Nacional que pretende instituir o chamado Imposto de Renda Ecológico¹⁴.

Com a retomada das discussões sobre a reforma tributária, espera-se, também, que a sociedade civil e os parlamentares mais diretamente vinculados a questão ambiental reiniciem a mobilização em prol da reforma tributária ecológica.

3.2 A PEC 233/2008

Apresentada pelo Poder Executivo em 28 de fevereiro próximo passado, a Proposta de Emenda à Constituição nº 233, de 2008, pretende simplificar o sistema tributário nacional e eliminar a “guerra fiscal” entre os Estados. Concretamente, a principal novidade na proposta é a unificação de um conjunto de tributos federais: a contribuição para o financiamento da seguridade social (Cofins), a contribuição para o Programa e Integração Social (PIS) e a CIDE combustíveis, na forma de um novo imposto sobre operações com bens e pres-

13 A entidade Amigos da Terra - Amazônia Brasileira tem apresentado uma atuação no Congresso Nacional, especialmente direcionada à defesa dos instrumentos econômicos de política ambiental

14 Cf. processo relativo ao Projeto de Lei nº 5.974, de 2005, de autoria do Senado Federal, atualmente em trâmite na Câmara dos Deputados. A proposição prevê incentivos fiscais relativos ao Imposto sobre a Renda para aplicação em projetos ambientais, inspirada nos benefícios para projetos culturais estabelecidos pela Lei Rouanet.

tações de serviços que vem sendo denominado informalmente de Imposto sobre o Valor Adicionado Federal (“IVA-F”).

Quanto ao ICMS, a proposta é a criação de um “novo ICMS”, de competência conjunta dos Estados e do Distrito Federal, a ser regulado por uma lei complementar única e de caráter nacional. A iniciativa dessa lei complementar é atribuída exclusivamente: a um terço dos membros do Senado federal, desde que haja representantes de todas as regiões do País, a um terço dos governadores de Estado ou das assembléias legislativas, desde que haja representantes de todas as regiões do País; ou ao Presidente da República. As regras atuais do ICMS permaneceriam válidas por oito anos.

Cumprir analisar, especificamente, aqui as potenciais interferências da proposta em relação a questão ambiental.

Apesar de o texto alterar de forma considerável os dispositivos relativos ao ICMS, deve ser dito que a PEC 233/2008 não toca no inciso II do parágrafo único do art. 158 da Constituição, pelo que fica preservada a prerrogativa de lei estadual estabelecer os critérios para distribuição de até um quarto da parcela dos recursos do ICMS repassada aos Municípios. É modificado apenas o inciso I do referido dispositivo, a fim de remeter a lei complementar os critérios de alocação dos três quartos restantes. Assim, a princípio, a proposta não irá inviabilizar a adoção pelos Estados do ICMS ecológico.

Outro aspecto que merece comentário são as implicações da criação do “IVA-F”. Como já comentado anteriormente, o atual § 4º do art. 177 de nossa Carta Política determina que os recursos arrecadados com a CIDE combustíveis são destinados ao pagamento de subsídios a preços ou transporte de álcool combustível, gás natural e seus derivados e derivados de petróleo, e ao financiamento de projetos ambientais relacionados com a indústria do petróleo e do gás, e de programas de infra-estrutura de transportes. A PEC 233/2008 revoga expressamente esse dispositivo, em face da criação do “IVA-F”.

Há dispositivo relativo a esse tema na alteração da repartição das receitas tributárias. Fica estabelecido na redação prevista para o art. 159 da Constituição, entre outros pontos, que a União destinará, do produto da arrecadação dos impostos sobre a renda e proventos de qualquer natureza, produtos industrializados e operações com bens e prestações de serviços (“IVA-F”), percentual a ser definido em lei complementar para o pagamento de subsídios a preços ou transporte de álcool combustível, gás natural e seus derivados e derivados de petróleo, o financiamento de projetos ambientais relacionados com a indústria do petróleo e do gás e o financiamento de programas de infra-estrutura de transportes.

A intenção é sinalizar que haverá continuidade na destinação de recursos para as finalidades hoje cobertas pela CIDE combustíveis. Enquanto não for aprovada a lei complementar prevista, fica estabelecida regra transitória: dois inteiros e cinco décimos por cento dos recursos do produto da arrecadação dos impostos sobre a renda e proventos de qualquer natureza, produtos industrializados e “IVA-F” terão a destinação hoje prevista para os recursos da CIDE combustíveis. Além disso, fica estabelecido que a lei complementar deverá observar o teto de quatro inteiros e oito décimos por cento desses recursos, quando somados o percentual direcionado às finalidades hoje cobertas pela CIDE combustíveis e o percentual destinado ao financiamento da educação básica.

Como se vê, o texto da PEC 233/2008 torna menos clara e direta a relação entre os recursos arrecadados com a CIDE combustíveis e sua destinação. É importante notar que, com a criação do “IVA-F”, perde-se o vínculo lógico hoje existente entre a instituição de uma contribuição de intervenção sobre o domínio econômico relativa às atividades de importação ou comercialização de petróleo e seus derivados, gás natural e seus derivados e álcool combustível e a destinação de recursos a projetos ambientais relacionados com a indústria do petróleo e do gás, infra-estrutura de transportes etc. Não seria mais razoável, diante dessa constatação resgatar algumas das propostas da reforma tributária ecológica e instituir formas de destinação de recursos a projetos ambientais de uma forma mais ampla?

4 Conclusões

A política ambiental brasileira tem sido implementada, principalmente, por meio de mecanismos que incluem a fixação de normas e padrões e punição aos infratores, o chamado sistema de comando e controle. Diante do alto custo e da baixa efetividade desse sistema, deve-se não apenas ampliar as experiências bem sucedidas de utilização de instrumentos econômicos, como também passar a adotar estratégias no trato da questão ambiental em perspectiva de longo prazo. A Reforma Tributária em curso oferece oportunidade ímpar para a consecução desse objetivo.

Consideramos que numa reforma tributária ecológica os aperfeiçoamentos mais importantes a serem assegurados são a explicitação do princípio do poluidor-usuário/pagador no Texto Constitucional, para ser seguido em todo o sistema tributário e a inclusão de um critério de seletividade de acordo com o impacto ambiental do produto ou serviço para os tributos federais, estaduais e municipais sobre produtos e serviços. A inserção desses parâmetros gerais poderá

lastrear avanços significativos a serem concretizados mediante legislação infra-constitucional.

No caso específico da PEC 233/2008, cumpre necessariamente debater a possibilidade de parte do produto da arrecadação dos impostos sobre a renda e proventos de qualquer natureza, produtos industrializados e operações com bens e prestações de serviços (“IVA-F”) beneficiarem projetos ambientais com diferentes focos, não apenas projetos ambientais relacionados com a indústria do petróleo e do gás.

Além disso, deve-se cuidar para que a Reforma Tributária não venha a ser causa de retrocesso, em termo de instrumento econômico, na política ambiental.

Referências bibliográficas

ARAÚJO, Suely. Tributação ambiental e reforma tributária. Brasília, 2003. Disponível em: <http://www2.camara.gov.br/publicacoes/estnottec/relatoriosespeciais/relatoriosespeciais/tema13/index.html>. Acesso em: 26 mar. 2008.

CÂMARA DOS DEPUTADOS. COMISSÃO DE MINAS E ENERGIA. Relatório Final da Proposta de Fiscalização e Controle nº 97, de 2005. Brasília, 2006. Disponível em: <http://www2.camara.gov.br/internet/proposicoes>, Acesso em: 31 mar.2008.

RANGEL, Paulo; MEDEIROS NETTO, João. Reforma Tributária: breve notícia sobre oito anos de trabalhos no âmbito da Câmara dos Deputados. Brasília, 2003. Disponível em: <http://www2.camara.gov.br/publicacoes/estnottec/relatoriosespeciais/relatoriosespeciais/tema13/index.html>. Acesso em: 26 mar. 2008.

SERODIO, E. Review of Sugar Policies in Major Sugar Industries – Transparent and Non-Transparent or Indirect Policies. Texto preparado para a reunião da American Sugar Alliance, janeiro de 2003. Disponível em:

<http://www.portalunica.com.br/portalunicaenglish/index.php?Secao=articulos&SubSecao=Columnists&SubSubSecao=&id=3> Acesso em 31 mar. 2008.