

COMO NOSSOS IMPOSTOS AFETAM O MEIO AMBIENTE?
POLÍTICA TRIBUTÁRIA E SUSTENTABILIDADE

Pedro Fernando Nery¹

INTRODUÇÃO

Em 11 de dezembro de 2013, a Comissão de Assuntos Econômicos (CAE) do Senado Federal aprovou o Requerimento nº 82, criando o Grupo de Trabalho *Política Tributária e Sustentabilidade*. Na teoria econômica, a relação entre impostos e meio ambiente começou a ser analisada desde o trabalho seminal de 1920 do economista inglês Arthur Pigou².

De lá para cá, muito foi estudado em relação à matéria e muitos países passaram a adotar *tributos ambientais*³. Neste texto, fazemos uma *introdução* sobre a questão, pela ótica da teoria econômica do meio ambiente. Em primeiro lugar, discute-se, com base na teoria econômica, a superioridade do imposto como mecanismo de defesa do meio ambiente em relação a políticas de comando e controle. Em seguida, é apresentada a *hipótese do duplo dividendo*, a possibilidade de uma reforma tributária ambiental trazer também ganhos econômicos, além dos ganhos ambientais. Ainda, detalha-se a visão da economia política do tributo ambiental, debatendo a impopularidade, entre diversos *stakeholders* (grupos diretamente envolvidos), do imposto como instrumento de preservação ambiental. Por fim, são apresentados exemplos na legislação tributária que se harmonizam (ou não) com a sustentabilidade, como a redução do Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI) para automóveis e a proposta da Cide-Carbono.

¹ Mestre em Economia (UnB). Consultor Legislativo do Núcleo de Economia. E-mail: pfnery@senado.leg.br. O autor agradece os comentários de Paulo Springer de Freitas, Marcos José Mendes e Fernando Boarato Meneguim.

² PIGOU, A. *The Economics of Welfare*. Londres: Macmillan, 1920.

³ Neste artigo usamos *imposto* e *tributo* como sinônimos, cientes da distinção dos termos no Direito Tributário.

2 POR QUE USAR IMPOSTOS?

Um tributo ambiental tem motivação extrafiscal, ou seja, não objetiva o aumento da arrecadação. O que se pretende é estabelecer incentivos (e desincentivos) para que a produção de bens e serviços seja sustentável.

Na teoria econômica, o imposto *pigouviano* é concebido como um imposto capaz de corrigir uma externalidade. Por sua vez, de maneira simplificada, a externalidade é o impacto, não precificado pelo mercado, de uma atividade em terceiros que não decidem sobre ela. Um exemplo clássico de uma externalidade negativa é a poluição gerada por uma fábrica.

Neste exemplo, a produção da fábrica impõe custos a terceiros (externalidade). O imposto seria capaz de *internalizar* a externalidade: isto é, fazer com que o próprio gerador da poluição pagasse o custo da poluição. Cabe observar que a motivação do imposto não seria de criar um custo, mas apenas de transferir um custo já existente — que estaria sendo pago por terceiros (ex: sociedade) — a quem de fato seria responsável por ele (o poluidor).

No jargão da área, o ponto de equilíbrio da produção deixaria de ser o ótimo privado para ser o ótimo social: com o imposto, o nível de produção seria eficiente do ponto de vista da sociedade, e não, como antes, apenas do ponto de vista do produtor. É importante entender que algum nível de poluição a sociedade sempre tolera e acha desejável. O fato de permitirmos transportes que utilizam petróleo e derivados é porque entendemos que os custos decorrentes da poluição mais do que compensam os benefícios decorrentes de meios de locomoção mais rápidos. A opção seria não lançar monóxido de carbono no ar e dependermos exclusivamente de carroças para nos locomover. A partir de certo ponto, entretanto, colocar mais carros na rua gera um desconforto em termos de poluição que não compensa os benefícios trazidos. Na ausência de tributação corretiva, a tendência é a sociedade produzir mais poluição do que o socialmente desejável, no sentido que, na margem, os inconvenientes causados pela poluição são maiores do que os eventuais benefícios trazidos pelos agentes que poluem.

Como instrumento da política ambiental, o imposto se contraopõe às medidas de comando e controle (normas). Exemplos dessas medidas incluem o estabelecimento, por uma prefeitura, de limites máximos de emissão de monóxido de carbono e hidrocarbonetos nos veículos, ou a determinação de uma porcentagem de cada propriedade que deve ser preservada, variando em diferentes biomas (Reserva Legal). No caso simples aqui tratado, de poluição de fábricas, visando reduzir o impacto ambiental, uma norma poderia ser baixada limitando a produção de todas as fábricas a certa quantidade.

Na teoria, a superioridade do imposto em relação às normas se daria por sua flexibilidade, já que as normas ignoram diferenças de custos entre as empresas⁴. O tributo ambiental permitiria que os custos ambientais e os custos econômicos fossem compatibilizados. Outra vantagem seria induzir a inovação tecnológica pelos produtores, na tentativa de minimizar o impacto ambiental.

Entretanto, a superioridade do imposto como instrumento de política ambiental é contestada. Mesmo economistas reconhecem que a superioridade desse instrumento se dá apenas sob condições específicas⁵. As principais críticas focam nas dificuldades de implementação prática (por exemplo, de um imposto sobre a poluição), considerando o imposto pigouviano uma *obsessão* teórica. Na prática, é mais viável tributar o bem, independentemente da tecnologia utilizada em sua produção. Bens cujo processo produtivo, na média, sejam mais poluentes, serão mais fortemente taxados, ainda que um fabricante específico adote uma tecnologia mais limpa.

O tributo ambiental também é criticado pela ausência de estigma que concede às condutas poluidoras⁶, com base na crença de que a preservação do meio ambiente não deveria ser *mercantilizada*, devendo ser um valor em si. Também há preocupações ligadas à desigualdade, já que empresas maiores poderiam produzir e poluir mais pagando mais impostos, enquanto a produção de empresas menores ficaria comprometida.

3 GANHOS ECONÔMICOS, ALÉM DE GANHOS AMBIENTAIS?

Mais recentemente, os economistas têm discutido a chamada *hipótese do duplo dividendo*⁷. Considerando a conclusão de que o imposto é o melhor instrumento para preservação ambiental, alguns especialistas defendem que uma reforma tributária ambiental traria não apenas ganhos ambientais (*dividendo verde*), mas também ganhos econômicos (*dividendo azul*).

A eficiência do tributo ambiental e o chamado dividendo azul ocorreriam porque o aumento da arrecadação proveniente dos tributos ambientais permitiria a redução ou eliminação de outros impostos distorcivos associados com a perda de peso morto, aumentando a eficiência da produção na economia como um todo.

⁴ Assim, o imposto seria mais eficiente, ao evitar a *perda de peso morto* (*deadweight loss*) – que pode ser entendida como o valor da produção perdida.

⁵ HELFAND, G. Standards versus Taxes in Pollution Control. In: van den Bergh, J. (Org.). *Handbook of Environmental and Resource Economics*. Northampton: Edward Elgar, 1999.

⁶ KELMAN, S. *What Price Incentives? Economists and the Environment*. Boston: Auburn House Publishing Company, 1981.

⁷ FULLERTON, D. Environmental levies and distortionary taxation: Comment. *American Economic Review*, v. 87, pp. 245-51, 1997.

4 ECONOMIA POLÍTICA

Apesar do reconhecimento na teoria da superioridade do imposto como instrumento de política ambiental, em vários casos, o que se observa na prática é uma popularidade muito maior das políticas de comando e controle.

Dietz e Vollebergh (1999)⁸ avaliam que as políticas de comando e controle são preferidas pelos poluidores, ambientalistas, políticos e burocratas.

O prêmio Nobel James Buchanan, em trabalho de 1975⁹, demonstra que as normas podem causar um aumento de custo menor para os poluidores do que os tributos, motivo pelo qual eles teriam maior resistência aos impostos ambientais.

Paradoxalmente, também grupos ambientalistas teriam preferências por políticas de comando e controle em relação a políticas de mercado como instrumentos de preservação do meio ambiente, com base em *valores morais*. Para esses grupos, as políticas de mercado, como o imposto ambiental, poderiam dar legitimidade à prática poluidora, enquanto a penalidade sinalizaria melhor a rejeição da sociedade e estigmatizaria a poluição.

No caso desses grupos, conta também o fato de eles valorizarem o meio ambiente mais do que a média da sociedade. Sendo assim, uma tributação que reflita a preferência média da sociedade levará a um nível de poluição que é ótimo do ponto de vista social, porém maior do desejam os grupos ambientalistas. Ao forçar o governo a impor cotas, esses grupos podem conseguir impor suas preferências em relação ao resto da sociedade.

Já a classe política consideraria que as medidas de comando e controle teriam maior apelo junto ao eleitorado. Para um político, uma norma seria mais oportuna para reproduzir a imagem de defensor do meio ambiente do que a criação de um imposto.

Por seu turno, a burocracia teria nas normas maior possibilidade de exercer influência e possuir poder e prestígio. Juntas, as preferências de poluidores, ambientalistas, políticos e burocratas ajudariam a explicar a popularidade maior dos instrumentos de comando e controle em relação aos de mercado, como o imposto.

⁸ DIETZ, F.; VOLLEBERGH, H. Explaining instrument choice in environmental policies. In: van den Bergh, J. (Org.). *Handbook of Environmental and Resource Economics*. Northampton: Edward Elgar, 1999.

⁹ BUCHANAN, J.; TULLOCK, G. 'Polluters' profits and political response: direct controls versus taxes. *American Economic Review*, v. 65, pp. 139-47, 1975.

5 POLÍTICA TRIBUTÁRIA E SUSTENTABILIDADE NO BRASIL

Ainda que a aplicabilidade do imposto ambiental idealizado na teoria não seja consensual, a teoria econômica mostra como a tributação pode estimular comportamentos desejáveis e desestimular os indesejáveis. Alguns exemplos são pertinentes para visualizar como isso pode acontecer.

Em anos recentes, no Brasil, com o objetivo de aquecer a economia e conter a inflação, o governo federal reduziu as alíquotas do Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI) para automóveis e zerou as alíquotas da Contribuição de Intervenção no Domínio Econômico (Cide-Combustíveis) incidente sobre as operações realizadas com combustíveis¹⁰.

Assim, o tratamento tributário diferenciado acabou por elevar o consumo de combustíveis fósseis, prejudicando a qualidade do ar e a mobilidade urbana nas cidades brasileiras. Também prejudicou um setor importante para a economia verde, o do etanol, que passou a ter custo pouco competitivo para o consumidor final, comparado à gasolina.

Em termos de boas práticas que harmonizam política tributária e sustentabilidade, há casos inovadores em nível estadual e municipal. O Estado do Pará, por meio da Lei Estadual nº 7.638, de 12 de julho de 2012, e do Decreto nº 775, de 26 de junho de 2013, entrou no rol dos estados que utilizam o *ICMS Verde*, com critérios sofisticados para a distribuição dos recursos do Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS) entre os municípios.

O recebimento dos recursos varia, por município, de acordo com a redução ocorrida no desmatamento e porcentagem de área ocupada por unidades de conservação, terras indígenas e terras quilombolas — entre outros critérios. Dessa forma, o ICMS Verde reduz os ganhos econômicos do desmatamento, incentivando a preservação ambiental.

Em nível municipal, a cidade de Guarulhos, uma das maiores do interior do Brasil, criou em 2010 o IPTU-Verde, concedendo descontos no Imposto sobre Propriedade Predial Territorial Urbana (IPTU) para condomínios que, entre outras práticas, participem da coleta seleta de lixo, tenham materiais sustentáveis em sua construção ou reusem água da chuva.

¹⁰ Conforme, atualmente, o Decreto nº 8.279, de 30 de junho de 2014, e o Decreto nº 7.764, de 22 de junho de 2012.

No mundo, dezenas de países implementaram um tributo sobre carbono (*carbon tax*). Esse tipo de imposto já existe em vários países europeus, no Japão e em estados do Canadá e dos Estados Unidos, além de em países emergentes como Índia, África do Sul, México, Costa Rica e Chile. Appy *et. al* (2014) propõe usar o caráter extrafiscal da Cide e criar a Cide-Carbono no Brasil, incidindo sobre combustíveis fósseis e abate tardio de bovinos¹¹.

Dezembro/2014

¹¹ APPY, B.; TOLEDO, C.; MICCOLIS, A.; MARSON, R.; GOMES, V. Cide-Carbono: mais florestas, menos gases estufas. In: LIMA, A.; MOUTINHO, P. (Org.). *Política Tributária Brasileira e sua “Pegada” Climática: por uma transição rumo à sustentabilidade*. Instituto de Pesquisa Ambiental da Amazônia (IPAM): Brasília, 2014.

Núcleo de Estudos e Pesquisas
da Consultoria Legislativa



Conforme o Ato da Comissão Diretora nº 14, de 2013, compete ao Núcleo de Estudos e Pesquisas da Consultoria Legislativa elaborar análises e estudos técnicos, promover a publicação de textos para discussão contendo o resultado dos trabalhos, sem prejuízo de outras formas de divulgação, bem como executar e coordenar debates, seminários e eventos técnico-acadêmicos, de forma que todas essas competências, no âmbito do assessoramento legislativo, contribuam para a formulação, implementação e avaliação da legislação e das políticas públicas discutidas no Congresso Nacional.

Contato:

Av. N2, Anexo E do Senado Federal, Térreo
CEP: 70165-900 – Brasília – DF
Telefones: +55 61 3303.5879 / 5880
E-mail: conlegestudos@senado.leg.br

Os boletins do Legislativo estão disponíveis em:
www.senado.leg.br/estudos

O conteúdo deste trabalho é de responsabilidade dos autores e não representa posicionamento oficial do Senado Federal.

É permitida a reprodução deste texto e dos dados contidos, desde que citada a fonte. Reproduções para fins comerciais são proibidas.

Como citar este texto:

NERY, P. F. Como Nossos Impostos Afetam o Meio Ambiente? Política Tributária e Sustentabilidade. Brasília: Núcleo de Estudos e Pesquisas/CONLEG/Senado, dezembro/2014 (**Boletim do Legislativo nº 18, de 2014**). Disponível em: www.senado.leg.br/estudos. Acesso em 15 dez.. 2014.