

Contradições da PEC 45 na tributação ambiental¹

Tatiana Falcão²

Em 8 de novembro foi publicado o voto em complemento ao relatório publicado pelo senador Eduardo Braga (MDB-AM) no dia 25 de outubro. Por esse ato, a Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania (CCJ) entrega a segunda versão do texto da PEC 45/19 para reanálise pela Câmara dos Deputados. Muito já se disse a respeito desse texto, mas eu gostaria de focar nas questões ambientais.

Esse é um texto que traz muitos ganhos ambientais. Em particular resalto o novo texto do artigo 43, parágrafo 4º, que introduz o princípio da sustentabilidade à Constituição Federal. O artigo rege, em particular, que os benefícios regionais concedidos doravante pela União, considerarão, sempre que possível, critérios de sustentabilidade ambiental e redução das emissões de carbono.

Redução de carbono quer dizer mitigação de emissões, um compromisso constante do Acordo de Paris ratificado pelo Brasil. Com isso, o Brasil passa a ser apenas a segunda nação a introduzir em sua Constituição um compromisso com a mitigação de emissões de carbono. O outro país a fazê-lo é o Butão, que tem em sua constituição o compromisso de manter-se neutro em emissões por todos os tempos.

A melhor técnica legislativa pede pela simplicidade na administração de impostos. Simplicidade equivale à introdução de uma regra única, com o menor número de exceções à regra geral. Daí o choque em ler-se no texto constitucional, inúmeros benefícios, de caráter federal e regional concedidos a determinados contribuintes em virtude das atividades econômicas por eles exercidas. Dentre estes encontra-se um benefício dedicado a produtores de

¹ Artigo publicado em Valor Econômico. Disponível em:

<https://valor.globo.com/legislacao/coluna/contradicoes-da-pec-45-na-tributacao-ambiental.html>

Acessado em 01.12.2023

² Consultora em tributação ambiental e tributação internacional

veículos movidos a combustíveis fósseis (artigo 19, parágrafo 3º), ou seja, um benefício que por si só já contradiz o princípio da mitigação. Fora do âmbito ambiental, questiono a técnica legislativa. Cabe à Constituição instituir benefícios fiscais voltados para uma indústria específica? A pressão do momento político é clara, mas não justifica o completo abandono das regras Kelsianas.

Em verdade, o legislador poderia ter obtido muito melhor resultado através do imposto seletivo. O imposto sobre carbono põe em ação o princípio do poluidor pagador. Ou seja, aquele que polui, paga. É um imposto que é por sua própria natureza extrafiscal, já que a finalidade não é gerar receita arrecadatória, mas sim obter uma mudança comportamental no consumo de bens ricos em carbono. Por isso que um imposto sobre carbono de sucesso não gera receita a longo prazo. Isso quer dizer que o imposto produziu a mudança comportamental perquirida, e a sociedade não mais depende de combustíveis fósseis para produção de energia.

Esse é um resultado que se obtém a longo prazo. A curto prazo a alíquota precisa ser significativa para gerar o incentivo econômico que se obtiva para levar a mudança comportamental. Por isso, a curto prazo é um imposto que gera receita e cria espaço fiscal para utilizar os recursos provenientes do imposto para conceder benefícios fiscais, tais quais os ora propostos no artigo 43.

Eis que já adentramos o assunto do imposto seletivo ambiental, que na prática se traduzirá no imposto sobre carbono. É o segundo grande ganho albergado por esse texto constitucional. Note-se que o texto original da PEC 45 apesar de já prever um imposto seletivo, não contemplava o imposto sobre carbono já que o imposto seletivo incidia apenas na base ad valorem e não na específica como agora o é.

A grande novidade do imposto seletivo ambiental nesse texto é a inclusão da incidência na base extrativa. Ou seja, o imposto sobre carbono passa a poder incidir na extração do petróleo, que é o primeiro momento em que o petróleo entra em território nacional e por isso o imposto capta o maior potencial poluidor do combustível.

Ocorre que esta nova redação traz também um limitador à alíquota do imposto. De acordo com o artigo 153, parágrafo 6º, VIII, na extração, a alíquota máxima corresponderá a 1% do valor de mercado do produto. Para entender a importância desse dispositivo, faz-se necessário um cômputo matemático complexo, até para os iniciados na matéria.

A alíquota corresponderá a 1% do valor de mercado do produto. Como o texto não define o período em questão, eu tomei a liberdade de utilizar a média anual de 2020, um ano pandêmico em que o preço do barril de petróleo estava acima da média histórica. Em 2020 o preço do barril de petróleo bruto do tipo Brent era de USD 41.

Para calcular o preço por tonelada, seria necessário considerar o número de barris por tonelada, que depende da densidade do tipo específico de petróleo bruto. No caso de petróleo bruto médio como o Brent o número médio é de 7,3 barris por tonelada.

Assim, estima-se o valor médio de mercado de uma tonelada de petróleo bruto Brent em 2020 multiplicando-se o preço médio do barril por 7,3. Quarenta e um multiplicado por 7 equivale a 299. Um por cento % desse número é aproximadamente USD 3. Ou seja, essa redação introduz um teto constitucional de USD 3 para a aplicação de imposto sobre carbono incidente na extração. A título ilustrativo, o IPCC recomenda uma alíquota de USD 30 a USD 80 até 2030 para se atingir a meta do Acordo de Paris.

A instituição de alíquota é matéria de lei ordinária. Caso esse dispositivo permaneça na Constituição, será necessária uma emenda constitucional para modificar a alíquota na extração. Além disso, uma alíquota máxima baixa como essa não gera a mudança comportamental objetivada pelo imposto. A indústria provavelmente absorverá o impacto do imposto sem repassá-lo ao contribuinte, para manter a dependência no hábito pelo consumo de combustíveis fósseis. Perde-se a eficácia ambiental.