

# Meio Ambiente e Responsabilidade Fiscal devem ser aliados

## Nota Técnica 16/2021 - PL 2.148/2015, PL 290/2020 e PL 528/2021

Eventos climáticos extremos, como ondas de calor, alagamentos e incêndios florestais causam danos econômicos e sociais, forçando o deslocamento de milhares de pessoas em todo o mundo. Os países em desenvolvimento são os mais vulneráveis aos efeitos sócio-ambientais das mudanças climáticas, causadas pela emissão de combustíveis fósseis pela ação humana.

Não à toa, a pauta do desenvolvimento sustentável tem avançado pelo planeta. No Brasil, contudo, o debate ainda está muito dominado pela lógica do “tudo ou nada”, como se a preservação do meio ambiente fosse necessariamente antagônica aos ganhos econômicos.

Nesse contexto, surgiu o debate acerca dos créditos de carbono com o Projeto de Lei Nº 2.148/2015<sup>1</sup>, que estabelece redução de tributos para produtos adequados à economia verde de baixo carbono. A este projeto de lei foram pensados outros projetos, entre eles, o PL 290/2020 e o PL 528/2021. Como consequência, há ideias boas e ideias ruins no que concerne às melhores práticas de proteção ambiental e desenvolvimento sustentável.

### Sobre isso, o Livres:

1. Entende que a prosperidade financeira e as liberdades individuais estão intimamente ligadas ao melhor uso dos recursos naturais e à redução do impacto das atividades humanas

no meio ambiente.

2. Reafirma o nosso compromisso com a proteção ao meio ambiente e a prevenção de externalidades negativas, que devem ser promovidas por meio de soluções institucionais, fiscais ou regulatórias, nessa ordem.

### 1. Desoneração e Confusão Tributária

O projeto de Lei 290/2020<sup>2</sup> propõe a redução de alíquotas do Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI), da Contribuição para os Programas de Integração Social e de Formação do Patrimônio do Servidor Público (PIS/Pasep) e da Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social (Cofins) para os produtos que tenham sido elaborados com redução da intensidade de carbono.

O PL estabelece de forma genérica que o texto da lei será efetivado em consonância com a Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal), bem como com as diretrizes e objetivos do respectivo plano plurianual, as metas e prioridades fixadas pelas leis de diretrizes orçamentárias e de acordo com o limite das disponibilidades propiciadas pelas leis orçamentárias anuais.

Porém, não há nenhuma estimativa real de perda de receita ou sequer o PL apresenta fontes de receita compensatória. Analisando o contexto fiscal brasileiro, temos que ter

atenção às renúncias fiscais pretendidas neste PL. Estamos em um momento de exaustivas tentativas de recuperação econômica, com propostas de auxílios para a população mais pobre e exorbitantes gastos públicos. A responsabilidade ambiental não significa irresponsabilidade fiscal.

Apesar de parecer bem intencionada, a medida teria consequências negativas no já confuso sistema tributário brasileiro. O fato é que o Brasil lidera o ranking<sup>3</sup> do tempo que uma empresa de médio porte leva para contabilizar e pagar seus impostos ao redor do mundo. Aqui se leva 1.501 horas por ano, enquanto na segunda colocada, a Bolívia, as empresas usam 1.025 horas nessa tarefa. Na maioria dos nossos vizinhos, o tempo gasto é uma fração disso. Este é um claro reflexo de como as diferentes alíquotas para diferentes produtos acaba criando custos para empresas e pagadores de impostos.

Na prática, as diferentes alíquotas para diferentes produtos já acarretam uma dificuldade de enquadramento, pois, em diversos casos, a distinção entre um produto e outro é subjetiva. Além disso, essa diferenciação nas alíquotas fere o princípio da neutralidade tributária, cujo objetivo é evitar a distorção de preços dentro de um mesmo mercado em razão da tributação que incide sobre ele. Isso ocorre porque o produto com menor alíquota acaba ficando relativamente mais barato em relação aos demais, o que influencia diretamente na decisão de consumo das famílias.

Nem sempre as consequências são as pretendidas. Por exemplo, ao reduzir o imposto sobre o diesel para baratear o frete

via caminhão, há um aumento na procura por carros movidos a diesel, beneficiando a parcela mais rica da população (já que são veículos mais caros) e aumentando a poluição. Então, mesmo quando há uma boa intenção por trás da medida, a diferenciação de alíquotas pode acabar concentrando renda e criando um desarranjo nas cadeias produtivas.

Apesar de bem intencionada, a medida tende a causar mais prejuízos que benefícios, sendo assim fundamental que este projeto seja reprovado, para que melhores políticas ambientais sejam discutidas e desenvolvidas.

## 2. Regulação do Mercado de Carbono e Redução de Gases de Efeito Estufa

Alguns projetos que foram apensados à proposta trazem boas iniciativas que devem ser resgatadas para a melhor construção e implementação de políticas públicas de baixo carbono.

Um deles é o PL 528/2021 de autoria do deputado Marcelo Ramos, que visa regulamentar a compra e venda de créditos de carbono no país. De acordo com o projeto, instituições (ou países) que são menos poluentes poderão vender os seus créditos de carbono para aqueles que não conseguem reduzir suas emissões de carbono.

Na prática, os setores mais poluentes da economia global irão arcar direta e financeiramente com os danos causados pelas suas emissões de carbono, incentivando os setores e projetos mais eficientes da economia limpa.

De acordo com o PL, este crédito será definido como “título de direito sobre bem intangível, incorporável, transacionável, fungível e representativo de redução ou remoção de uma tonelada de carbono equivalente”.

Os objetivos do PL são:

- Fomentar as atividades de projetos de redução e remoção das emissões de Gases de Efeito Estufa (GEE);
- Dar incentivo econômico à conservação e proteção ambiental, assim como para atividades econômicas de baixa emissão de GEE;
- Dar segurança jurídica ao mercado de créditos de carbono no Brasil;
- Valorizar os ativos ambientais brasileiros, a geração de riqueza e o combate à pobreza por meio da atração de investimentos e negociações com os créditos de carbono;
- Reduzir os custos de mitigação dos gases de efeito estufa para o conjunto da sociedade.

### 3. Motivos para resgatarmos as boas propostas

Os créditos de carbono poderão ser negociados voluntariamente entre empresas ou governos que visem compensar seus eventuais impactos ambientais, desde que não possuam metas obrigatórias de redução desses gases já estabelecidas. Áreas verdes existentes atualmente ou áreas que pretendem ser reflorestadas devem ser a

ponta de lança de projetos de redução ou remoção de GEE da atmosfera, aptos a receberem créditos de carbono, segundo propõe o PL.

Subsequentemente, a capacidade de um projeto em reduzir ou retirar carbono da atmosfera será quantificada (em toneladas) e convertida, conforme parâmetros de certificação a serem definidos pela ABNT.

Além disso, caberá ao Sistema Nacional de Registro de Inventário de Emissões de Gases de Efeito Estufa (SNRI-GEE), sob responsabilidade do Ministério da Economia, registrar e acompanhar todos os projetos de redução ou remoção de GEE recebedores de créditos de carbono. Assim, serão contabilizadas as transações nacionais e internacionais, de modo a aumentar a credibilidade e a transparência desse mercado.

Um dos potenciais setores beneficiados será o agronegócio de baixo carbono, que é uma tendência em ascensão para combater as mudanças climáticas. O PL incentiva o produtor que utiliza técnicas de manejo para melhoria da qualidade do solo, como o sistema de plantio direto, a integração lavoura - pecuária - floresta, a indústria de bioinsumos, o aumento de tecnologia no campo e a redução do uso de defensivos e fertilizantes, principalmente nitrogenados.

A proposta ainda prevê que aqueles setores que emitem menos carbono do que a meta geral ou que sequestram grandes quantidades de carbono estarão aptos a vender créditos de carbono aos emissores de larga escala. Desse modo, também serão

beneficiados os grupos que contribuem para o maior sequestro de carbono por meio da rotação de culturas e sistemas agroflorestais.

### 3. Pontos de Atenção

É importante ressaltar que a mera aprovação do PL sem uma estratégia de coordenação nacional integrada entre as diferentes áreas de interesse não será o bastante para atingir os objetivos estabelecidos pelo projeto.

Nesse sentido, o país precisa implantar políticas públicas que incluam:

1. A articulação junto aos diversos stakeholders relacionados ao mercado de carbono e emissões de GEE;
2. Instrumentos de fiscalização e proteção contra o desmatamento ilegal;
3. Instrumentos de validação da capacidade de contribuição dos diferentes tipos e tamanhos de áreas verdes brasileiras a este mercado.

Somente através de uma estratégia ampla será possível honrar as metas e compromissos recentemente assumidos pelo governo brasileiro durante a COP26: **acabar com o desmatamento ilegal até 2030 e atingir a neutralidade das emissões de carbono até 2050.**

Essas metas são fundamentais para que o Brasil seja capaz de realizar o seu potencial:

ser um exemplo para a comunidade internacional da união entre desenvolvimento econômico sustentável e a minimização dos desastres ambientais.

### 4. Conclusão

A aprovação do PL 2148/15 significa aumentar a complexidade tributária brasileira, pois este fecha os olhos para o impacto financeiro nas contas públicas sem sanar os problemas decorrentes dos GEEs.

Uma boa solução liberal para o problema ambiental é a regulamentação do mercado de carbono, de forma bem desenhada, sem onerar a população e incentivando a competitividade internacional. Não é o que o atual texto pretende, devido ao apensamento dos projetos.

Dadas as discussões internacionais sobre investimentos de países ricos em países em desenvolvimento, ainda mais em evidência com a realização da COP26, o momento é bastante oportuno para a discussão mais aprofundada sobre o melhor desenho de política pública para o tema. Sem casuísmos ou aprovação de proposições por pura "sinalização".

A regulação do mercado de carbono é essencial para fornecer segurança jurídica e possibilitar a atração de investimentos que ajudem o Brasil a manter suas áreas verdes e impulsionar atividades de baixa emissão de gases de efeito estufa, contribuindo para o cenário global das mudanças climáticas.

## Recomendações:

O Livres considera o atual cenário internacional salutar para o debate da presente proposição, mas **não recomenda a aprovação do PL 2148/15** porque os problemas no texto superam seus benefícios. **Recomendamos a recuperação do texto do PL 528/2021**, de autoria do Deputado Marcelo Ramos.

O Projeto de Regulamentação do Mercado de Carbono representa um **grande passo na consolidação da Política Nacional de Mudança do Clima**, de modo a dar maior reconhecimento, visibilidade e segurança jurídica ao mercado de carbono no Brasil. Desse modo, nosso país poderá atrair cada vez mais investimentos internacionais, em reconhecimento às vastas porções territoriais ainda florestadas, que terão maior incentivo para serem preservadas.

A aprovação de um projeto ambientalmente bem desenhado, fiscalmente saudável e socialmente justo é parte importante das condições necessárias para que o Brasil possa se tornar um exemplo para a comunidade internacional de como preservação ambiental e desenvolvimento econômico podem e devem andar juntos.

Com a colaboração de:

**Hélio Secco**

Coordenador da setorial de Sustentabilidade do Livres

**Deborah Bizarria**

Coordenadora de Políticas Públicas do Livres

**Gabriel Lepletier**

Coordenador Político do Livres

## Referências

1. Apensado ao PL 2148/15. [O Projeto de Lei PL 528/2021](#) regulamenta o Mercado Brasileiro de Redução de Emissões (MBRE), determinado pela Política Nacional de Mudança do Clima – Lei nº 12.187, de 29 de dezembro de 2009.
2. [Visão Geral dos Mercados de Carbono: Objetivos, Dinâmicas e Desempenho](#). Nota Técnica do Cedbs. Acesso em 05/11/21.
3. Os dados são de 2019 e podem ser encontrados no site do Banco Mundial. A instituição levantou esses dados como parte do Doing Business Project que avalia a facilidade de fazer negócios em vários países no mundo.



### **Associação Livres**

R. Henrique Monteiro, 234 - Pinheiros  
São Paulo - SP  
CEP: 05423-020

#### **Contato:**

contato@eusoulivres.org  
+55 11 3032-1355