

Brasília, 04 de julho de 2023

NOTA TÉCNICA: SUGESTÕES DE ALTERAÇÃO DO SUBSTITUTIVO DA PEC 45/2019 DA REFORMA TRIBUTÁRIA

1

No dia 22.06 o relator do Grupo de Trabalho sobre o Sistema Tributário Nacional (PEC 45/19), dep. Aguinaldo Ribeiro (PP/PB), apresentou um [substitutivo](#) da PEC 45/19, sobre a reforma sobre o consumo. Anteriormente (06.06) ele tinha apresentado um [relatório](#) com as conclusões do grupo do conteúdo da PEC 45/19 e também da PEC 110/19, que tramita no Senado. As duas são as principais propostas sobre o tema, relativamente semelhantes, e ambas promovem a unificação de tributos sobre o consumo federais (IPI e PIS/Cofins), estadual (ICMS) e municipal (ISS).

Ao longo dos trabalhos desenvolvidos pelo grupo, foram ouvidos representantes de pautas socioambientais e foram recebidas contribuições de entidades da sociedade civil e de bancadas ambientalistas¹. Entretanto, **poucas medidas, baseadas nas informações e consensos levados, foram incluídas**. Por essa razão, pretendemos incluir neste documento um apanhado das medidas que foram apresentadas para o grupo de trabalho e algumas delas que devem ser priorizadas no contexto dos esforços para aprovação da reforma tributária sobre o consumo.

Considerando a altura em que se encontram as discussões², o objetivo deste material, portanto, é **subsidiar os parlamentares para canalizar esforços** para que não seja aprovado um texto de reforma tributária sobre o consumo que não inclua os mecanismos indispensáveis para fortalecimento da transição econômica sustentável.

MEDIDAS SUGERIDAS

1. PRINCÍPIOS AMBIENTAIS

Sugerimos a inclusão de princípios ambientais para orientar a tributação no Brasil. Esses princípios devem ser considerados tanto na instituição de tributos (junto com a progressividade tributária) quanto nas concessões de benefícios fiscais de tributos federais com vistas à promoção de desenvolvimento regional.

Apesar da inclusão desses princípios constitucionais não surtir um efeito direto sobre o tema, dão azo a uma série de novas medidas que podem ser estabelecidas no futuro.

1.1. Princípio ambiental na instituição de tributos

¹ Foram consideradas propostas apresentadas por parlamentares (como as ideias defendidas pelo grupo da Reforma Justa e Sustentável), pelas bancadas ambientalistas (incluindo a Frente Parlamentar Ambientalista coordenada pelo dep. Nilto Tatto e a Fórum Nacional Permanente em Defesa da Amazônia, coordenada pelo dep. Aírton Faleiro) e por entidades da sociedade civil (como as 9 propostas para uma reforma sustentável).

² O cenário que se desenha, conforme declarações do presidente da Casa, dep. Arthur Lira, e do governo é de que o plano é votar um substitutivo para a PEC 45/19 até julho, com negociações já em curso. O governo tem considerado a reforma tributária uma pauta prioritária e basilar para outras reformas econômicas, de forma que é improvável que se consiga apoio para pautar qualquer outra coisa que não essa reforma mais ou menos nos moldes em que já se encontra.

Art. 145.....

.....

§ 1º Sempre que possível, os impostos terão caráter pessoal e serão graduados segundo a capacidade econômica do contribuinte **e seu impacto ambiental e climático**, facultado à administração tributária, especialmente para conferir efetividade a esses objetivos:

I - Identificar, respeitados os direitos individuais e nos termos da lei, o patrimônio, os rendimentos e as atividades econômicas do contribuinte, bem como **o seu impacto ambiental e climático**;

II – Aplicar tratamento tributário diferenciado conforme os princípios da prevenção, do poluidor-pagador, do protetor-recebedor, nos termos da lei.

Optamos por aplicar princípios que já estão implicitamente presentes no texto constitucional, e os listar expressamente no parágrafo que introduz o princípio da capacidade contributiva no ordenamento jurídico e também adicionamos inciso que trata de tratamento tributário diferenciado conforme esses princípios. Isso serviria para balizar futuras situações e criar uma diferenciação, com tratamento favorecido, dos tributos já previstos na constituição.

1.2. Princípio ambiental na concessão de incentivos regionais

O texto já inclui critério ambiental na concessão de incentivos regionais, mas a redação merece aprimoramento. A versão dispõe que devem ser considerados na concessão de incentivos fiscais “critérios de preservação do meio ambiente”. Pela nossa sugestão, a redação fica assim:

“Art. 43.....

.....

§ 4º Sempre que possível, a concessão dos incentivos regionais a que se refere o § 2º, III, considerará critérios de preservação do meio ambiente, **de redução da emissão de gases de efeito estufa e de mitigação e adaptação à mudança do clima.**”

A alteração no texto permite a inclusão de análises climáticas na concessão de incentivo fiscal para desenvolvimento regional, o que não se confunde com as análises ambientais.

2. CRIAÇÃO DE IBS ECOLÓGICO

O mecanismo permite a compensação de municípios por ações que melhorem seus indicadores ambientais e climáticos, através de transferências financeiras de parte da receita do IBS, balizadas por critérios socioambientais.

Destacamos que, no sistema tributário vigente, já temos o mecanismo do ICMS Ecológico, de forma que pretendemos manter o mecanismo para o novo tributo (o IBS, de competência de estados e municípios). O ICMS Ecológico é adotado por 18 estados brasileiros, é premiado nacional e internacionalmente e

Nessa proposta, apenas 0,5% (meio por cento) dos recursos oriundos do IBS para os municípios serão destinados conforme critérios socioambientais e medidas para redução de emissões de carbono.

“Art. 158

.....

IV vinte e cinco por cento:

a) do produto da arrecadação do imposto do Estado sobre operações relativas à circulação de mercadorias e sobre prestações de serviços de transporte interestadual e intermunicipal e de comunicação;

b) do produto da arrecadação do imposto previsto no art. 156-A distribuída aos Estados.

§ 1º As parcelas de receita pertencentes aos Municípios, mencionadas no inciso IV, 'a', serão creditadas conforme os seguintes critérios:

.....

§ 2º As parcelas de receita pertencentes aos Municípios, mencionadas no inciso IV, 'b', serão creditadas conforme os seguintes critérios:

I 60% (sessenta por cento), no mínimo, na proporção da população;

II 0,5% (meio por cento), acrescido de 0,5% (meio por cento) a cada 2 (dois) exercícios fiscais contados desde o primeiro exercício em que o Imposto sobre Bens e Serviços for devido, até atingir 2,5%, com base nos indicadores:

a) **área proporcionalmente ocupada por Unidades de Conservação, Terras Indígenas e vegetação nativa, em estágio avançado de regeneração ou em recuperação, quando objeto de proteção legal ou jurídica, ainda que voluntária;**

b) **população com acesso ao serviço de água e de esgotamento sanitário;**

c) **percentual de resíduos destinados à reciclagem e de adequada destinação de demais resíduos sólidos e;**

d) **existência de inventário atualizado, e de Plano Municipal de Mitigação e de Adaptação à Mudança Climática em efetiva implantação, com ênfase no cumprimento de metas progressivas de redução de emissões de gases de efeito estufa.**

III até 35% (trinta e cinco por cento), de acordo com o que dispuser lei estadual, observada obrigatoriamente a distribuição de, no mínimo, 10 (dez) pontos percentuais com base em indicadores de melhoria nos resultados de aprendizagem e de aumento da equidade, considerado o nível socioeconômico dos educandos;

IV 5% (cinco por cento) em montantes iguais para todos os Municípios do Estado." (NR)

Os critérios utilizados na redação do artigo:

- critério de Unidades de Conservação e Terras Indígenas: é o que melhor responde às exigências de compensação fiscal às Unidades da Federação que sofrem restrições ambientais por abrigarem essas Áreas Protegidas e serve de estímulo à adoção de políticas socioambientais para protegê-las e ao conjunto do meio ambiente.
- critério de serviço de esgotamento sanitário e de coleta e reciclagem de resíduos sólidos: permite investimento e cria condições para efetivar a PNRs.
- critério de implementação de medidas para redução de emissões: via financeira para auxiliar municípios com suas responsabilidades nas questões ambientais e climáticas.

3. ADIÇÃO DE CRITÉRIOS DA TRANSIÇÃO ECONÔMICA E SUSTENTÁVEL PARA O FDR

O Fundo de Desenvolvimento Regional (FDR) é um fundo federal cujos valores serão distribuídos entre os estados, com aportes da União a partir de 2029 para diminuir desigualdades e compensar eventuais perdas de arrecadação com a reforma tributária. Será um fundo não vinculado, que obedecerá a critérios de distribuição a serem definidos em lei complementar. Em que pese a Constituição não prever os critérios de distribuição para cada estado, ela determina que na aplicação dos recursos os estados priorizarão projetos que prevejam ações de preservação do meio ambiente.

Entendemos que se trata de um dispositivo acertado, à medida que contribui para o fomento de uma transição econômica verde, mas sua redação precisa ser aprimorada.

A Constituição Federal determina que é obrigação partilhada entre União, estados e municípios o dever de “proteger o meio ambiente e combater a poluição em qualquer de suas formas”, somado à necessidade de “preservar as florestas, a fauna e a flora” (art. 23, VI e VII da CF/88). A criação do FDR com o dispositivo que determina a priorização de ações para o meio ambiente não atende suficientemente este comando constitucional. Por outro lado, **a vinculação de recursos do FDR é um excelente mecanismo para cumprir com essa função.**

Por isso sugerimos nova redação, mais adequada a esses objetivos:

“Art. 159-A. É instituído, no âmbito da União, o Fundo Nacional de Desenvolvimento Regional, com o objetivo de reduzir as desigualdades regionais e sociais **e viabilizar o desenvolvimento regional sustentável e a integração nacional**, nos termos do disposto no art. 3o, III, mediante a entrega de recursos aos Estados e ao Distrito Federal para aplicação em:

I – realização de estudos, projetos e obras de infraestrutura **convergentes com as políticas ambientais vigentes;**

II – fomento a atividades produtivas com elevado potencial de geração de emprego e renda, **especialmente aquelas ligadas a atividades econômicas sustentáveis e aos serviços ambientais**, incluindo a concessão de subvenções econômicas e financeiras; e

III – promoção de ações com vistas ao desenvolvimento científico e tecnológico e à inovação, **priorizando projetos que viabilizem a transição energética justa e a economia de baixo carbono.**

§ 1o Os recursos de que trata o caput serão entregues aos Estados e ao Distrito Federal segundo critérios definidos em lei complementar, vedada a retenção ou qualquer restrição a seu recebimento.

§ 2º Na aplicação dos recursos de que trata o caput, os Estados e o Distrito Federal priorizarão projetos que prevejam ações de **mitigação e adaptação às mudanças climáticas e de preservação do meio ambiente**. Essas ações deverão, à medida do possível, ser atreladas a atividades econômicas socioambientais sustentáveis que beneficiem povos indígenas, populações tradicionais locais, pequenos e microempreendedores, agricultores familiares e extrativistas vegetais e terá uma **aplicação mínima de recursos recebidos pela unidade federada, nos termos definidas em lei complementar.**”

4. REEDIÇÃO DOS BENS E SERVIÇOS QUE TERÃO ALÍQUOTA REDUZIDA

O texto do Substitutivo da PEC 45 lista uma série de bens e produtos que terão as alíquotas de IBS e de CBS reduzidas em 50%. Apesar de concordarmos com boa parte da listagem entendemos por bem fazer algumas alterações:

Art. 8º. A lei complementar que instituir o imposto de que trata o art. 156-A e a contribuição de que trata o art. 195, V, ambos da Constituição Federal, poderá prever os regimes diferenciados de tributação de que trata este artigo, desde que sejam uniformes em todo o território nacional e sejam realizados os respectivos ajustes nas alíquotas de referência com vistas a reequilibrar a arrecadação dos entes federativos.

§ 1º As alíquotas dos tributos de que trata o caput poderão ser reduzidas em 50% (cinquenta por cento) para:

I - serviços de educação;

- II - serviços de saúde;
- III - dispositivos médicos;
- IV - medicamentos;
- V - serviços de transporte público coletivo urbano, semiurbano ou metropolitano;
- VI - produtos e insumos agropecuários, exceto os classificados como altamente tóxicos;**
- VII - produtos pesqueiros, florestais e extrativistas vegetais *in natura* e não madeirados;**
- VIII - alimentos destinados ao consumo humano componentes da cesta básica brasileira;**
- IX - produtos de higiene pessoal, de higiene menstrual e de cuidados;**
- X - atividades artísticas e culturais nacionais; e
- XI – serviços ambientais.**

O termo da redação original do inciso VIII “alimentos destinados ao consumo humano e produtos de higiene pessoal e de cuidados menstruais e geriátricos; a que se refere o art. 1o da Lei no 10.925, de 23 de julho de 2004, com a redação vigente em 30 de abril de 2023; Nessa redação nós incluímos as seguintes alterações:

- Adicionamos os serviços ambientais, definidos na lei 14.119/21;
- Separamos de outros o inciso a que se referem os produtos e insumos agropecuários, excetuando do dispositivo os pesticidas (considerados insumos) altamente tóxicos (*HHP – Highly Hazardous Pesticides*);
- Alteramos a definição de “alimentos destinados ao consumo humano a que se refere o art. 1o da Lei no 10.925, de 23 de julho de 2004, com a redação vigente em 30 de abril de 2023” para uma definição que faz referência à um conceito novo de cesta básica, intitulada de “**cesta básica brasileira**”. A lei mencionada abarca qualquer tipo de alimento, incluindo ultraprocessados, e possui uma extensa lista de produtos que não refletem, necessariamente, os interesses da saúde e bem-estar dos brasileiros, além de englobar alguns itens não essenciais.
- Adicionamos na lista os produtos de higiene menstrual e de cuidados, já que a lei mencionada anteriormente não abarca parte desses produtos.

5. INCIDÊNCIA DO IMPOSTO SELETIVO SOBRE OPERAÇÕES PREJUDICIAIS AO CLIMA

O Imposto Seletivo é um novo tributo criado nesta emenda constitucional para incidir e onerar bens e serviços que possuem externalidade negativas e que hoje são objeto de consenso sobre a necessidade de maior tributação para desestimular o seu consumo, gerando efeito positivo para a saúde e o meio-ambiente.

A redação atual determina sua incidência simplesmente sobre “bens e serviços prejudiciais à saúde ou ao meio ambiente”, cuja definição se dará em lei. A avaliação é de que a inclusão de novos critérios e definições ambientais ao Imposto Seletivo deve encontrar enorme resistência no Congresso, inclusive com risco de “sair pela culatra” e ocasionar a exclusão deste imposto da reforma, de forma que seria melhor prever no texto constitucional um Imposto Seletivo generalista, com posterior inclusão de aspectos ambientais.

Em função da recomendação, concluímos pela **inclusão do termo “clima”** apenas no texto, de modo a evitar que atividades com efeitos climáticos, mas que não se correlacionam com efeitos ambientais, fiquem de fora da incidência:

“Art. 153.

.....

VIII – produção, comercialização ou importação de bens e serviços prejudiciais à saúde, **ao clima** ou ao meio ambiente, nos termos da lei.”

6. VEDAÇÃO DE CONCESSÃO DE BENEFÍCIOS FISCAIS PARA INDÚSTRIAS ALTAMENTE POLUIDORAS E/OU QUE PREJUDICAM A SAÚDE

“Art. 150.

.....

.....

§8o É vedado à União, Estados, Distrito Federal e Municípios conceder subsídio, isenção, redução de base de cálculo e crédito presumido relativos a tributos incidentes sobre a produção, comercialização ou importação de bens e serviços que são objeto do imposto de que trata o inciso VIII, do art. 153.

.....” (NR)

O artigo 150 inaugura as limitações ao poder de tributar, previstas as exceções e recortes a esses limites e garantias ao contribuinte. Adicionamos uma exceção ao poder de concessão de subsídios tributários, segundo a qual os **bens e produtos sujeitos ao Imposto Seletivo (IS), incidente sobre bens e serviços com externalidades negativas, não podem receber outros benefícios.**

Não faz sentido, de um ponto de lógica econômica, tributar mais o consumo de bens considerados ruins para saúde ou para o meio-ambiente (cuja oneração é arcada, no fim da cadeia, pelo contribuinte) e paralelamente conceder outros benefícios.

7. VINCULAÇÃO DOS RECURSOS DO IMPOSTO SELETIVO PARA SAÚDE

Impostos, como regra, possuem fim arrecadatório, cuja receita não pode ser vinculada a um gasto específico. Excepcionalmente a Constituição permite a vinculação ao orçamento da saúde e da educação. Deste modo, sugerimos a **vinculação da receita de Imposto Seletivo sobre produtos nocivos à saúde ao Fundo Nacional de Saúde:**

“Art. 167. São vedados:

.....

IV - a vinculação de receita de impostos a órgão, fundo ou despesa, ressalvadas a repartição do produto da arrecadação dos impostos a que se referem os arts. 158 e 159, a destinação de recursos para as ações e serviços públicos de saúde, para manutenção e desenvolvimento do ensino e para realização de atividades da administração tributária, como determinado, respectivamente, pelos arts. 198, § 2º, 212 e 37, XXII, e a prestação de garantias às operações de crédito por antecipação de receita, previstas no art. 165, § 8º, bem como o disposto no § 4º deste artigo; [\(Redação dada pela Emenda Constitucional nº 42, de 19.12.2003\)](#)

.....

§ 8º o produto da arrecadação do imposto seletivo previsto no art. 153, VIII, incidente sobre produtos nocivos à saúde, será vinculado, via orçamento federal, ao Fundo Nacional da Saúde, não sendo computado nos recursos mínimos de que trata o art. 198.”

8. INCLUSÃO DE CRITÉRIO DE EFICIÊNCIA ENERGÉTICA NA PROGRESSIVIDADE DO IPVA

O substitutivo apresentado pelo relator incluiu um grande avanço na progressividade da tributação ao prever a incidência do IPVA (tributo sobre o patrimônio de veículos automotores) também sobre barcos, aviões e helicópteros.

Essa inclusão, além de uma motivação de progressividade (isto é, tributar proporcionalmente mais os mais ricos em relação aos mais pobres), uma forte motivação ambiental, visto que o uso desses bens emprega muito mais emissão de carbono que os automóveis. A instituição desse imposto obedece, indiretamente, a ideia de que os mais ricos, com maior poder de consumo, devem pagar a conta pelo maior nível de poluição que geram.

Apesar disso, o IPVA pode avançar em termos de fomento para uma transição tributária verde: de incentivar carros que consomem menos combustível e são mais verdes. Por isso, **sugerimos a inclusão da eficiência energética no rol de critérios para diferenciação de alíquotas:**

“Art. 155.

.....

§ 6º
.....

II – poderá ter alíquotas diferenciadas em função do tipo, do valor, da utilização, **da eficiência energética** e do impacto ambiental;”

A medida impactará a ampliação do mercado nacional de carros híbridos e elétricos.

9. TRATAMENTO PARA RECICLAGEM

Art.8º.
.....

§ 3º Lei complementar poderá prever:

.....

II – redução em 100% (cem por cento):

c) das alíquotas dos tributos referidos no caput, para materiais reutilizáveis e recicláveis.

.....

§7º É autorizada a concessão de crédito ao contribuinte adquirente de materiais reutilizáveis e recicláveis, nos termos da lei complementar, observado o disposto no § 5º, I e II.

Esta emenda permite que a lei complementar preveja a redução a zero da alíquota do IBS e da CBS incidente sobre a venda de produtos destinados à reciclagem ou reciclados, e autorize a concessão de crédito ao contribuinte adquirente.

A medida de desoneração pretende adaptar o sistema tributário a essa importante atividade econômica, exercida por populações vulneráveis, em sua maioria mulheres, e incentivar o aproveitamento de bens descartados, reduzindo seu impacto ambiental negativo. Deve, ainda, elevar a formalização dos catadores e aumentar seus rendimentos, e reduzir as despesas municipais de manejo e a emissão local de gases como metano (provenientes de lixo).

X

Deputado Federal Nilto Tatto (PT/SP)
Coordenador da Frente Parlamentar Ambien...

X

Deputado Federal Ailton Faleiro (PT/PA)
Coordenador do Fórum Nacional Permanen...