

Propostas Escolhas para a Reforma Tributária



Apresentação

O Instituto Escolhas, desde o seu primeiro estudo lançado em 2015, vem debatendo os impactos de políticas tributárias para a economia e o meio ambiente. Os estudos “Quais os reais custos e benefícios das fontes de geração elétrica no Brasil” e “Do Pasto ao Prato: subsídios e pegada ambiental da carne bovina” identificaram o conjunto de benefícios e incentivos fiscais recebidos pelos setores de energia e carne bovina, e analisaram os custos e benefícios para a sociedade de manter tais políticas de subsídios.

Já os estudos [“Impactos Econômicos e Sociais da Tributação do Carbono no Brasil”](#), [“Imposto Territorial Rural: justiça tributária e incentivos ambientais”](#) e [“Uma nova economia para o Amazonas: Zona Franca de Manaus e Bioeconomia”](#) deram um passo além e propuseram a criação ou melhoria de políticas tributárias e simularam seus impactos e contribuições para a promoção do desenvolvimento sustentável.

Eis que em 2019 a tão necessária Reforma Tributária volta a pauta do Congresso Nacional e o acúmulo de debates e análises do Instituto Escolhas ao longo desses cinco anos de existência se transforma em proposições efetivas de alteração constitucional para que a reforma tributária corrija distorções existentes e para que os tributos passem a ser utilizados como uma ferramenta efetiva de redução de externalidades negativas ambientais das atividades econômicas. A seguir apresentaremos propostas de melhoria do imposto sobre a propriedade rural e de criação de uma contribuição sobre as emissões de carbono.

Essas propostas foram elaboradas pelo Instituto Escolhas com a assessoria do advogado tributarista e economista Eduardo Fleury. As propostas foram intensamente discutidas e debatidas com as organizações membro da Rede de Advocacy Colaborativo¹ e subsidiaram a elaboração do documento [Nove Propostas para uma Reforma Tributária Sustentável](#) entregue aos membros da Frente Parlamentar Ambientalista no dia 25 de agosto de 2020.

I. PEC IPTR e CIDE USO do SOLO

PROPOSTA DE EMENDA CONSTITUCIONAL Nº DE 2020

Retira da União a competência para cobrar o Imposto sobre a Propriedade Territorial Rural, institui a Contribuição de Intervenção no Domínio Econômico incidente sobre propriedade rural no âmbito da competência da União e o Imposto sobre Propriedade Predial e Territorial rural de Competência do Município.

Art. 1º - O Artigo 153 da Constituição Federal passa a ter a seguinte redação:

Art. 153. Compete à União instituir impostos sobre:

I - importação de produtos estrangeiros;

II - exportação, para o exterior, de produtos nacionais ou nacionalizados;

III - renda e proventos de qualquer natureza;

IV - produtos industrializados;

V - operações de crédito, câmbio e seguro, ou relativas a títulos ou valores mobiliários;

VI - grandes fortunas, nos termos de lei complementar.

§ 1º É facultado ao Poder Executivo, atendidas as condições e os limites estabelecidos em lei, alterar as alíquotas dos impostos enumerados nos incisos I, II, IV e V.

§ 2º O imposto previsto no inciso III:

I - será informado pelos critérios da generalidade, da universalidade e da progressividade, na forma da lei;

II - (Revogado pela Emenda Constitucional nº 20, de 1998)

§ 3º O imposto previsto no inciso IV:

I - será seletivo, em função da essencialidade do produto;

II - será não-cumulativo, compensando-se o que for devido em cada operação com o montante cobrado nas anteriores;

III - não incidirá sobre produtos industrializados destinados ao exterior.

IV - terá reduzido seu impacto sobre a aquisição de bens de capital pelo contribuinte do imposto, na forma da lei. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 42, de 19.12.2003).

§4º O ouro, quando definido em lei como ativo financeiro ou instrumento cambial, sujeita-se exclusivamente à incidência do imposto de que trata o inciso V do “caput” deste artigo, devido na operação de origem; a alíquota mínima será de um por cento, assegurada a transferência do montante da arrecadação nos seguintes termos: (Vide Emenda Constitucional nº 3, de 1993).

I - trinta por cento para o Estado, o Distrito Federal ou o Território, conforme a origem;

II - setenta por cento para o Município de origem.

Art. 2º - Ficam acrescentados ao artigo 156 os seguintes dispositivos:

Art. 156.

.....

I -A – propriedade predial e territorial rural

.....

§ 5º - O imposto previsto no inciso I-A:

I – terá suas alíquotas mínimas e máximas fixadas em lei complementar;

II – não incidirá sobre pequenas glebas rurais que sejam exploradas economicamente pelo seu proprietário, conforme definição de lei;

III – poderá ser progressivo em razão do valor do imóvel;

IV – poderá ter alíquotas diferenciadas:

- a) entre propriedade territorial e propriedade predial;
- b) de acordo com o uso do imóvel.

Art. 3º - Insere-se o artigo 189-A à Constituição Federal com a seguinte redação:

Art. 189-A. A lei que instituir contribuição de intervenção no domínio econômico relativa ao uso sustentável e produtivo dos imóveis rurais deverá atender aos seguintes requisitos:

I – a alíquota da contribuição:

- a) será fixada visando estimular o uso produtivo e ambientalmente sustentável do imóvel;
- b) poderá ser progressiva em função do valor do imóvel;
- c) será zero, no caso de imóveis que atendam a todas as exigências relativas a seu uso produtivo e ambientalmente sustentável;

II – os recursos arrecadados serão destinados ao financiamento de programas:

- a) voltados ao uso sustentável da terra; e
- b) de aumento da produtividade da agricultura e da pecuária.

§ 1º O uso sustentável do imóvel rural será definido em lei e deverá levar em conta os objetivos previstos no artigo 225, parágrafo 1º, inciso I desta Constituição;

§ 2º – Nos termos da lei, a avaliação do uso produtivo previsto neste artigo deverá levar em conta os efeitos do processo produtivo sobre o meio ambiente.

§ 3º - A lei deverá definir o conceito de imóvel rural para fins desta contribuição.

Art. 4º - Acrescenta-se ao Ato das Disposições Transitórias o seguinte artigo:

Art. XXX – Enquanto a Lei Complementar prevista no artigo 156, § 5º, I, não for editada o imposto previsto no artigo 156, I-A:

I - terá alíquota mínima de 1% e alíquota máxima de 3%;

II - não será objeto de concessão de isenções, incentivos e benefícios fiscais, que resulte, direta ou indiretamente, na redução da alíquota mínima estabelecida no inciso I, ressalvado o disposto no artigo 156, § 5º, II.

Parágrafo Único – Enquanto não editada Lei Complementar a que se refere o art. 146, inciso III, desta Constituição, os Municípios poderão utilizar as normas gerais previstas na Lei 5.172/66 (Código Tributário Nacional), especialmente o disposto nos artigos 29,30 e 31 da referida lei.

Art. 5º - Esta Emenda Constitucional entra em vigor na data de sua publicação, sendo que o imposto previsto pelo artigo 2º e a Contribuição de Intervenção no Domínio Econômico prevista no artigo 3º, ambos desta Emenda Constitucional, poderão ser exigidos a partir do exercício seguinte à Promulgação desta Emenda Constitucional desde que respeitado o previsto no artigo 150, inciso III da Constituição Federal.

Justificação

Em seu modelo atual, o ITR falha em todas as dimensões para as quais foi concebido. É irrelevante como instrumento de arrecadação e claramente ineficaz em seus objetivos extrafiscais de induzir o uso produtivo da terra. Como agravante, há uma clara inconsistência entre a legislação do ITR e a legislação ambiental. As propostas aqui apresentadas visam resolver ambos os problemas.

Atualmente, a arrecadação do ITR corresponde a cerca de R\$ 1,5 bilhão por ano², menos de 1% do total da arrecadação tributária federal. Para fins de comparação, somente a cidade de São Paulo arrecadou 9,94 bilhões em Imposto sobre a Propriedade Predial e Territorial Urbana (IPTU) em 2018.

A baixa arrecadação do imposto federal está relacionada ao fato do mesmo ser autodeclarado, ter baixa fiscalização e índices de verificação da produtividade da terra desatualizados. O valor base para seu cálculo, o valor da terra nua (VTN), é subdeclarado pelo contribuinte proprietário de terra e a fiscalização falha na sua verificação. Em 2019, 21% das declarações do imposto foram no valor de dez reais, valor mínimo a ser recolhido.

Estudos mostram que somente a alteração do valor da terra nua autodeclarado pelo proprietário por valores baseados naqueles praticados no mercado de terras tem o potencial de aumentar a arrecadação do país em quatro vezes, saltando de R\$ 1,5 bilhões para R\$ 5,8 bilhões.

Em 2005, uma mudança na legislação possibilitou que o ITR passasse a ser fiscalizado e cobrado pelos municípios ao invés da União. A mudança, formalizada a partir de convênios, possibilitou que os municípios obtivessem 100% da arrecadação do imposto contra 50% no caso em que o imposto é cobrado e fiscalizado pela União. Municípios que realizaram o convênio já registram aumento de mais de 100% na arrecadação do ITR com a revisão dos valores de terra nua e maior fiscalização. Sendo o ITR um imposto sobre o patrimônio imobiliário, não há motivo para que não incida sobre todo o valor do imóvel, inclusive investimentos nele realizados.

Devido ao baixo interesse da União pelo imposto e a importância do mesmo para os municípios, o presente texto apresenta uma proposta de municipalização do ITR. No âmbito municipal, a criação de um imposto predial e territorial rural poderá contribuir com a melhoria da infraestrutura nas áreas rurais, além de contribuir com as contas públicas dos municípios em um momento de crise fiscal.

² Arrecadação em 2018 foi de R\$ 1,418 bilhões.

Países como Estados Unidos cobram imposto sobre propriedades rurais, sendo que a receita arrecadada representa parcela importante no total arrecadado pelo Estado ou Município (conforme a competência). A cobrança pelo Município ou Estado do imposto sobre propriedade rural naquele país é associada a boa infraestrutura disponibilizada ao proprietário do imóvel rural (ex.: estrada vicinais asfaltadas). Este resultado demonstra que a cobrança do imposto sobre propriedade por governo local (município) ajuda a trazer benefícios para o contribuinte.

A proposta mantém a isenção sobre pequenas glebas rurais e estabelece que o imposto terá alíquotas mínimas e máximas fixadas por lei complementar. Além disso, prevê que poderá ser progressivo de acordo com o valor do imóvel e poderá ter alíquotas diferentes para propriedade territorial e propriedade predial.

A intenção desta Proposta de Emenda Constitucional é estabelecer através de Lei Complementar Federal limites às alíquotas máximas e mínimas ao Imposto sobre Propriedade Predial e Territorial Rural. No entanto, objetivando permitir a cobrança imediata deste imposto, está sendo proposta a inserção de dispositivo no Ato das Disposições Transitórias estabelecendo limite máximo de 3% e mínimo de 1% que devem ficar vigentes até quando aprovada a Lei Complementar que regulamente os referidos limites. Também nas disposições transitórias é proposta a inserção de dispositivo vedando a concessão de incentivos e benefícios fiscais que venham a reduzir a alíquota efetiva abaixo do limite mínimo de 1%. Também com o mesmo objetivo, o parágrafo único do dispositivo transitório proposto permite que os Municípios que queiram instituir o referido imposto utilizem as normas gerais previstas no Código Tributário Nacional enquanto não editada Lei Complementar exigida pelo artigo 146, inciso III da Constituição Federal.

A proposta de municipalização do ITR resolve o problema da baixa arrecadação e fiscalização do imposto sobre a propriedade rural, fazendo-o cumprir sua função fiscal. Para dar conta da função extrafiscal do ITR, o texto apresenta a proposta da CIDE uso do solo.

Um dos objetivos da criação do ITR foi o de que fosse um instrumento auxiliar da política agrária ao penalizar os imóveis improdutivos. Esse objetivo se reflete na atual estrutura de alíquotas do imposto, que podem chegar a 20% no caso de grandes imóveis improdutivos. No entanto, o imposto está distante de atingir a sua eficácia. As bases utilizadas para lançar o tributo, tais como o índice de produtividade mínima para a pecuária e o Valor da Terra Nua, estão desatualizadas, resultando em lançamentos de créditos tributários que, por sua pouca significância, não são úteis para atingir os objetivos previstos pelo ITR.³

³ Este índice está previsto na Tabela nº 5, Índices de Rendimentos Mínimos para Pecuária, aprovada pela Instrução Especial do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (Incra) nº 19, publicada em de 28 de maio de 1980.

Por outro lado, as regras atuais do ITR não são suficientes para direcionar o uso ambientalmente sustentável do imóvel rural, preocupação praticamente inexistente à época da instituição deste imposto. As regras atuais que preveem a exclusão da tributação das áreas de reservas florestais e de interesse ecológico (art.9º, Instrução Normativa SRF 256/2002) não são suficientes para endereçar o uso sustentável da terra.

Além do mais, o fim extrafiscal previsto na legislação vigente do ITR, visando o uso produtivo da terra, pode, por vezes, ser inconsistente com o uso sustentável do imóvel rural. A utilização do imóvel rural de forma produtiva não só não garante o uso sustentável, como pode resultar em prejuízo ao meio ambiente.

A contribuição de intervenção no domínio econômico proposta por esta Emenda Constitucional busca sanar a ineficiência do ITR como instrumento para garantir o uso produtivo da terra, assim como, incentivar o uso sustentável da terra.

A alínea “a” do inciso I, do artigo 189-A, deixa claro que a alíquota deverá ser fixada visando estimular o uso produtivo e o uso ambientalmente sustentável da terra.

A proposta prevê que se os dois objetivos forem cumpridos o valor da contribuição será zero. No entanto, a redação do artigo 189-A, inciso I, alínea “a”, assegura, por exemplo, que se o imóvel rural atingir unicamente as metas de produtividade mínima previstas na legislação a contribuição não será reduzida a zero. A contribuição só será reduzida a zero se os dois objetivos forem alcançados.

O parágrafo 2º do artigo 189-A indica que, na forma da lei, o uso sustentável do imóvel rural pode ajudar na avaliação do uso produtivo da terra. Um exemplo de aplicação deste dispositivo pode ser encontrado na agricultura orgânica onde a produtividade pode ser inferior, porém a ausência do uso de fertilizantes e agrotóxicos representam o uso sustentável da propriedade.

O dispositivo também ajuda a ampliar o conceito de terra produtiva adotado pelo ITR hoje onde apenas áreas utilizadas em atividades agropecuárias são consideradas utilizadas para fins produtivos. Assim, por exemplo, o terreno usado para geração de energia eólica poderá ser considerado produtivo.

Cabe ainda ressaltar que a contribuição proposta pode ser instrumento favorável para a agropecuária, pois ajudaria a entrada em mercados específicos que exigem certificação que comprove que o processo produtivo respeitou o meio ambiente.

O conceito de ambientalmente sustentável deve ser regulamentado por lei, seguindo os princípios previstos no artigo 225, § 1º, inciso I, da Constituição Federal. Atualmente a Lei 9.985/2000, artigo 2º, inciso XI, já estabelece conceito de sustentabilidade, porém nada impede que a lei instituidora da contribuição defina novo conceito desde que siga os princípios previstos no dispositivo constitucional mencionado acima.

A finalidade da contribuição é essencialmente extrafiscal. A redução a zero no caso de atendimento dos dois objetivos é um claro sinal de que o tributo não visa gerar recursos para o setor público. Inegável, no entanto, que haverá a geração de recurso e tratando-se de contribuição a proposta é que os recursos sejam destinados ao financiamento de políticas e programas voltados ao uso produtivo e sustentável da terra.

II. CIDE CARBONO

PROPOSTA DE EMENDA CONSTITUCIONAL Nº DE 2020

Permite à União instituir Contribuição de Intervenção no Domínio Econômico com o objetivo de reduzir a emissão de gases efeito estufa.

Art. 1º - Insere-se o artigo 149 -C à Constituição Federal com a seguinte redação:

Art. 149 – C – Compete a União instituir contribuição de intervenção no domínio econômico visando defender o meio ambiente nos termos do inciso VI do artigo 170 desta Constituição.

§ 1º - A referida contribuição poderá ter como fato gerador a emissão de gases efeito estufa que decorram do processo produtivo de bens e serviços.

§ 2º - A contribuição prevista no caput poderá incidir sobre a importação de produtos desde que:

a) A fabricação do produto importado cause danos ao meio ambiente, inclusive em razão da emissão de gases efeitos estufa; e

b) A incidência da contribuição objetive evitar desequilíbrio concorrencial em relação a produto similar fabricado no País sujeito à mesma contribuição.

§ 3º - Esta contribuição não incidirá na exportação de produtos para o exterior, sendo assegurado o ressarcimento no caso de exportações de produtos que tenham sido onerados anteriormente pela contribuição de que trata este artigo.

§ 4º- O valor arrecadado com a contribuição de que trata o caput será destinado exclusivamente ao custeio de investimentos realizados por empresas privadas que comprovadamente reduzam a emissão de gases efeito estufa ou que

de outra forma venha promover a defesa do meio ambiente.

§ 5º - Esta contribuição não poderá ser cobrada sobre produtos caso outro tributo com a mesma finalidade esteja vigente.

Art. 2º - Esta Emenda Constitucional entra em vigor na data de sua publicação, sendo que a Contribuição de Intervenção no Domínio Econômico prevista no artigo 1º poderá ser exigida a partir do exercício seguinte à Promulgação desta Emenda Constitucional, desde que respeitado o previsto no artigo 150, inciso III da Constituição Federal.

Justificação

O aquecimento global causado pela emissão de grandes quantidades de gases de efeito estufa na atmosfera, dentre elas o carbono, é hoje um grande desafio mundial que requer ações urgentes de mitigação da mudança do clima.

O Brasil é signatário do Acordo de Paris assinado em 2015 – no âmbito da 21ª Conferência das Partes (COP) da Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre a Mudança do Clima (UNFCCC) – que tem como objetivo limitar o aumento da temperatura global a um patamar inferior a 2° em relação aos níveis pré-industriais. O país se comprometeu a reduzir 25% de suas emissões até 2025 e 43% até 2040.

Emissões oriundas de processos produtivos são externalidades negativas do desenvolvimento econômico que encontram no sistema tributário uma importante ferramenta para corrigi-las. Em 2018, o país contabilizou 1.939 MtCO₂e de emissões totais segundo dados do Sistema de Estimativas de Emissões e Remoções de Gases de Efeito Estufa (SEEG). Desse total 44% das emissões são oriundas de processos de mudança do uso da terra (principalmente desmatamento), 25% da atividade agropecuária (produção animal, vegetal e manejo do solo), 21% com a produção e consumo de energia, 5% dos processos produtivos industriais e 5% do tratamento de efluentes e disposição de resíduos. O Brasil está entre os 15 países que mais emitem gases de efeito estufa no mundo.

A Constituição Federal em seu artigo 170 inciso VI determina que a ordem econômica tem por fim assegurar a todos existência digna, conforme os ditames da justiça social, observado dentre outros princípios a “defesa do meio ambiente, inclusive mediante tratamento diferenciado conforme o impacto ambiental dos produtos e serviços e de seus processos de elaboração e prestação”. A criação de medidas tributárias que desincentivem às atividades econômicas que causem danos ao meio ambiente, como aquelas intensivas em emissão de gases de efeito estufa, atende a atribuição prevista no referido dispositivo constitucional.

A presente proposta de Emenda Constitucional propõe a criação de uma Contribuição de Intervenção sobre o Domínio Econômico que incide sobre a emissão de gases efeito estufa, como instrumento adicional para o controle da emissão de poluentes.

Espera-se que a Contribuição induza as empresas a adotar práticas inovadoras, limpas e mais eficientes. A medida incentivada poluidores internalizar os custos dos danos ao meio ambiente em suas decisões.

O mercado de crédito de carbono, instrumento alternativo ao combate a emissão de gases efeito estufa, encontra problema para se desenvolver no País. Mesmo em países onde o referido mercado é relevante, tal como no caso dos países europeus, a taxação da emissão de carbono existe e, recentemente, tem sido considerado a introdução de uma tributação na importação de produtos responsáveis pela emissão de gases efeito estufa.⁴

O imposto seletivo, objeto de propostas tal como a PEC 45 da Câmara Federal e das PEC 110 do Senado Federal, pode servir para combater o consumo dos produtos cujo processo produtivo leva a emissão de gases efeito estufa. No entanto, a referida cobrança geralmente é restrita a poucos produtos e, a despeito de ter objetivo de reduzir o consumo do produto, (ex.: bebidas, cigarros e combustíveis) é fonte importante de arrecadação para o erário público.

A contribuição ora proposta terá seu valor arrecadado destinado a custear investimentos de empresas que busquem reduzir a emissão de gás efeito estufa. Esta formatação, além de garantir recursos para as empresas, impede que o governo utilize a contribuição como fonte de recursos para gastos orçamentários.

De qualquer forma, o §5º do artigo 149-C dispõe que a contribuição não poderá ser cobrada caso exista imposto seletivo aplicado sobre o mesmo produto.

Adicionalmente, a contribuição poderá incidir sobre uma gama maior de produtos, facilitando a obtenção dos objetivos iniciais.

O fato gerador da contribuição permite a cobrança tanto sobre a venda do produto, cujo processo produtivo gere a emissão de gases efeito estufa, quanto sobre a própria emissão dos referidos gases (desde que seja possível a sua mensuração).

Visando evitar desequilíbrios concorrenciais em relação a produtos fabricados no exterior, o § 2º do dispositivo proposto, prevê a cobrança da contribuição na importação. A incidência só ocorrerá caso se comprove que o processo produtivo no país de origem tenha gerado a emissão de gases efeito estufa e, adicionalmente, que produto similar fabricado no Brasil seja tributado pela contribuição. A referida tributação do produto importado não pode ser desmedida a ponto de representar, indiretamente, uma barreira tarifária. O texto da proposta garante que a incidência seja efetivada apenas na proporção suficiente para evitar o desequilíbrio concorrencial entre o produto nacional e o importado.

Com objetivo semelhante o § 3º do artigo 149-C estabelece que a contribuição não incidirá sobre exportações e garante que, no caso de exportação de produtos que tenham sido tributados pela referida contribuição, poderá ser solicitado ressarcimento do valor pago.