

e **Tributação e Alterações Climáticas**

**DÍALOGO
NORTE-SUL**

Coordenação
Clotilde Celorico Palma
Tathiane Piscitelli

VidaEconómica

EXTRAFISCALIDADE, TRIBUTAÇÃO E MUDANÇAS CLIMÁTICAS: O DELICADO MOMENTO ATUAL EM TERMOS GLOBAIS E AS PARTICULARIDADES DO CONTEXTO BRASILEIRO

MARCIANO SEABRA DE GODOI¹

1. Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais, Brasil

RESUMO

O artigo examina como a extrafiscalidade foi recebida no direito brasileiro, criticando a resistência histórica contra mecanismos institucionais de governança que traduzam as medidas extrafiscais em metas objetivas e mensuráveis, com mecanismos de monitoramento e avaliação. Em seguida, o artigo observa na doutrina brasileira a existência de uma visão descrente da fiscalidade enquanto um comportamento estatal apto a transformar a sociedade em prol dos objetivos fundamentais da República e, ao mesmo tempo, uma visão extremamente otimista quanto à capacidade de o tributo extrafiscal alterar a realidade sobre a qual atua. Finalmente, o artigo passa em revista os requisitos essenciais de uma luta eficaz contra a mudança climática (conforme enunciados pelo Painel Intergovernamental sobre Mudança Climática das Nações Unidas) e o papel da extrafiscalidade, destacando as peculiaridades das fontes/setores de emissão de gases de efeito estufa no Brasil e o momento atual delicado quanto ao apoio político à luta contra a mudança climática por parte dos governos nacionais.

PALAVRAS-CHAVE

Mudança Climática. Tributos. Extrafiscalidade. Brasil

1. INTRODUÇÃO: A EXTRAFISCALIDADE E SUA RECEPÇÃO NO DIREITO BRASILEIRO

Apesar de o Código Tributário Nacional de 1966 não tratar do tema, a possibilidade jurídica de o tributo ser utilizado com uma finalidade preponderantemente não fiscal é algo pacífico, há várias décadas, na legislação brasileira e na literatura

acadêmica especializada. Basta lembrar que o regime militar instalado em 1964 utilizou largamente, e com mais intensidade na década de 1970, amplos benefícios fiscais na legislação do imposto sobre a renda para acelerar a acumulação privada de capital (OLIVEIRA, 2009, 160-162), conformando um modelo de desenvolvimento extremamente concentrador de renda e riqueza².

Na Constituição de 1988 a extrafiscalidade foi explicitamente reconhecida e autorizada em várias normas. O art. 151, I autoriza a "concessão de incentivos fiscais destinados a promover o equilíbrio do desenvolvimento socioeconômico entre as diferentes regiões do País". Já o art. 153, § 2.º, I ordena que as alíquotas do ITR sejam fixadas "de forma a desestimular a manutenção de propriedades improdutivas".

Portanto, a autorização constitucional da utilização extrafiscal do tributo já existia quando em 2003 a Emenda Constitucional n.º 42 alterou a redação do art. 170, VI para deixar explícita a possibilidade de defender o meio ambiente (um dos princípios da ordem econômica segundo o art. 170 da Constituição) por meio de "tratamento diferenciado conforme o impacto ambiental dos produtos e serviços e de seus processos de elaboração e prestação"; ou quando, mais recentemente, a Emenda Constitucional n.º 132/2023 incluiu a "defesa do meio ambiente" entre os cinco princípios do Sistema Tributário Nacional previstos no novo art. 145, § 3.º da Constituição.

Mas da validade jurídico-constitucional da extrafiscalidade não decorre que, do ponto de vista da política fiscal, ela deva ser utilizada sempre, ou com muita frequência. Não é preciso muita pesquisa para encontrar milhares de exemplos de uso extrafiscal do tributo no Brasil, a grande maioria deles no sentido da desoneração total ou parcial da carga tributária com vistas a gerar aumento de investimentos ou avanços na proteção ambiental. Mas é muito difícil encontrar evidências concretas de usos extrafiscais do tributo que tenham sido objeto de monitoramento efetivo quanto a seus resultados, e mais difícil ainda encontrar evidências de resultados concretos inequivocamente positivos desses usos extrafiscais do tributo por meio de desonerações e incentivos (CARVALHO, 2018).

No mais das vezes, a extrafiscalidade a realidade brasileira é uma política de benefícios/desonerações fiscais (e não de agravamentos da carga tributária) que decorre de pressões por parte dos atores econômicos beneficiados, sem que as

2. Para uma visão do fenômeno da extrafiscalidade no direito espanhol, cf. GODOI, 2004. Para uma comparação entre o fenômeno da extrafiscalidade no Brasil e na Alemanha, cf. PIMENTA, 2020.

desonerações tenham objetivos que se traduzam em metas objetivas e mensuráveis, e sem que haja qualquer mecanismo de monitoramento e avaliação dos resultados das desonerações.

Ou seja, a extrafiscalidade pela via da desoneração está profundamente enraizada na política tributária brasileira, mas seu uso racional e condicionado por governança, monitoramento e avaliação transparente com controle social é algo inédito. Essa característica da política fiscal brasileira é tão profunda e arraigada que nem mesmo uma norma constitucional imperativa foi capaz de modificá-la. Com efeito, em 2021 a Emenda Constitucional n.º 109 determinou que uma lei complementar deve definir "critérios objetivos, metas de desempenho e procedimentos para a concessão e a alteração de incentivo ou benefício de natureza tributária, financeira ou creditícia para pessoas jurídicas do qual decorra diminuição de receita ou aumento de despesa", inclusive "regras para a avaliação periódica obrigatória dos impactos econômico-sociais dos incentivos ou benefícios (...) com divulgação irrestrita dos respectivos resultados". A força de inércia da cultura da extrafiscalidade como desoneração desprovida de qualquer governança é tamanha que, como já se esperava, até o momento o Congresso Nacional não votou a lei complementar exigida pela Emenda Constitucional n.º 109/2021.

2. A VISÃO DA EXTRAFISCALIDADE E SUA RELAÇÃO COM A VISÃO DA FISCALIDADE

Há países e sociedades mais abertos/receptivos e menos abertos/receptivos para uma ideia de fiscalidade em que a justiça e a solidariedade fundamentam práticas efetivas de arrecadação de tributos conforme a capacidade contributiva dos contribuintes para utilização em políticas públicas viabilizadoras de direitos fundamentais para todos os cidadãos (LIVINGSTON, 2020; MURPHY, 2016). A sociedade brasileira, quando se leva em conta o resultado de pesquisas de opinião recentes, aparenta ser razoavelmente aberta a essa visão de fiscalidade (OXFAM BRASIL, 2022).

Em pesquisas conduzidas pelo Instituto Datafolha realizadas em 2017, 2019, 2021 e 2022, o percentual de entrevistados que concordou total ou parcialmente com a afirmação de que "o governo deve aumentar impostos em geral para garantir melhor educação, mais saúde e mais moradia para os que precisam" subiu de 24% (2017) para 56% (2022). O percentual de entrevistados que concordou total ou parcialmente com a afirmação de que "o governo deve aumentar os impostos somente de pessoas muito ricas para garantir melhor educação, mais saúde e

mais moradia para os que precisam" variou entre 71% em 2017 e 85% em 2022 (OXFAM BRASIL, 2022, 39-43).

Em 2024, ano da apresentação da proposta do G-20 de instituição de uma tributação efetiva sobre os super-ricos (ZUCMAN, 2024), o resultado de uma pesquisa de opinião realizada entre a população brasileira indicou que 69% dos entrevistados foram favoráveis à proposta, um ponto percentual a mais do que a média dos países do G-20 (IPSOS, 2024).

Mas se deixamos o plano das pesquisas de opinião e vamos estudar o interesse do Congresso Nacional por uma fiscalidade em que a justiça e a solidariedade fundamentam práticas efetivas de arrecadação de tributos conforme a capacidade contributiva dos contribuintes, então o resultado é bem distinto. Desde 1988, mesmo sob a vigência de uma Constituição de ideologia social-democrata que em várias normas determina a conformação de um sistema tributário baseado na capacidade contributiva e na progressividade, vigora um poderoso e renitente bloqueio institucional contra medidas concretas que viabilizem uma fiscalidade socialmente avançada que possa contribuir para reduzir a forte desigualdade da sociedade brasileira (GODOI, 2022).

Na doutrina tributária brasileira, muitos autores se mostram reticentes ou mesmo abertamente críticos de uma fiscalidade avançada em termos de capacidade econômica, progressividade e efetiva tributação dos estratos mais ricos da sociedade e, como contraponto, revelam uma acesa empolgação em relação às potencialidades da extrafiscalidade. Vejamos dois exemplos.

Ives Gandra da Silva Martins, crítico acerbo da instituição do imposto sobre grandes fortunas (MARTINS, 2002) e de uma visão mais receptiva à progressividade de alíquotas nos impostos em geral (BASTOS; MARTINS, 1990, 549), revela-se um militante da extrafiscalidade como "grande instrumento de moralização de costumes" e propõe gravar pesadamente a "exploração do lenocínio, copular ou fotográfico", os jogos de azar, o "campo difícil da toxicomania", num movimento de "utilizar-se da obrigação tributária como forma corrente de recondução da lei positiva aos contornos próprios da lei natural" (MARTINS, 1998, 313).

Alfredo Augusto Becker considerou a inclusão do princípio da capacidade econômica nas constituições do século XX uma "constitucionalização do equívoco" (BECKER, 1972, 441-447). Por outro lado, o autor propõe que ao direito tributário caiba um papel essencial na "revolução" destinada a instalar entre nós uma "nova civilização" (BECKER, 1972, 529). Mas esse papel não caberia ao direito tributário da fiscalidade, e sim ao da extrafiscalidade, ainda que o autor não indique em que

medidas concretas haveria de se manifestar essa extrafiscalidade revolucionária (BECKER, 1972, 535-545).

Não é exagero afirmar que a maioria da doutrina do direito tributário brasileiro tende a ver valores e afirmação de direitos fundamentais somente na extrafiscalidade, identificando na fiscalidade uma "mera" tarefa de manutenção do "Estado" ou da máquina pública. A passagem a seguir é bastante representativa dessa tendência (GOUVÊA, 2006, 38):

Verificamos, assim, que a tributação tem dupla finalidade: a) auferir recursos para que o Estado subsista; e b) garantir a realização dos direitos fundamentais dos cidadãos, os verdadeiros fins do Estado.

Quando falamos em "auferir recursos para o Estado", segundo regras constitucionais, referimo-nos à "fiscalidade". Consideramos a fiscalidade desvinculada de valores, afeita apenas a receitas e despesas.

Quando nos referimos à efetiva consecução de fins do Estado, mediante o uso do instrumento fiscal, reportamo-nos à "extrafiscalidade". Tomamos por extrafiscalidade os objetivos axiológicos da tributação.

Outra manifestação desse encanto com a extrafiscalidade e desencanto com a fiscalidade é a proposta de dividir as normas tributárias em dois grupos: no primeiro grupo estariam as "normas relativas à cobrança tributária", em que se dá uma "restrição de direitos fundamentais"; no segundo grupo estariam as "normas extrafiscais que reduzem o montante tributário a ser cobrado, como as normas de imunidade, de isenções e benefícios fiscais em geral", onde "se verifica sobremaneira a proteção dos direitos fundamentais dos contribuintes mais diretamente atingidos" (LEÃO, 2018, 257-259). A proposta vai além e chega a resultados práticos: as normas do primeiro grupo, como são vistas como "restritivas dos direitos de liberdade e de propriedade dos contribuintes", devem ser interpretadas com "maior respeito maior ao texto tal como colocado pelo constituinte ou legislador"; as normas do segundo grupo, protetoras dos direitos fundamentais, demandam uma "interpretação mais aberta à consideração de sua finalidade, na medida em que visa à promoção de finalidades definidas constitucionalmente (e, portanto, à promoção de direitos), e não à restrição" (LEÃO, 2018, 259)³.

As visões acima não reconhecem ao fenômeno da fiscalidade a dimensão e as características que ele tem no bojo do Estado Democrático de Direito. A fisca-

3. Para uma crítica dessa proposta, cf. GODOI; DANDE, 2022.

lidade, com sua função de definir o montante e a forma de distribuição dos ônus tributários entre os agentes econômicos e classes sociais, realiza necessariamente uma série de valores e objetivos constitucionais. Essa incapacidade de ver o fenômeno fiscal para além da "simples" ou da "mera" arrecadação se manifesta, por exemplo, na posição de que a progressividade do imposto sobre a renda seria uma medida extrafiscal, visto que não visaria "somente à arrecadação" e sim a um objetivo de redução das desigualdades sociais. Posições como essa não percebem que, num sistema tributário em que vigora de fato a capacidade econômica (art. 145 da Constituição) e numa República que tem como um dos fundamentos a dignidade da pessoa humana (art. 1.º, III da Constituição) e um dos objetivos fundamentais "erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais" (art. 3.º, III da Constituição), o objetivo dos tributos fiscais não pode ser "simplesmente" ou "meramente" arrecadatório (neste sentido, vide CARAVELLI, 2015).

Uma boa parte dos tributaristas brasileiros tem uma visão descrente da fiscalidade (ou do uso fiscal dos tributos) enquanto um comportamento estatal apto a transformar a sociedade em prol dos objetivos fundamentais da República. Duvidam, por exemplo, que o imposto sobre grandes fortunas ou que alíquotas progressivas do imposto sobre heranças, ou que alíquotas progressivas do imposto de renda sobre distribuição de lucros e dividendos sejam fundamentadas na solidariedade social e possam ter um papel verdadeiramente positivo sobre os rumos da sociedade em relação à redução das desigualdades. Contudo, quando se trata da extrafiscalidade, a análise da doutrina em geral passa a ser extremamente otimista, como se o tributo então adquirisse poderes imensos para alterar a realidade⁴ e dele passasse a depender o azar ou a sorte do meio ambiente, dos empregos, da pesquisa, da inovação tecnológica etc. Mas essa alta confiança na potencialidade do tributo (e mais especificamente em sua ausência ou minoração) para alterar os rumos da sociedade dificilmente vem acompanhada de evidências de relações causais ou tendências comportamentais com lastro empírico concreto.

Voltemos à afirmação de que da validade jurídico-constitucional da extrafiscalidade não decorre que, do ponto de vista da política fiscal, ela deva ser utilizada sempre, ou com muita frequência. De fato, a extrafiscalidade será uma política fiscal recomendável, promissora, desde que haja elementos econômicos, evidências

4. Como se viu no início do texto, Alfredo Augusto Becker via na tributação extrafiscal a força "revolucionária" que iria criar entre nós uma "nova civilização" (BECKER, 1972, 529).

empíricas, indícios de que um desvio da lógica da capacidade contributiva (a lógica da fiscalidade, que no Brasil é uma lógica presente na Constituição, mas muito pouco prestigiada na prática pelos legisladores de todos os entes federativos), poderá levar a um efetivo alcance de objetivos de natureza ambiental, sanitária, cultural etc.

3. OS ELEMENTOS CENTRAIS PARA UMA LUTA EFICAZ CONTRA A MUDANÇA CLIMÁTICA E O PAPEL DA EXTRAFISCALIDADE

Com o intuito de, em relação aos desafios da mudança climática, não embarcar numa empolgação injustificada com as potencialidades do uso extrafiscal dos tributos para mudar os rumos da sociedade, iniciemos por verificar quais são, segundo o último relatório do Painel Intergovernamental sobre Mudança do Clima criado no seio da Organização das Nações Unidas (IPCC, 2023a), os elementos centrais para que se consiga alcançar a meta do Acordo de Paris (2015) de limitar o aquecimento global a 1,5 graus Celsius acima da temperatura do período pré-industrial (1850-1900)⁵.

COMPROMISSO POLÍTICO

Os relatórios do IPCC não deixam dúvida de que o requisito essencial, a condição *sine qua non*, para uma ação climática global eficaz é o compromisso político das nações (IPCC, 2023a, *passim*).

Quanto a esse requisito essencial, não se pode deixar de registrar que uma das maiores potências econômicas e militares mundiais, os Estados Unidos da América, acaba de eleger como Presidente da República Donald Trump, um político assumidamente negacionista da mudança climática e do aquecimento global, que por isso mesmo escolheu como Secretário de Estado da área energética um executivo da indústria do petróleo que não se cansa de repetir publicamente que "não há crise climática, e também não estamos no meio de uma transição energética" (DAVENPORT; FRIEDMAN, 2024b).

Na América do Sul, o negacionismo climático tem no Presidente da Argentina eleito em 2023 (Javier Milei) um grande entusiasta. Para Milei, os cientistas que

5. No Acordo de Paris, de 2015, os países signatários assumiram o compromisso de manter o aumento da temperatura média global em bem menos de 2 graus Celsius acima dos níveis pré-industriais e de envidar esforços para limitar o aumento da temperatura a 1,5 graus Celsius acima dos níveis pré-industriais (1850-1900).

alertam sobre a emergência climática seriam "socialistas preguiçosos" e seriam "falsas" as pesquisas que vinculam as alterações climáticas a ações humanas (RTP NOTÍCIAS, 2024). Em seu discurso oficial na ONU no ano de 2024, Milei rechaçou a Agenda 2030 qualificando-a de "coletivista" e fruto do "socialismo" da ONU (MOLINA, 2024).

Em outubro de 2024, após 10 anos do Acordo de Paris, os órgãos técnicos da ONU fizeram um levantamento sobre as ações até então implementadas e sobre os planos e metas governamentais atualmente em vigor com relação à ação para combate da mudança climática, chegando à seguinte conclusão (UNITED NATIONS CLIMATE CHANGE, 2024):

os atuais planos climáticos nacionais estão muito aquém do que é necessário para impedir que o aquecimento global paralise todas as economias e destrua bilhões de vidas e meios de subsistência em todos os países

Segundo a ONU, os planos e ações ambientais em vigor, mesmo que sejam exitosos e tenham suas metas atingidas, propiciarão que, em 2030, as emissões de CO₂ sejam 2,6% menores do que em 2019. Ocorre que, segundo o relatório do IPCC de 2023, para evitar um aquecimento maior do que 1,5 graus Celsius acima dos níveis pré-industriais é preciso que, em 2030, as emissões sejam 48% menores do que em 2019; e para evitar um aquecimento maior do que 2 graus Celsius é preciso que, em 2030, as emissões sejam 22% menores do que em 2019 (IPCC, 2023a, 21). Vale dizer: é enorme a distância entre as ações em curso e o que seria necessário para cumprir o Acordo de Paris.

Note-se quão delicada é a situação: por um lado, não há dúvida de que os compromissos, metas e ações efetivas realizados pelos países entre 2015 e 2024 foram claramente insuficientes e levarão muito provavelmente a um aquecimento global superior a 2 graus Celsius em relação aos níveis de 1850-1900. Por outro lado, nos cinco anos que restam até 2030, quando se fechará a "janela de oportunidade para garantir um futuro habitável e sustentável para todos (afirmação com grau de confiança científica muito alta)" (IPCC, 2023a, 24), a estratégia já anunciada pelo presidente eleito dos EUA é se retirar do Acordo de Paris e tomar medidas econômicas e administrativas domésticas no sentido de "desmantelar a política ambiental" do seu país (DAVENPORT; FRIEDMAN, 2024a).

É preciso realismo para perceber e registrar que hoje há duas lutas em curso: a luta contra a emergência climática, e a luta contra a luta contra a emergência climática.

GOVERNANÇA INCLUSIVA, CONHECIMENTOS E VALORES DIVERSIFICADOS, GESTÃO DO ECOSISTEMA. PECULIARIDADES QUANTO AO PERFIL DAS EMISSÕES DO BRASIL

Além do compromisso político, o relatório do IPCC aponta outros três fatores como requisitos essenciais de uma ação climática global eficaz: aplicar conhecimentos e valores diversificados; garantir uma governança inclusiva; e promover uma gestão adequada do ecossistema. (IPCC, 2023a, 25).

Para mitigar as mudanças climáticas e se adaptar melhor a elas, é preciso contar não só com o conhecimento científico formal, mas também com os conhecimentos e tradições dos povos indígenas e das populações tradicionais. Exemplo da necessidade dessa integração são as conclusões do estudo recente do Instituto Serrapilheira, no sentido de que chuvas estreitamente relacionadas com as terras indígenas da Amazônia irrigam 80% de todas as áreas agropecuárias do Brasil (SERRAPILHEIRA, 2024).

A respeito do requisito da gestão adequada do ecossistema, é preciso abrir um parêntese para comentar a situação peculiar brasileira. Segundo o Observatório do Clima e seu "Sistema de Estimativas de Emissões e Remoções de Gases de Efeito Estufa (SEEG)", o Brasil é atualmente o sétimo maior poluidor climático do mundo, com 3% do total global, ficando atrás de China, EUA, Índia, União Europeia, Rússia e Indonésia. Se nos países industrializados o principal foco de emissão de gases de efeito estufa (GEE) é o setor de provisionamento energético, transportes e indústria (no patamar de 70% do volume total de emissões – cf. PARLAMENTO EUROPEU, 2024), no Brasil a maior fonte de emissão líquida vem dos desmatamentos/mudança de uso da terra e das florestas (48%), seguida da atividade agropecuária (27%) (SEEG, 2023, 4).

O pico das emissões brasileiras de gases de efeito estufa se deu no ano de 2003. A partir de 2004 se iniciou um período de queda consistente na intensidade dos desmatamentos, que foi até 2009/2012. Os desmatamentos voltaram a crescer levemente entre 2013 e 2018, para no governo Bolsonaro (2019-2022) crescerem com muito mais força (SEEG, 2023, 4):

o descontrole deliberado da devastação dos biomas e a extinção da governança climática federal na gestão passada [2019-2022] cobraram uma conta elevada do país. Entre 2019 e 2022, o Brasil emitiu 9,4 bilhões de toneladas brutas de gases de efeito estufa, retornando ao patamar de emissões dos mandatos de FHC 2 (9,8 bilhões) e de Collor/Itamar (9,1 bilhões) e anulando as conquistas dos governos Lula 2 e Dilma 1, quando

as emissões em quatro anos foram de 7,6 bilhões e 7,7 bilhões de toneladas de CO₂ e, respectivamente.

Portanto, se nos países mais industrializados uma redução drástica das emissões de GEE supõe necessariamente uma radical transição energética e uma substancial redução de atividades econômicas lícitas, no caso brasileiro a matriz energética já é hoje bastante sustentável e uma substancial redução das emissões depende do efetivo combate de atividades ilícitas e mesmo criminosas, como queimadas e desmatamento. Nesse contexto, a tributação do carbono (como instrumento econômico de indução à transição energética) deve ter muito mais espaço na política fiscal dos países do norte industrializado do que na política fiscal do Brasil (neste sentido, GIANETTI, 2024). Neste sentido, vale lembrar que o atual governo brasileiro estabeleceu como meta o desmatamento zero em 2030⁶, o que poderia transformar o país num relevante "removedor global de gás carbônico". Segundo a própria Ministra do Meio Ambiente Marina Silva (AZEVEDO, 2024),

Zerar o desmatamento é a forma mais "fácil" de reduzir as emissões gases de efeito estufa (GEE), mais do que, por exemplo, mudar a base produtiva de indústria, transporte e energia. Como a maior parte de nossas emissões vem do desmatamento, da transformação do uso da terra, o Brasil pode alcançar uma diminuição significativa e dar mais tempo para que os outros setores se adequem.

FINANCIAMENTO E INOVAÇÃO, INTEGRAÇÃO ENTRE SETORES E ESCALAS DE TEMPO, SINÉRGIAS ENTRE O CLIMA E AS AÇÕES DE DESENVOLVIMENTO, MUDANÇA COMPORTAMENTAL APOIADA POR POLÍTICAS, INFRAESTRUTURA E FATORES SOCIOCULTURAIS

Completando a lista de fatores que induzem a ações individuais e coletivas em prol de um combate eficaz contra a emergência climática, o IPCC menciona: financiamento e inovação; integração entre setores e escalas de tempo; sinergias entre o clima e as ações de desenvolvimento; mudança comportamental apoiada por políticas, infraestrutura e fatores socioculturais. Neste conjunto de fatores, a tributação tem sem dúvida um papel bastante relevante. Não só a tributação extra-

6. Houve substanciais reduções no desmatamento na Amazônia e no Cerrado a partir de 2023 (MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE E MUDANÇA DO CLIMA, 2024). Contudo, houve grave aumento nas queimadas no Pantanal, na Amazônia e no Cerrado em 2024 (WWF BRASIL, 2024).

fiscal, mas também (com o mesmo grau de importância) a fiscalidade como forma de financiamento equitativo das políticas públicas. Com efeito, o IPCC registra que a pobreza, a desigualdade e a injustiça social são fatores que dificultam as ações efetivas contra a emergência climática, e a fiscalidade está indissoluvelmente ligada ao combate dessas mazelas. Há um trecho do relatório do IPCC que sintetiza muito bem o imbricamento de fiscalidade e extrafiscalidade e suas funções no combate à mudança climática:

Trajetórias de mitigação ambiciosas implicam mudanças grandes e às vezes disruptivas nas estruturas econômicas existentes, com consequências distributivas significativas dentro de e entre os países. Para acelerar a ação climática, as consequências adversas dessas mudanças podem ser moderadas por reformas fiscais, financeiras, institucionais e regulamentares e pela integração das ações climáticas nas políticas macroeconômicas, por meio de: i) pacotes para toda a economia, consistentes com as circunstâncias nacionais, apoiando trajetórias de crescimento sustentável de baixa emissão; ii) redes de segurança e proteção social resilientes ao clima; e iii) melhor acesso ao financiamento para infraestruturas e tecnologias de baixa emissão, especialmente nos países em desenvolvimento (IPCC, 2023b).

Esse registro é muito importante, pois a tendência da doutrina tributária é empolgar-se com a extrafiscalidade da mudança climática (especialmente com as medidas desonerativas de benefícios fiscais) e esquecer do papel central de uma fiscalidade equitativa para guiar as medidas de adaptação e mitigação necessárias para evitar o caos por meio de uma nova "economia da mudança climática" (CEPAL, 2024).

Quanto aos incentivos e benefícios fiscais relacionados à inovação e à transição energética, sua aprovação no Congresso Nacional não será nada difícil. Difícil será resistir às pressões dos grupos econômicos e construir uma rede de benefícios fiscais com governança robusta e mecanismos eficazes de monitoramento e avaliação. Neste particular, uma boa política seria a de reavaliar meticulosamente os atuais benefícios fiscais, que montam anualmente a centenas de bilhões de reais (FERNANDES, 2024) e beneficiam todos os setores econômicos - inclusive os responsáveis pelos maiores focos de emissão de gases de efeito estufa. Aqui a orientação geral deve ser a de substituir benefícios fiscais sem monitoramento ou com alta pegada de carbono por benefícios fiscais com adequada governança/monitoramento e que efetivamente induzam a uma redução da pegada de carbono.

Por outro lado, levando em conta as peculiaridades brasileiras quanto aos setores que mais contribuem com o aquecimento global (mudança do uso da terra e

agricultura), deve-se evitar a criação de tributos indiretos com questionável eficácia para induzir a redução de emissões e preferir-se a mobilização de recursos por meio da efetiva tributação dos mais ricos como meio de perseguir as metas climáticas conjuntamente com as metas dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável, como pôs de manifesto a Declaração do G20 - Rio 2024:

19. A tributação progressiva é uma das principais ferramentas para reduzir as desigualdades internas, fortalecer a sustentabilidade fiscal, promover a consolidação orçamentária, promover crescimento forte, sustentável, equilibrado e inclusivo e facilitar a realização dos ODS. Nós aplaudimos as recentes reformas fiscais internas realizadas por vários membros do G20 para combater as desigualdades e promover sistemas fiscais mais justos e progressivos e reconhecemos que melhorar a mobilização de recursos internos é importante para apoiar os ODS (G20 BRASIL 2024, 2024).

4. CONCLUSÃO

É preciso realismo para reconhecer que “a luta contra a mudança climática” vive infelizmente um momento de alta no contexto global. O contexto presente é delicado: os compromissos, metas e ações efetivas realizados pelos países entre 2015 e 2024 levarão muito provavelmente a um aquecimento global superior a 2 graus Celsius em relação aos níveis de 1850-1900, e nos cinco anos que restam até 2030 (ano em que se fecha a janela de oportunidade para garantir um futuro habitável e sustentável para todos) há perspectivas de defecções e críticas ainda mais fortes contra o Acordo de Paris de 2015.

Por outro lado, é muito importante refletir sobre o que está em jogo com o fator “mudança comportamental apoiada por políticas, infraestrutura e fatores socioculturais” que o IPCC aponta como um dos mais importantes para alcançar as metas da luta contra a mudança climática. Dada a lógica do sistema econômico atual, a tendência é utilizar a necessidade de transição energética e redução de emissões como oportunidade de novos nichos e negócios lucrativos (inclusive para o setor financeiro), sem uma efetiva mudança dos hábitos socioculturais atuais extremamente consumistas e acumuladores.

O exemplo da eletrificação veicular no Brasil é bastante ilustrativo: em vez de se buscar reduzir significativamente o número de automóveis (já excessivamente alto) nas cidades brasileiras e privilegiar a melhoria da infraestrutura do transporte público coletivo (BARCELLOS, 2024), a tendência natural do mercado e dos formuladores

de políticas públicas é criar vultosos benefícios fiscais para as indústrias automobilísticas de modo a incentivar o proprietário de veículos movidos a combustíveis fósseis (inclusive o profissional autônomo dos aplicativos de transporte) a comprar novos automóveis com propulsão elétrica (vendendo o veículo usado movido por combustíveis fósseis para compradores sem capacidade econômica para arcar com os altos preços dos carros elétricos), com a consequência de aumentar ainda mais o número de automóveis nas cidades, a maioria deles circulando com uma ou duas pessoas.

BIBLIOGRAFIA

- AZEVEDO, Ana Lucia. Cresce a pressão pelo desmatamento zero no Brasil, *O Globo - Valor Econômico*, Rio de Janeiro, 11 out. 2024. Disponível em: <https://valor.globo.com/brasil/g20-no-brasil/noticia/2024/10/11/cresce-a-pressao-pelo-desmatamento-zero-no-brasil.ghtml>. Acesso em 10 dez. 2024.
- BARCELLOS, Thaís. Brasileiro troca o ônibus pelo carro e pelos apps de transporte, diz pesquisa, *O Globo, Economia*, Rio de Janeiro, 7 ago. 2024. Disponível em: <https://oglobo.globo.com/economia/noticia/2024/08/07/brasileiro-troca-o-onibus-pelo-carro-e-pelos-apps-de-transporte-diz-pesquisa.ghtml>. Acesso em 10 dez. 2024.
- BASTOS, Celso Ribeiro; MARTINS, Ives Gandra da Silva. Comentários à Constituição do Brasil (promulgada em 05 de outubro de 1988), Vol.6, Tomo I, São Paulo: Saraiva, 1990.
- BECKER, Alfredo Augusto. *Teoria geral do direito tributário*, 2.^a edição, São Paulo: Saraiva, 1972.
- CARAVELLI, Flávia Renata Vilela. *Extráfiscalidade – Reconstrução conceitual no contexto do Estado Democrático de Direito e aplicações no direito tributário*, Belo Horizonte: Arraes, 2015.
- CARVALHO, Cassius Vinicius de. *A extráfiscalidade e seus reflexos para a atividade empresarial e para o poder público na perspectiva do setor automotivo*, Dissertação (mestrado profissional) - Escola de Direito de São Paulo da Fundação Getúlio Vargas, São Paulo, 2018.
- CEPAL, *La economía del cambio climático en América Latina y el Caribe, 2023 - Necesidades de financiamiento y herramientas de política para la transición hacia economías con bajas emisiones de carbono y resilientes al cambio climático*. Santiago, 2024.

- DAVENPORT, Coral; FRIEDMAN, Lisa. Como Trump planeja deixar Acordo de Paris e dismantelar a política ambiental dos EUA, Folha de São Paulo – The New York Times, 11 nov. 2024, 2024a. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/ambiente/2024/11/como-trump-planeja-deixar-acordo-de-paris-e-desmantelar-politica-ambiental-dos-eua.shtml>. Acesso em 10 dez. 2024.
- DAVENPORT, Coral; FRIEDMAN, Lisa. Trump picks Gas Executive as Energy Secretary, The New York Times, New York, 16 nov. 2024, 2024b. Disponível em <https://www.nytimes.com/2024/11/16/climate/trump-picks-chris-wright.html?searchResultPosition=9>. Acesso em 10 dez. 2024.
- FERNANDES, Adriana. Empresas declaram à Receita ter recebido R\$97,7 bi em incentivos fiscais até agosto, *Folha de São Paulo*, Economia, 12 nov. 2024. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/mercado/2024/11/empresas-declaram-a-receita-ter-recebido-r-977-bi-em-incentivos-fiscais-ate-agosto.shtml>. Acesso em 10 dez. 2024.
- G20 BRASIL 2024. *Declaração de Líderes do Rio de Janeiro*, Rio de Janeiro, 2024. Disponível em: <https://www.gov.br/planalto/pt-br/acompanhe-o-planalto/g20-rio-de-janeiro-leaders-em-portugues.pdf>. Acesso em 10 dez. 2024.
- GIANNETTI, Leonardo Varella, Tributação e o combate às mudanças climáticas: reflexões críticas a respeito do *carbon tax*, Pesquisa pós-doutoral, FGV Direito SP, São Paulo, 2024.
- GODOI, Marciano Seabra de. Concentração de renda e riqueza e mobilidade social A persistente recusa da política tributária brasileira a reduzir a desigualdade, *Revista de Informação Legislativa do Senado Federal*, Jul./Set. 2022, Vol. 235, Brasília, 61-74.
- GODOI, Marciano Seabra de. Extrafiscalidad y sus límites constitucionales. *Revista Internacional de Direito Tributário da Associação Brasileira de Direito Tributário*, Vol.1, p.219 - 262, Belo Horizonte, 2004.
- GODOI, Marciano Seabra de; DANDE, João Victor Araújo. Será Mesmo o Tributo uma Restrição a Direitos Fundamentais?, *Revista Direito Tributário Atual*, nº 50, p. 305-324. São Paulo: IBDT, 1º quadrimestre 2022.
- GOUVÊA, Marcos de Freitas. *A Extrafiscalidade no Direito Tributário*, Belo Horizonte: Del Rey, 2006.
- IPCC. *Climate Change 2023: Synthesis Report. Contribution of Working Groups I, II and III to the Sixth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change* [Core Writing Team, H. Lee and J. Romero (eds.)]. IPCC, Geneva, Switzerland, 2023a.

- IPCC. PAINEL INTERGOVERNAMENTAL SOBRE MUDANÇA DO CLIMA 2023 Relatório Síntese. Um Relatório do Painel Intergovernamental sobre Mudança do Clima. Ministério da Ciência Tecnologia e Inovação, 2023b.
- IPSOS, Earth for All Survey, Brazil G20+ Global Report: attitudes to political and economic transformation, 2024.
- LEÃO, Martha Toribio. *O direito fundamental de economizar tributos: entre legalidade, liberdade e solidariedade*, São Paulo: Malheiros, 2018.
- LIVINGSTON, Michael. *Tax and Culture. Convergence, Divergence, and the Future of Tax Law*, Cambridge: Cambridge University Press, 2020.
- MARTINS, Ives Gandra da Silva. *O imposto sobre grandes fortunas*, 2002. Disponível em https://www.gandramartins.adv.br/project/ives-gandra/public/uploads/2013/02/05/73dee55a200268_o_imp_sobre_gdes_forts.pdf. Acesso em 8 dez. 2024.
- MARTINS, Ives Gandra da Silva. *Teoria da Imposição Tributária*, 2.ª edição, São Paulo: LTr, 1998.
- MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE E MUDANÇA DO CLIMA, Resultados do Prodes 2023/2024 Amazônia e Cerrado, Brasília, 2024. Disponível em: Plano de Ação para a Prevenção e Controle do Desmatamento na Amazônia Legal – PPCDAm. Acesso em 10 dez. 2024.
- MOLINA, Melisa. Show anarcocapitalista en Nueva York. Javier Milei calificó de "socialista" a la ONU, rechazó la agenda 2030 y anunció el fin de la "neutralidad", Página 12, El país, 25 set. 2024. Disponível em: <https://www.pagina12.com.ar/770010-javier-milei-califico-de-socialista-a-la-onu-rechazo-la-agen>. Acesso em 10 dez. 2024.
- MURPHY, Richard. *The Joy of Tax. How a fair tax system can create a better Society*, London: Transworld Publishers, 2016.
- OLIVEIRA, Fabrício Augusto de. *Economia e política das finanças públicas no Brasil*. São Paulo: Hucitec, 2009.
- OXFAM BRASIL. *Nós e as desigualdades. Pesquisa Oxfam Brasil/Datafolha Percepções sobre desigualdades no Brasil*, Oxfam Brasil, São Paulo, 2022.
- PARLAMENTO EUROPEU, Emissões de gases com efeito de estufa por país e setor (Infografia), 2 dez. 2024. Disponível em: <https://www.europarl.europa.eu/topics/pt/article/20180301STO98928/emissoes-de-gases-com-efeito-de-estufa-por-pais-e-setor-infografia>. Acesso em 10 dez. 2024.
- PIMENTA, Paulo Roberto Lyrio. *Direito tributário ambiental*, Rio de Janeiro: Forense, 2020.

RTP NOTÍCIAS, Negacionismo. Milei ordena retirada da delegação argentina da COP29 e abandona negociação, RTP, Mundo, 14 out. 2024. Disponível em https://www.rtp.pt/noticias/mundo/negacionismo-milei-ordena-retirada-da-delegacao-argentina-da-cop29-e-abandona-negociacao_n1614761. Acesso em 10 dez. 2024.

SEEG, *Análise das emissões de gases de efeito estufa e suas implicações para as metas climáticas do Brasil. 1970-2022*, Observatório do Clima, 2023. Disponível em: <https://energiaeambiente.org.br/produto/analise-das-emissoes-de-gases-de-efeito-estufa-e-suas-implicacoes-para-as-metas-climaticas-do-brasil-1970-2022>. Acesso em 10 dez. 2024.

SERRAPILHEIRA, Chuvas das Terras Indígenas da Amazônia contribuem para 57% da renda agropecuária do Brasil, Ecologia, 3 dez. 2024. Disponível em: <https://serrapilheira.org/chuvas-das-terras-indigenas-da-amazonia-contribuem-para-57-da-renda-agropecuaria-do-brasil/>. Acesso em 10 dez. 2024.

UNITED NATIONS CLIMATE CHANGE, "New UN Climate Change Report Shows National Climate Plans 'Fall Miles Short of What's Needed'", 28 out. 2024, 2024. Disponível em: <https://unfccc.int/news/new-un-climate-change-report-shows-national-climate-plans-fall-miles-short-of-what-s-needed>. Acesso em 10 dez. 2024.

WWF BRASIL, Amazônia, Cerrado e Pantanal registram recordes de incêndios em setembro, 3 out. 2024. Disponível em: [https://www.wwf.org.br/?89840/Amazonia-Cerrado-e-Pantanal-registram-recordes-de-incendios-em-setembro#:~:text=No%20acumulado%20de%202024%2C%20entre,de%202023%20\(26.448%20focos\)](https://www.wwf.org.br/?89840/Amazonia-Cerrado-e-Pantanal-registram-recordes-de-incendios-em-setembro#:~:text=No%20acumulado%20de%202024%2C%20entre,de%202023%20(26.448%20focos)). Acesso em 10 dez. 2024.

ZUCMAN, Gabriel. A blueprint for a coordinated minimum effective taxation standard for ultra-high-net-worth individuals, 2024. Disponível em: <https://www.taxobservatory.eu/publication/a-blueprint-for-a-coordinated-minimum-effective-taxation-standard-for-ultra-high-net-worth-individuals/>. Acesso em 17 jan 2025.

A FACE FISCAL DO LEVIATÃ CLIMÁTICO: O CBAM E A COLONIALIDADE DO PODER

FRANCISCO MATA MACHADO TAVARES¹

¹ Universidade Federal de Goiás - UFG