FGV DIREITO SP
MESTRADO PROFISSIONAL

As implicações tributárias do mercado de carbono como instrumento efetivo para estimular a transição energética

Viviane Zampieri de Lemos Battistini

Projeto de pesquisa apresentado ao
Mestrado Profissional da FGV Direito SP.

Versão de 23.10.2023

1. Tema, contexto e delimitação de escopo

Desde 1.997, em razão do Protocolo de Kyoto, o mundo vem discutindo os impactos das alterações climáticas, estabelecendo inicialmente metas de descarbonização de forma a mitigar o aquecimento global.

Quando do Acordo de Paris, em 2.015, a NDC (Contribuições Nacionalmente Determinadas) apresentada pelo Brasil previa como meta a redução de emissão de gases de efeito estufa (GEE) em 37% até 2.025 e uma indicação de que em 2.030 esse percentual seria de 43%, comparativamente ao ano de 2.005. Como anexo da NDC, o país também sinalizou que alcançaria seus objetivos por meio de políticas públicas bem descritas e detalhadas, como zerar o desmatamento ilegal da Amazônia, restaurar florestas e ampliar o uso de energias renováveis não-hidrelétricas.

Anos depois, em 2.020, o Brasil registrou uma atualização da NDC junto à UNFCCC (Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima), mantendo os percentuais previstos em 2.015. No entanto, diferentemente do que dispõe o artigo 35 da Decisão 1/CP.21[1], não houve a apresentação de estratégias de longo prazo aptas a atingir as metas indicadas, mas uma menção de que a conquista desses objetivos dependeria do funcionamento dos mercados de carbono propostos pelo artigo 6.4 do Acordo de Paris[2].

---

[1] https://unfccc.int/resource/docs/2015/cop21/eng/10a01.pdf

[2] 6.4. Fica estabelecido um mecanismo para contribuir para a mitigação de emissões de gases de efeito estufa e apoiar o desenvolvimento sustentável, que funcionará sob a autoridade e orientação da Conferência das Partes na qualidade de reunião das Partes deste Acordo, que poderá ser utilizado pelas Partes a título voluntário. O mecanismo será supervisionado por um órgão designado pela Conferência das Partes na qualidade de reunião das Partes deste Acordo e terá como objetivos:
(a) Promover a mitigação de emissões de gases de efeito estufa, fomentando ao mesmo tempo o desenvolvimento sustentável;
(b) Incentivar e facilitar a participação na mitigação de emissões de gases de efeito de estufa de entidades públicas e privadas autorizadas por uma Parte;
(c) Contribuir para a redução dos níveis de emissões na Parte anfitriã, que se beneficiará das atividades de mitigação pelas quais se atingirão resultados de reduções de emissões que poderão também ser utilizadas por outra Parte para cumprir sua contribuição nacionalmente determinada; e
(d) Alcançar uma mitigação geral das emissões globais.

Nesse contexto, a regulamentação de um mercado de carbono regulado reflete a opção por uma política pública mais clara e direcionada ao cumprimento das metas às quais o país voluntariamente se obrigou para o atingimento dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável assumidos internacionalmente.

Além de inúmeras complexidades, como a conceituação do instituto, indicação de órgãos de fiscalização envolvidos, precificação do direito, certificações etc., a regulamentação também deve enfrentar as discussões quanto à natureza jurídica dos direitos negociados nesse ambiente, tanto na geração do crédito de carbono como na sua comercialização, o que define os tributos incidentes nessas operações e, consequentemente, pode impulsionar ou decretar o insucesso do instituto.

Assim, o objetivo do presente estudo é avaliar em que medida o mercado de carbono e seus contornos tributários podem ser adotados como políticas fiscais eficientes para combater as externalidades negativas associadas às questões ambientais e compará-los com outras ferramentas tributárias utilizadas como alterativa para acelerar a transição energética idealizada no cenário mundial para conter as mudanças climáticas.

2. Quesitos, fontes de pesquisa e formas de acesso

Contextualização fática

Questão 1: Como o tema relativo às mudanças climáticas tem sido conduzido mundialmente?

Questão 2: Qual a importância dos acordos multilaterais e como tem sido a implementação dos países equiparados ao Brasil na condução do assunto?

Questão 3: Como os países considerados mais poluentes tem lidado com a implementação dos acordos multilaterais envolvendo mudanças climáticas?

Referencial teórico-normativo

Questão 1: Como a regulamentação do mercado de carbono contribui para o atingimento do Brasil nas metas indicadas por países participantes do Acordo de Paris?

Questão 2: De que forma a tributação do mercado de carbono pode influenciar no sucesso do mercado de carbono e consequentemente no alcance das metas apresentadas pelo Brasil para o combate às mudanças climáticas?

Questão 3: Quais as perspectivas legislativas de regulação e tributação no Brasil?

Questão 4: A regulação do mercado de carbono é suficiente e eficiente para atender as necessidades mapeadas e atingir as metas aos quais o Brasil se obrigou?

Abordagem analítica

Questão 1: Quais são os principais desafios enfrentados na implementação da tributação do mercado de carbono e como podem ser superados?

Questão 2: Como a tributação do mercado de carbono contribui para a mitigação das emissões de gases de efeito estufa e para a transição para uma economia de baixo carbono?

Questão 3: De que modo a regulação do mercado de carbono pode contribuir para o mercado voluntário?

Questão 4: De que forma a regulamentação do mercado de carbono se mostra mais eficiente do que a adoção de outros instrumentos relacionados à tributação ambiental?

Questão 5: As propostas legislativas atualmente em discussão atendem os princípios constitucionais que tangenciam o tema?

Para responder aos questionamentos acima, pretende-se adotar como modelo de pesquisa predominante o trabalho exploratório**,** com a consulta aos levantamentos disponibilizados por institutos nacionais e internacionais sobre os impactos econômicos e à legislação nacional e estrangeira que envolvem a temática. Adicionalmente se pretende consultar sítios da ONU, OCDE, FMI, Banco Mundial, IPEA, entre outros, além da leitura de trabalhos acadêmicos e consulta a artigos nacionais e estrangeiros sobre o tema.

3. Relevância prática, caráter inovador e potencial de impacto

A relevância prática do trabalho consiste abordar de que forma a tributação pode influenciar no mercado de carbono e, dessa forma, contribuir para uma transição energética que possa beneficiar o meio ambiente, tema que tem sido alvo de intensos debates no cenário mundial, especialmente diante da necessidade de atingir os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável das Nações Unidas.

Apesar de iniciativas fracassadas no passado sobre uma regulamentação do tema, atualmente a discussão sobre o mercado de carbono foi revitalizada e passou a ser amplamente defendida pelo Governo Federal, mais inclinado a adotar uma agenda ambiental e sustentável para o país.

A própria discussão da reforma tributária em trâmite no Congresso Nacional tem sinalizado a possibilidade para a tributação de serviços ambientais e onerar mais

severamente o consumo de bens e serviços lesivos ao meio ambiente, mas podem não implicar na indução de uma alteração de comportamento de grandes poluidores.

Nesse sentido, busca-se demonstrar que a regulação do mercado de carbono tem maior potencial para orientar condutas dos agentes que mais contribuem para a emissão de GEE e se relevar mais efetiva como política pública voltada a atender as metas às quais o país se obrigou com a comunidade internacional.

Assim, a utilidade prática é investigar o mercado de carbono como instrumento que implique na mudança de comportamentos nocivos de grandes poluidores, sem deixar de fomentar o mercado voluntário de carbono, com a proposição de recomendações para uma tributação mais eficiente desses negócios, levando em consideração os objetivos de arrecadação fiscal, eficiência energética, equidade social e sustentabilidade ambiental.

4. **Familiaridade com objeto da pesquisa**

Atuo como advogada concursada na Petrobras há mais de dezenove anos, tendo percorrido inicialmente as áreas de contencioso administrativo e judicial em questões especialmente relacionadas com o ICMS nos Estados do Centro-Oeste e Região Sul e Sudeste, com maior profundidade nos Estados de São Paulo e Rio de Janeiro, que concentram as maiores atividades relativas à comercialização de combustíveis.

Anteriormente, nos anos de 2010 e 2012, mas fora da área puramente jurídica, atuei como coordenadora de relacionamento com as autoridades fiscais dessas mesmas regiões, cujo objetivo era estreitar as relações entre os Estados e contribuintes com a discussão e proposições legislativas de impacto tributário sobre as operações realizadas pela indústria do petróleo.

Atualmente, como consultora jurídica da área tributária, presto assessoramento na aplicação das legislações relacionadas ao setor petrolífero, com ênfase na tributação dos combustíveis e operações de comercio exterior.

A questão da transição energética tem sido considerada prioritária por todas as empresas que atuam no setor energético e, embora o mercado voluntário de carbono venha se mostrado importante no atingimento de metas de ESG ("*Environmental, Social and Governance*"), não é suficiente para condicionar comportamentos dos agentes econômicos.

A tributação pode influenciar significativamente no mercado de carbono como ferramenta de política e gestão pública e determinar o sucesso desse mecanismo como instrumento para alcançar as metas brasileiras relativas ao Acordo de Paris.

5. **Bibliografia preliminar**

ANSELMINI, Priscila; BUFFON, Marciano. Extrafiscalidade como meio de realização de políticas públicas: a busca pela concretização do "bem comum" no estado democrático de direito. Revista Eletrônica Direito e Política, Programa de Pós-Graduação Stricto Sensu em Ciência Jurídica da UNIVALI, Itajaí, v.15, n.1, 1º quadrimestre de 2020. Disponível em: www.univali.br/direitoepolitica - ISSN 1980-7791

CARRAZZA, Roque Antonio. ICMS. 16. ed. rev. ampl São Paulo: Malheiros, 2012.

MELO, José Eduardo Soares de. ICMS: teoria e prática. 14. ed. São Paulo: Livraria do Advogado, 2018.

APPY, B. Taxação sobre carbono, competitividade e correção de distorções do sistema tributário: Impactos na economia brasileira. São Paulo: Instituto Escolhas, 2015.

BERTI, Flávio de Azambuja. Impostos: extrafiscalidade e não-confisco. Curitiba: Juruá Ed., 2003.

CALIENDO, Paulo. Tributação e Sustentabilidade Ambiental: a extrafiscalidade como instrumento de proteção do meio ambiente. Revista de Direito Ambiental, vol. 76, Out. 2014.

CARVALHO, Paulo de Barros. In SOUZA, Jorge Henrique de Oliveira Souza. Tributação e meio ambiente. Belo Horizonte: Del Rey, 2009.

CASTRO, R. de F. Transição para uma nova ética tributária: a sustentabilidade como objetivo econômico. Disponível em: http://www.abralatas.org.br/wpcontent/themes/abralatas/docs/Abralatas_Livro_NovaEticaTributaria.pdf

DUARTE, Beatriz Bergamim; TUPIASSU, Lise; NOBRE, Simone. O mercado de carbono na Política de Mitigação das Mudanças Climáticas. Revista de Direito Ambiental e Socioambientalismo, v.6, n.2. 2020.

ISLAM, Roumeen. What a carbon tax can do and why it cannot do it all? *In*: World Bank Blog. 19 de Janeiro de 2022. Disponível em: https://blogs.worldbank.org/energy/what-carbon-tax-can-do-and-why-it-cannot-do-it-all#:~:text=A%20carbon%20tax%20reflecting%20the,discussions%20are%20ongoing%20in%20others.

OCDE. OECD Inventory of Support Measures for Fossil Fuels. Disponível em: https://www.oecd.org/fossil-fuels/countrydata/OECD-Fossil-Fuels-Support-database-brochure-2019.pdf

OCDE. Environmental Fiscal Reform: Progress, Prospects and Pitfalls, 2017, online. Disponível em: https://www.oecd.org/tax/tax-policy/environmental-fiscal-reform-G7-environment-ministerial-meeting-june-2017.pdf

OCDE. Environmentally related taxes, fees and charges – main characteristics for selected countries. Disponível em: https://pinedatabase.oecd.org/Query_2.aspx?QryCtx=3&isid=11ab40a0-7493-4c8f-815aeb5c908a1299

OCDE. Taxes on polluting fuels are too low to encourage a shift to low-carbon alternatives. Disponível em: https://www.oecd.org/tax/taxes-on-polluting-fuels-are-too-low-to-encourage-a-shift-to-low-carbon-alternatives.htm

SCAFF, Fernando Facury; TUPIASSU, Lise Vieira da Costa. Tributação e políticas públicas: o ICMS Ecológico. In: TÔRRES, Heleno Taveira (Org.). Direito tributário ambiental. São Paulo: Malheiros, 2005, p. 735.

OLIVEIRA, José Marcos Domingues de. O conteúdo da extrafiscalidade e o papel das Cides: efeitos decorrentes da não utilização dos recursos arrecadados ou da aplicação em finalidade diversa. [In: Revista Dialética de Direito Tributário 131/45. São Paulo: Dialética, 2006.

PERRY, Ian. What is carbon taxation? *In*: IMF F&D Blog, Juho de 2019. Disponível em: https://www.imf.org/en/Publications/fandd/issues/2019/06/what-is-carbon-taxation-basics

TAVORA, Fernando Lagares. Aspectos econômicos da transição para uma economia verde. In: CONSULTORIA LEGISLATIVA E NÚCLEO DE ESTUDOS E PESQUISAS (Org.). Temas e agendas para o desenvolvimento sustentável. Brasília: Senado Federal: Subsecretaria de Edições Técnicas, 2012.

TORRES, Heleno Taveira. Da relação entre competências constitucionais tributária e ambiental – os limites dos chamados "tributos ambientais". In: TÔRRES, Heleno Taveira (Org.). Direito Tributário Ambiental. São Paulo: Malheiros, 2005.

TORRES, Heleno Taveira. Pressupostos constitucionais das contribuições de intervenção no domínio econômico. A CIDE - Tecnologia. In: ROCHA, Valdir de Oliveira (Coord.). Grandes questões atuais do direito tributário. São Paulo: Dialética, 2003.

TUPIASSU, Lise Vieira da Costa. A reforma fiscal verde e o duplo dividendo. In: SCAFF, Fernando Facury; ATHIAS, Jorge Alex (Coord.) Direito tributário e econômico ligado ao meio ambiente e à mineração. São Paulo: Quartier Latin, 2009.

TUPIASSU, Lise Vieira da Costa. Tributação Ambiental: A utilização de instrumentos econômicos e fiscais na implementação do direito ao meio ambiente saudável. Rio de Janeiro: Renovar, 2006.

VINHA, Thiago Degelo. A contribuição de intervenção no domínio econômico incidente sobre combustíveis e derivados. 2006. Dissertação (Mestrado em Direito) – Universidade de Marília, 2006.

YOSHIDA, Consuelo Yatsuda Moromizato. A efetividade e a eficiência ambiental dos instrumentos econômico-financeiros e tributários. Ênfase na prevenção. A utilização econômica dos bens ambientais e suas implicações. In: TÔRRES, Heleno Taveira (Org.). Direito Tributário Ambiental. São Paulo: Malheiros, 2005.

6. **Cronograma de execução**

	2023				2024						
Atividade	9	10	11	12	2	3	4	5	6	7	Horas
Alinhamento com orientador											[28h]
Revisão bibliográfica											[60h]
Redação – contextualização fática											[20h]
Redação – Referencial teórico-											[20h]

normativo											
Redação – Reflexão analítica											[40h]
Redação – Introdução e Conclusão											[20h]
Redação – Sumário											[10h]
Revisão da redação											[20h]
Entrega do trabalho											[10h]
Revisão final com orientador											[6h]