



Pacto Federativo: Municípios para a Agenda 2030

Pacto Federativo: Municípios para a Agenda 2030

Expediente

Orientação e revisão

Instituto Democracia e Sustentabilidade - IDS
Ricardo Young Silva (Presidente)
João Paulo R. Capobianco (Vice-Presidente)

Coordenadora Executiva - Carolina Riberti Mattar
Coordenador de Pesquisa - Guilherme Barbosa Checco
Coordenador do Projeto Radar Clima e Sustentabilidade - André Lima
Assessora de Comunicação - Aline Souza
Secretária Administrativa - Elisabete Fernandes

Colaboração

Instituto de Estudos Avançados da USP (IEA/USP)
Marcos Buckeridge - Coordenador do Programa USP Cidades Globais
Djonathan Gomes Ribeiro - Pesquisador-Colaborador do Programa Cidades Globais

ICLEI - Governos Locais pela Sustentabilidade
Rodrigo Perpétuo - Secretário Executivo
Fernanda Kalena - Coordenadora de Comunicação

Instituto Ethos
Caio Magri - Diretor-Presidente
Marina Ferro - Gerente Executiva de Práticas Empresariais e Políticas Públicas
Scarlett Rodrigues - Analista de Projetos em Práticas Empresariais e Políticas Públicas

Programa Cidades Sustentáveis
Jorge Abrahão - Coordenador-geral
Zuleica Goulart - Coordenadora de Mobilização

Redação e edição

Texto - Amália Safatle
Design e gráficos - José Roosevelt Junior | Mediacts
Revisão ortográfica - Carolina Machado
Facilitação gráfica: Carla Hirata e Vitor Massao (Coletivo Entrelinhas)
Foto da capa: Markus Spiske/ Unsplash

Relatorias do Seminário #3
Djonathan Gomes Ribeiro (IDS)
Scarlett Rodrigues (Instituto Ethos)

Pacto Federativo: Municípios para a Agenda 2030

I. Apresentação	04
II. O evento	06
III. Como colocar em prática um federalismo genuíno?	09
IV. Oportunidades para uma transição à economia verde	14
V. Existem alternativas para a gestão local sustentável	18

Seminário 3:

5.570 Municípios: Autonomia e Saúde Financeira para uma Economia Verde

Apresentação

5.570 Municípios: Autonomia e Saúde Financeira para uma Economia Verde é o tema deste documento, que sintetiza o terceiro dos cinco seminários previstos no ciclo **Pacto Federativo: Municípios para a Agenda 2030**. A série de debates, iniciada no fim de 2019, tem como objetivo contribuir para o aprimoramento da governança política brasileira e para o projeto de um Brasil sustentável, tendo como princípio orientador o maior equilíbrio na autonomia dos entes federados.

Esta é uma iniciativa conjunta do Instituto Democracia e Sustentabilidade (IDS), do Programa Cidades Globais do Instituto de Estudos Avançados da Universidade de São Paulo (IEA-USP), do ICLEI – Governos Locais pela Sustentabilidade, do Instituto Ethos e do Programa Cidades Sustentáveis.

Os efeitos da pandemia do novo coronavírus acentuam dificuldades históricas dos municípios para cumprir uma inglória tarefa: atender às necessidades da população local sem terem as condições para garantir os recursos financeiros necessários. Como sintetiza o economista e associado do IDS Eduardo Giannetti da Fonseca, que participou de uma das mesas deste seminário, o federalismo desenhado na Constituição de 1988 descentralizou as atribuições do setor público,

mas não fez o complemento imprescindível que é descentralizar a autoridade para tributar.

Em meio a uma crise sanitária aguda, desaceleração brutal da atividade econômica (e da arrecadação) e demandas crescentes de ordem socioambiental – como a questão climática –, grande parte dos 5.570 municípios brasileiros se vê praticamente de mãos atadas.

[Segundo dados de 2019](#) sistematizados pela Frente Nacional de Prefeitos (FNP), os municípios respondem por apenas 7,4% do bolo da arrecadação direta do Estado brasileiro. Em comparação, a fatia arrecadada pela União é de 65,5% do total e dos estados, 27,1%. Os municípios dependem de sistemas de transferência de recursos e, mesmo depois disso, contam com somente 20% de toda receita disponível no Estado para realizar os investimentos e arcar com os custos de manutenção da máquina pública, ainda segundo a FNP.

Por isso, Giannetti defende uma “descentralização corajosa”, em suas palavras. O associado do IDS propõe sair do federalismo truncado para um genuíno Estado federativo. Segundo ele, disso depende o exercício do que chama de “cidadania tributária”, em que o cidadão brasileiro acompanha o gasto público de perto e pode exigir a correta aplicação dos im-

postos e contribuições em políticas de desenvolvimento que sejam efetivas, promovendo a economia verde e inclusiva.

Jaqueline Ferreira, gerente de Projetos e Produtos do Instituto Escolhas, destaca que, embora seja importante debater formas de garantir mais recursos aos municípios, quando se fala em desenvolvimento sustentável e mitigação da mudança é fundamental a construção de um pacto social que envolva todos os setores. “Apenas assim será possível promover uma mudança social que conduza à sustentabilidade”, afirma.

A reforma tributária, em discussão em Brasília por meio de propostas de emenda constitucional, como a PEC 45 e a PEC 110, seria uma oportunidade valiosa para corrigir as assimetrias do federalismo e, mais que isso, elevar a qualidade do gasto público, direcionando-o para o cumprimento dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável. Entretanto, nenhuma delas vai no caminho sugerido neste seminário, conforme os próprios painelistas apontaram, de efetivamente descentralizar a capacidade tributária do Estado brasileiro.

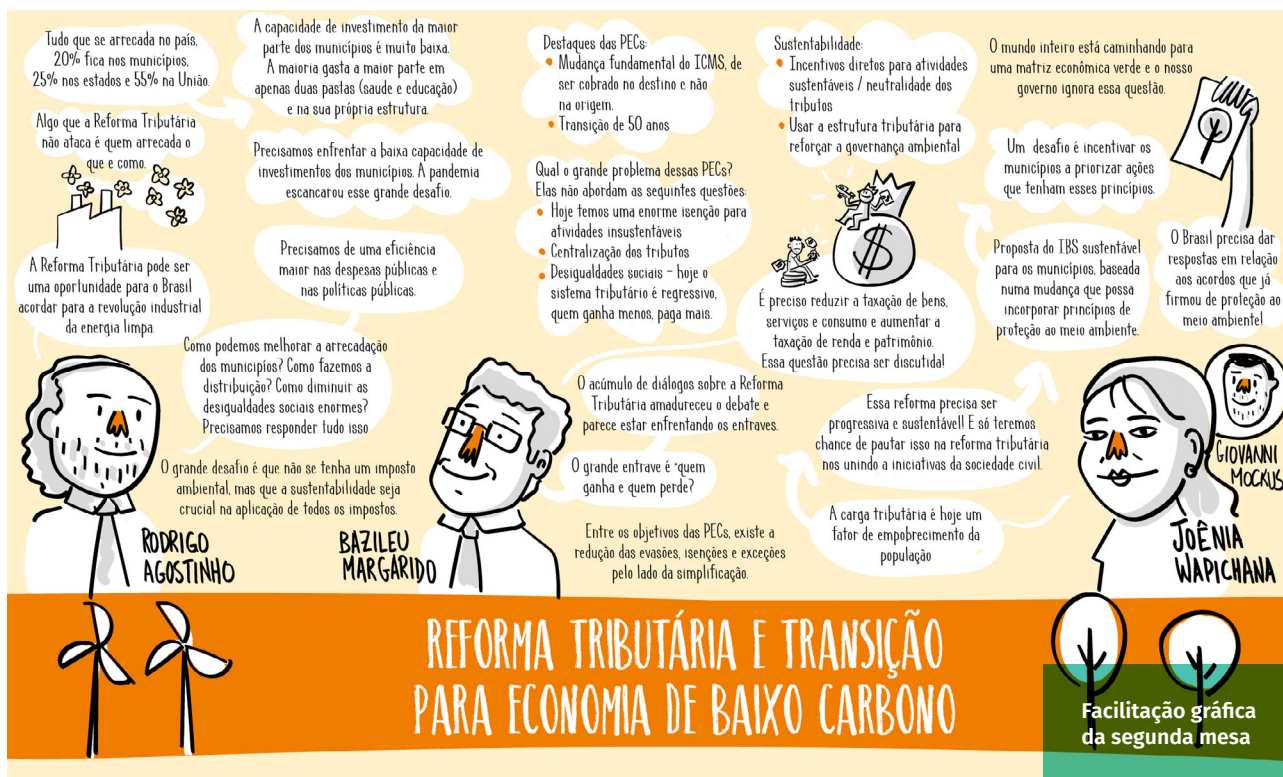
O IDS e o Instituto Ethos, inclusive, integram uma rede de 12 organizações

que encaminhou nove propostas para aperfeiçoar os textos em discussão na Comissão Mista Temporária da Reforma Tributária. Segundo o documento [9 Propostas Para uma Reforma Tributária Sustentável](#), o sistema tributário deve ser reformulado tanto para incentivar o desenvolvimento de produtos, serviços e atividades econômicas de baixas emissões de carbono, quanto deixar de drenar recursos públicos para subsidiar as que vão em sentido contrário e que resultam em desvantagem competitiva.

Na visão de painelistas do seminário, a mobilização social será essencial para que a oportunidade de incluir uma agenda verde seja aproveitada e a reforma tributária não se limite a uma mera simplificação de impostos e contribuições.

Ao mesmo tempo em que esse esforço da sociedade civil será necessário, há como buscar outros mecanismos e instrumentos econômicos que permitam a maior arrecadação por parte dos municípios, e assim poderão entregar aos cidadãos serviços de melhor qualidade social e ambiental. Estes são alguns dos temas que vamos explorar neste documento.

Boa leitura!



no País, mas também a necessidade de aproveitar a reforma tributária para estimular o desenvolvimento sustentável (*assista à íntegra [aqui](#)*). Participaram Rodrigo Agostinho, deputado federal (PSB-SP), coordenador da Frente Parlamentar Ambientalista mista do Congresso Nacional e presidente da Comissão de Meio Ambiente da Câmara dos Deputados; Bazileu Margarido, associado do IDS e assessor legislativo da Rede Sustentabilidade no Senado, ex-secretário de Fazenda de São Carlos (SP); e Joênia Wapichana, primeira deputada federal indígena no Brasil (Rede-RR). A mediação ficou por conta de André Lima, associado do IDS e coordenador do projeto Radar Clima & Sustentabilidade pelo Instituto.

Para fechar o seminário, a terceira mesa explorou caminhos alternativos e mecanismos para que os municípios obtenham recursos que ajudem a implementar lo-

calmente os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS), usando a própria Agenda 2030 como norte para um planejamento de longo prazo dos municípios. Sobre o tema **“Instrumentos econômicos para o desenvolvimento sustentável”** (*assista à íntegra [aqui](#)*), debateram André Reis, secretário municipal de Planejamento, Orçamento e Gestão de Belo Horizonte (MG); Jaqueline Ferreira, gerente de Projetos e Produtos do Instituto Escolhas; e Marcos Sossai, gerente de Implementação do Projeto Reflorestar do Espírito Santo.

Não há nenhum documento norteador de pra onde a administração pública vai caminhar a longo prazo. Temos tentado traçar esse horizonte de pelo menos 20 anos.

É preciso mudar o parâmetro de "ganhar por que é pobre" para "ganhar pelo desempenho".

Nossa diretriz de longo prazo são as ODS. É um instrumento norteador para estruturar todo orçamento e planejamento das ações. É um casamento lento, porém fundamental.

Os critérios de repartição de tributos consideram uma realidade chapada, eles deveriam incentivar a mobilidade dos municípios para que saiam de uma má situação.

A Covid ofuscou os demais debates ambientais que estavam em crescimento. É importante olharmos também para as questões ambientais que a pandemia levanta.

Motivos da baixa arrecadação:

- Autodeclaração
- Índices de produtividade defasados
- Baixa fiscalização
- Imposto dos 10 reais

Inconsistência com a legislação ambiental

- não há adequação com o Código Florestal
- o que é considerado terra produtiva

Proposta de alteração legal na Reforma Tributária

- Municipalização do ITR como imposto sobre patrimônio imobiliário. Isso contribuiria com a melhoria da infraestrutura nas áreas rurais, o conhecimento e gestão do território e auxílio aos municípios em momentos de crise econômica.
- Imposto exclusivo com finalidade extra-fiscal. Ampliar o conceito de terra produtiva, o recurso arrecadado poderia ser voltado para incentivo do uso sustentável da terra

Convênios com a Receita Federal tem o potencial de aumentar a arrecadação dos municípios. Não se trata de aumentar o imposto, mas corrigir algumas distorções de aplicação dos recursos.

O Programa Reforestar tem o foco em plantar floresta para produzir água, mas sempre considerando os demais aspectos sociais e ambientais.

Vimos que pagar apenas pela mata conservada é insuficiente. Trabalhamos para que o produtor rural passe a plantar floresta.

Temos enfrentado problemas com a tributação, muito devido a dificuldades de entendimento e falta de clareza sobre ela.

Não temos a cultura de conciliar conservação com geração de renda e precisamos melhorar isso.

Muitos dos gargalos da recuperação florestal se dá pela ausência do uso de ferramentas de gestão modernas e atuais.

"manual das ideias que você pensa que eu nunca tive" é preciso valorizar a experiência de quem está se esforçando para fazer dar certo.

ANDRÉ REIS

JÁQUELINE FERREIRA


MARCOS SOSSAI

Facilitação gráfica da terceira mesa

INSTRUMENTOS ECONÔMICOS PARA O DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL









Mais Brasil e menos Brasília

Como colocar em prática um federalismo genuíno?

O mote “Mais Brasil e menos Brasília” não é de hoje. Utilizado pelo menos desde 2014, durante as eleições presidenciais, veio à tona novamente no âmbito das discussões sobre a reforma do Estado, reavivando o debate sobre a necessidade de rever a alta concentração de poder na União, que centraliza a arrecadação de recursos.

Tal assimetria de poder fere o ideal do federalismo previsto na Constituição de 1988, na medida em que restringe sobremaneira a autonomia financeira de estados e municípios – justamente os locais onde os cidadãos moram e os

serviços públicos como saúde, transporte e educação devem ser prestados com qualidade.

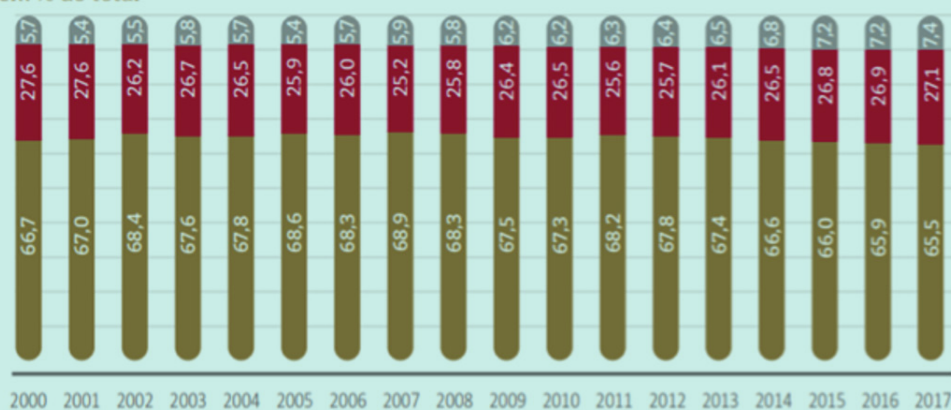
“Ninguém mora na União”, lembra o economista Eduardo Giannetti. No entanto, a União detém praticamente dois terços da arrecadação, fazendo com que recursos “passeiem” até Brasília para depois serem transferidos, em partes, aos entes federados, por exemplo, por meio do Fundo de Participação dos Municípios (FPM).

Além do fato de estados e municípios se tornarem em grande parte dependentes de sistemas de transferências de renda, esse

Desequilíbrio de poder econômico

Arrecadação direta por nível de governo – 2000-2017

em % do total



Fonte: Anuário Multi Cidades, FNP, 2019.

Alto grau de dependência

Transferências constitucionais diretas

COMPETÊNCIA TRIBUTÁRIA	ENTE FEDERAL DESTINATÁRIO	IMPOSTO TRANSFERIDO	PERCENTUAL A SER TRANSFERIDO
União	Estados/DF e Municípios	IRPF (Imposto de Renda retido na fonte pelas autarquias e fundações estaduais ou municipais, respectivamente)	100% 100%
União	Estados/DF e Municípios	IOF (Imposto sobre Operações Financeiras incidente sobre o outro enquanto ativo financeiro), segundo critério de origem	30% 70%
União	Municípios	ITR (Imposto Territorial Rural); ou, se optarem nos termos do art. 153, § 4º, III da CF	50% 100%
União	Estados/DF	Impostos residuais	20%
Estados	Municípios	ICMS (Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços)	25%
Estados	Municípios	IPVA (Imposto sobre a Propriedade de Veículos Automotores)	50%

Fonte: Paoli, C. G., 2018.

desequilíbrio acaba por afetar a prática democrática, pois impede o exercício pleno do que ele chama de cidadania tributária.

Trata-se do princípio pelo qual o dinheiro público deve ser gasto o mais perto possível de onde é arrecadado. Se isso ocorrer-

se, haveria maior aderência entre os deveres do cidadão e as obrigações do Estado, com uma fiscalização mútua sobre a obtenção e a aplicação dos recursos públicos, tanto em quantidade como em qualidade dos serviços prestados. “Mas, por conta do federalismo truncado, estamos no grau zero da cidadania tributária”, afirma.

Eduardo Giannetti:

“



Por conta do federalismo truncado, estamos no grau zero da cidadania tributária.

”

A proposta do economista é que os recursos deixem de ir até Brasília para depois retornar aos estados e municípios – exceto aqueles destinados a financiar atribuições que só o governo central pode executar (como os que envolvem diplomacia, segurança, agências reguladoras e Banco Central) e os relativos a

transferências entre regiões para reduzir disparidades socioeconômicas.

Além da necessidade de que haja mecanismos para arrecadação e aplicação local dos recursos que atendam aos serviços públicos básicos, Giovanna Victer, secretária da Fazenda de Niterói (RJ), chama atenção para as crescentes demandas relacionadas à “Agenda Verde” e a fenômenos climáticos – sofridos na pele pelos cidadãos na forma de enchentes, queimadas, escassez hídrica, deslizamentos e maior incidência de doenças tropicais. Isso sem falar no enfrentamento da pandemia da Covid-19, que não deixa de ser efeito de um desequilíbrio ambiental. Para o presidente do IDS, Ricardo Young, o fato de que apenas 20% dos recursos totais do Estado estão disponíveis para os municípios, somado ao contexto da Covid-19, torna a situação extremamente desafiadora aos prefeitos. “Nesse período de pandemia, vemos a importância dos municípios no enfrentamento da crise, tornando imprescindível a sua autonomia para atuar”, diz.

Mas, segundo Victer, as prioridades de modo geral são definidas em Brasília, seja por grandes pactos de aplicação mínima de recursos, seja por convênios que partem de definições burocráticas tomadas dentro de ministérios. Isso se confronta com o dia a dia na prefeitura, que precisa lidar com questões muito concretas e específicas do município. Daí a necessidade, segundo ela, de um olhar que leve em conta a imensa diversidade e as particularidades de cada local. “É importante trazer a questão da pluralidade para o debate do federalismo, especialmente do ponto de vista das receitas”, afirma.

Uma das assimetrias que a secretária identifica na relação de poder entre União e os entes federados é a temporal, isto é, enquanto a União opera sob um horizonte mais longo, as cidades precisam resolver os problemas do cidadão prontamente. Outra assimetria está no campo da disponibilidade financeira, pois enquanto a União pode fechar o ano em déficit fiscal, os municípios não possuem “cheque especial”. “Se acabou o dinheiro da conta, acabou. Não se consegue nem pagar salários”, diz.

Dados de 2018 do [Anuário Multi Cidades 2020](#), publicado pela Frente Nacional de Prefeitos (FNP), indicam que 47,9% dos municípios estavam em situação de insolvência, o que de fato traz riscos para as prefeituras de não pagar servidores públicos em novembro e dezembro deste ano. Fundada em 1989, a FNP é a única entidade municipalista nacional dirigida exclusivamente por prefeitas e prefeitos em exercício dos seus mandatos. Segundo informações em seu website, tem como foco de atuação os 406 municípios com mais de 80 mil habitantes. Esse recorte abrange 100% das capitais, 61% dos habitantes e 75% do Produto Interno Bruto (PIB) do País.

A essa situação, o secretário da FNP,

Ricardo Young:

“



Nesse período de pandemia, vemos a importância dos municípios no enfrentamento da crise, tornando imprescindível a sua autonomia para atuar.

”

Gilberto Perre, adiciona mais um dado de complexidade, especialmente sob o ponto de vista fiscal. Segundo ele, embora a Constituição de 1988 tenha trazido o preceito da autonomia federativa, os pressupostos de como se arrecada e como distribuem os recursos no Brasil ainda se pautam em princípios de 60 anos atrás.

Naquela época, diz ele, os pressupostos eram de que cidades grandes e médias eram “ricas”, dotadas de capacidade contributiva e comércio e indústria mais desenvolvidos, enquanto as pequenas cidades eram essencialmente agrárias e, portanto, com uma economia menos desenvolvida, necessitando de repasses federais. Hoje, o cenário é muito diferente, tanto que há muitos municípios populosos e “pobres”, que vivem às franjas das grandes metrópoles, mas são tratados como ricos pelo tamanho populacional, casos de Carapicuíba (SP) e Jaboaão dos Guararapes (PE), entre muitos exemplos no País.

Para ele, essa é uma das razões mais uma das razões pelas quais o modelo precisa ser revisto. “Costumo dizer que o homem não tinha chegado à Lua quando o conceito do nosso federalismo fiscal foi fundamentado”, diz Perre.

Giovanna Victer:

“

É importante trazer a questão da pluralidade para o debate do federalismo, especialmente do ponto de vista das receitas.

”



Pequenos municípios

A dependência que os demais entes federativos têm em relação aos fundos de participação e de transferências realizadas pela União e pelos estados é ainda maior entre os pequenos municípios, como aponta o deputado federal Rodrigo Agostinho (PSB-SP), que foi prefeito de Bauru (SP). “A maior parte dos municípios está no limite máximo de despesa com pessoal”, afirma.

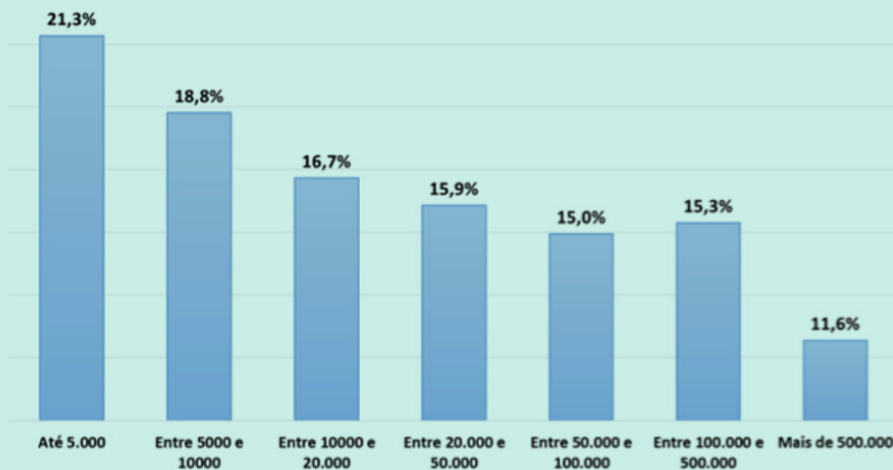
Cerca de 90% dos municípios brasileiros têm população inferior a 50 mil habitantes, enquanto o número de municípios só cresceu ao longo da História, atingindo a marca atual de 5.570. Quanto menor o porte do município, maior o gasto relativo com a máquina pública e seus custos administrativos. Nesses municípios que compõem os 90%, a maior parte do orçamento é “mesada governamental”, nas palavras de Giannetti, com os municípios basicamente vivendo das transferências que vêm de fora. Com isso, segundo ele, a qualidade do gasto público é seriamente prejudicada, levando à falta de transparência e à má alocação de recursos.

Restringir a criação de municípios e promover a incorporação daqueles com menos de 5 mil habitantes e arrecadação própria inferior a 10% da receita total são algumas das propostas da [PEC do Pacto Federativo](#), que tramita no Senado. Entretanto, o próprio governo federal, autor da PEC, já prevê sua reformulação, excluindo a possibilidade de extinção dos municípios ([mais aqui](#)).

Giannetti cita [estudo do economista Marcos Mendes](#), pesquisador associado do Insper, segundo o qual quanto menor o Índice de Desenvolvimento Humano

Carga pesada

Custo de manutenção da máquina pública sobre o orçamento municipal (tratando exclusivamente das funções administrativas e legislativas)



Fonte: Firjan, 2019.

(IDH) do município, maior o percentual gasto com a Câmara de Vereadores, ao contrário do que deveria ocorrer.

Diante disso, o economista propõe que, feito o redesenho do sistema tributário, ou seja, transferindo-se a autoridade para tributar no âmbito dos municípios e estados, o município incapaz de arrecadar uma proporção mínima dos seus gastos deveria se fundir com um vizinho e ambos liberarem os recursos que eram gastos com a máquina para investimentos em atividades-fim. “Em vez de gastar consigo, que passe a gastar com o cidadão”, afirma.

Já Giovanna Vítter sugere que os municípios pequenos se mantenham, mas os gastos com as câmaras de vereadores sejam reduzidos – a exemplo do período anterior à Constituição de 1988, quando os vereadores de cidades pequenas não recebiam salários: os cargos eram honorários.

Assim como a secretária, Gilberto Perre também entende que em vez de simplesmente eliminar municípios, o que poderia gerar problemas políticos, há alternativas que podem ser buscadas, inclusive em exemplos internacionais. Ele cita o caso da França, onde o município que arrecada menos de 30% de sua receita total precisa se limitar a algumas competências e associar-se a vizinhos para oferecer os demais serviços.

Gilberto Perre:

“



O homem não tinha chegado à Lua quando o conceito do nosso federalismo fiscal foi fundamentado.

”

Limites e potenciais da reforma tributária | **Oportunidades para uma transição à economia verde e inclusiva**

Os debates sobre a reforma tributária poderiam constituir uma grande oportunidade para rever a centralização da capacidade de tributação e sua respectiva utilização, aperfeiçoando o Pacto Federativo; introduzir mecanismos fiscais que estimulem a economia inclusiva e de baixo carbono, as tecnologias limpas; eliminar incentivos perversos que subsidiam a velha economia de matriz fóssil; e corrigir distorções que reforçam as desigualdades socioeconômicas.

Mas até o momento as propostas de reforma ainda se mostram tímidas, limitadas a uma tentativa de simplificar o sistema tributário. A simplificação é um objetivo importante, pois inibe a sonegação e aumenta o potencial de arrecadação. Durante seu mandato como prefeito em Bauru, por exemplo, Rodrigo Agostinho conseguiu aumentar a receita municipal de R\$ 336 milhões para R\$ 1 bilhão

por meio da unificação de 18 taxas diferentes, sem precisar aumentar tributos.

Combater a complexidade tributária representa uma fração das significativas transformações que a reforma tributária poderia proporcionar para a sociedade brasileira. “Os desafios do Brasil nesse campo são enormes e não serão resolvidos apenas com a simplificação tributária”, ressalta o deputado federal.

André Lima, coordenador do projeto “Radar Clima & Sustentabilidade” do IDS, que acompanha a agenda da reforma tributária, chega a questionar se o que existe na mesa até o momento pode ser chamado de reforma. Isso porque se origina de duas propostas de emenda à Constituição que basicamente propõem a aglutinação de cinco impostos em um Imposto de Valor Agregado (IVA), sem propor mudanças de maior amplitude. A PEC nº 45/19 é de autoria do deputado federal Baleia Rossi (MDB-SP) e a PEC nº 110/19, do presidente do Senado, Davi Alcolumbre (DEM-AP).

Rodrigo Agostinho:

“



Os desafios do Brasil nesse campo são enormes e não serão resolvidos apenas com a simplificação tributária.

”

Os painelistas deste seminário identificaram uma série de lacunas nas propostas. A primeira, é que não ataca o problema da centralização dos tributos, o que poderia ser feito por meio do aumento da arrecadação sobre a renda e a diminuição da arrecadação sobre bens e serviços.

Nos últimos 20 a 30 anos, para enfrentar crises fiscais, a União lançou mão de aumento de contribuições e não de impostos, pois estes, a exemplo do Imposto de Renda, precisam ser divididos com estados e municípios por meio de Fundos de Participação. Já as contribuições não precisariam ser repartidas com os demais entes. Isso acarretou outro problema que é a regressividade do sistema tributário, distorção que prejudica os mais pobres. Deixar de atacar a regressividade é a segunda lacuna identificada nas propostas.

A taxaço sobre a renda corresponde a 21% de tudo o que o Estado brasileiro arrecada, abaixo da média entre os países da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), que é de 34,1%. Em relação à arrecadação com base na taxaço do consumo, no Brasil, este percentual é de 49,7%, acima da média da OCDE, de 32,4%. “Temos de aumentar a progressividade do sistema tributário e taxar efetivamente o patrimônio”, defende Bazileu Margarido, assessor legislativo no Senado. Ele explica que a arrecadação menor sobre a renda e maior sobre o consumo prejudica os mais pobres na medida em que estes consomem quase toda a própria renda.

Margarido lembra que a Constituição de 1988 prevê imposto sobre grandes fortunas que depende unicamente de uma lei complementar para ser aplicado, mas que até hoje não foi regulamentado. Além disso, uma lei ordinária isenta a taxaço do Imposto de Renda sobre a distribuição de lucros e dividendos, o que acentua a regressividade do sistema tributário. “É necessária uma discussão durante a reforma tributária para a extinção desta isenção”, afirma.

O terceiro problema da reforma tributária em discussão refere-se à pouca atenção dada à agenda da sustentabilidade. Diante da inexistência, nos textos originais, de proposições que estimulasse atividades sustentáveis, como energias limpas, e compensação de Unidades de Conservação, foi proposta uma emenda à PEC 45, que lança o Imposto sobre Bens e Serviços (IBS), incluindo a criação do [IBS Sustentável](#). A proposta é de autoria da deputada federal Joênia Wapichana (Rede-RR).

Ao mesmo tempo, a matriz suja é beneficiada por significativa isenção fiscal. [Estudo do Instituto Nacional de Ensino e Pesquisa](#) (Inesc) calculou em R\$ 85 bilhões a somatória da isenção para combustíveis fósseis, petróleo, gás e derivados em 2018. Segundo o deputado Rodrigo Agostinho, atualmente existem emendas para ao menos reduzir os incentivos aos combustíveis fósseis, mas deve ser iniciado um debate sério sobre precificação de carbono, incluindo na reforma tributária princípios como o do poluidor-pagador e do protetor-recebedor.

Além disso, segundo o deputado, é preciso incentivar as atividades sustentáveis articuladas com a governança local municipal. Por meio da proposta do IBS

Bazileu Margarido:

“



Temos de aumentar a progressividade do sistema tributário e taxar efetivamente o patrimônio.

”

Foto: Caio Gontijo/Unsplash



Sustentável, parcela de 0,5% dos valores arrecadados pela União, estados, Distrito Federal e municípios é destinada a um fundo especial da sustentabilidade. Os recursos desse fundo são repartidos conforme a área proporcionalmente ocupada por Unidades de Conservação, Terras Indígenas e vegetação nativa, em estágio avançado de regeneração ou em recuperação; população com acesso ao serviço de água e de esgotamento sanitário; cor-

reta destinação de resíduos sólidos e o percentual de resíduos reciclados; e grau de implementação do Plano Municipal de Mitigação e de Adaptação às Mudanças Climáticas, com ênfase no cumprimento de metas progressivas de redução de emissões. Com isso, o imposto condiciona o acesso a recursos às melhores práticas socioambientais.

A proposta de emenda do IBS Sustentável inspira-se no ICMS Ecológico, que é aplicado em 18 estados, mas com regras diferentes entre si. Além de permitir uma unificação, a vantagem é não representar um aumento de imposto para o cidadão. “Trata-se, simplesmente, de uma melhor utilização do imposto, fator que facilita a concretização de uma política pública que contribui para o bem estar não apenas dos povos indígenas ou de quem vive na Amazônia, mas de todo o Brasil”, afirma Wapichana.

Jôenia Wapichana:

“



O Brasil precisa responder às cobranças internacionais em relação ao meio ambiente e a adoção do IBS sustentável poderia ser uma resposta concreta.

”



Ela vê como desafiadora a aceitação da proposta pelos diferentes partidos. Apesar de muitos líderes partidários hoje se posicionarem em defesa da sustentabilidade, este tema é tratado de forma muito reduzida pelo governo federal. Por isso ela vê como fundamentais as manifestações da sociedade a favor da proposta e a conscientização dos próprios municípios sobre a importância da agenda da sustentabilidade.

“O Brasil precisa responder às cobranças internacionais em relação ao meio ambiente e a adoção do IBS sustentável poderia ser uma resposta concreta”, afirma Wapichana.

De acordo com André Lima, a proposta do IBS sustentável pode representar uma reserva ou investimento da ordem de R\$ 30 bilhões a R\$ 40 bilhões, em um período de 10 anos, para municípios que

adotarem indicadores de sustentabilidade. “Isto pode significar o maior programa de governança ambiental local do mundo”, afirma.

André Lima:

“



Isto pode significar o maior programa de governança ambiental local do mundo.

”

Caminhos inovadores

Existem alternativas para a gestão local sustentável

Enquanto são debatidas formas de aperfeiçoar o Pacto Federativo e as propostas para a reforma tributária, existem municípios e estados colocando em prática caminhos inovadores no que se refere ao planejamento e à obtenção de recursos para a agenda da sustentabilidade.

É o caso de Belo Horizonte, que adotou a própria agenda dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável como um guia para estruturar o planejamento de longo prazo, conforme relata André Reis, secretário municipal de Planejamento, Orçamento e Gestão.

A decisão foi tomada tanto pela capital mineira quanto pelo governo do estado, diante da lacuna observada em relação ao planejamento estratégico dos entes federados no Brasil. Segundo Reis, o governo federal arrecada cerca de [R\\$ 1,5 trilhão por ano](#), mas ninguém se per-

gunta qual será o impacto desse dinheiro em 10, 20 ou 30 anos. “Não há um documento norteador de longo prazo sobre o desenvolvimento da administração pública”, afirma.

Com base na experiência de monitoramento dos Objetivos do Milênio (ODM), que antecederam os ODS, Minas Gerais considerou mais acertado adotar a própria Agenda 2030 como estratégia de longo prazo, do que debater o planejamento local a cada quatro anos e, em seguida, buscar compatibilizá-lo com os ODS.

Não se trata de uma tarefa simples, pois é preciso adaptar a estrutura orçamentária estadual e municipal às diretrizes dos ODS em um contexto de rigidez fiscal. Apesar disso, Reis vê uma série de vantagens nesse processo. A começar pelo fato de que a adoção dos ODS como agenda elimina a necessidade de contratação de consultorias para formular planejamentos e o Plano Plurianual pode ser feito pelos próprios técnicos dos entes com base nas diretrizes dos ODS. A adoção da Agenda 2030 também permite alinhamento entre planos estratégicos municipais, estaduais e da União, e inclusive um alinhamento internacional, entre o Brasil e demais países signatários da Agenda.

“A adoção dos ODS como plano de longo prazo permite superar até mesmo dispu-

André Reis:

“



A adoção dos ODS como plano de longo prazo permite superar até mesmo disputas políticas que ocorrem a cada gestão sobre o estabelecimento de diretrizes. Os ODS são mais apertados e republicanos, pois foram adotados em todo o mundo.

”

tas políticas que ocorrem a cada gestão sobre o estabelecimento de diretrizes. Os ODS são mais apartidários e republicanos, pois foram adotados em todo o mundo”, afirma Reis.

Para colocar na prática o planejamento com base nos ODS, Reis defende que a transferência de fundos constitucionais, como os Fundos de Participação de Estados e Municípios (FPE e FPM, respectivamente), deve, de alguma forma, seguir critérios socioambientais e assim incentivar os entes a obter um melhor desempenho nesse campo. O secretário cita como exemplo o Ceará, que conseguiu utilizar o desempenho escolar como um critério para transferência de partes dos recursos do ICMS. Há também o próprio caso de Minas Gerais, que aprovou a transferência de parte dos recursos do ICMS com base em critérios como desempenho educacional, conservação ambiental, conservação do patrimônio histórico e desempenho na área da saúde.

Jaqueline Ferreira, gerente de Projetos e Produtos do Instituto Escolhas, ressalta que, apesar de ser importante a existência de critérios para a repartição de recursos e a avaliação do quanto essa repartição contribui para a mobilidade dos entes, em termos de desenvolvimento, é importante considerar a necessidade de regiões de menor desenvolvimento relativo receberem uma parcela maior dos recursos, principalmente em países com desigualdades regionais tão gritantes como o Brasil; as transferências são um meio para que regiões mais pobres se desenvolvam e contribuem para diminuição das desigualdades regionais.

Ferreira defende objetivos claros para

incentivos fiscais, tempo definido para duração e avaliação sobre em que medida o objetivo foi atingido. “Isso vale tanto para zonas de regime especial, como a Zona Franca de Manaus, quanto para isenções de ICMS. O problema de avaliação de desempenho estende-se a todas as políticas públicas em geral”, diz. Segundo ela, é preciso evitar que incentivos e benefícios sejam utilizados como instrumentos de barganha, em vez de estímulo às boas práticas.

Ela cita como exemplo positivo o debate que ocorre na Alemanha sobre encerrar os benefícios fiscais para o setor de energia solar, dado que os objetivos do incentivo ao setor já teriam sido atingidos. “Benefícios extrafiscais, que buscam alterar determinada situação, devem seguir essa lógica: a partir do momento em que o objetivo foi alcançado, tornam-se desnecessários”, afirma.

O Imposto Territorial Rural (ITR) é um imposto federal cujo ente destinatário final são os municípios, e que nasceu com uma função extrafiscal – no caso, a de desestimular terras improdutivas. Imóveis sem produção suficiente seriam confiscados para fins de reforma agrária. No entanto, não só a função extrafiscal deixou de ser buscada, como o imposto não possui efetividade para fins de arrecadação e ainda apresenta inconsistências com relação à legislação ambiental rural, pois não se relaciona com o Código Florestal e nem faz cruzamento com o Cadastro Ambiental Rural. Isso é o que mostra estudo do Instituto Escolhas, lançado em 2019, e apresentado durante o seminário.

O ITR possui uma arrecadação irrisória para os municípios e não estimula o uso

produtivo da terra. A apuração do imposto é feita com base em dados autodeclarados pelo contribuinte, que podem ser questionados pela Receita Federal. “A alíquota varia de acordo com o uso da terra, entre 0,03% do valor do imóvel – praticamente nada – e 20% do valor do imóvel – um percentual quase confiscatório”, afirma Ferreira.

Na prática, o fator autodeclaratório da terra nua (sem plantações nem benfeitorias) e tabelas defasadas de índices de produtividade fazem que o ITR responda por menos de 1% do total da arrecadação de impostos federais, o que é espantoso tendo em vista a valorização das terras e o aumento da produtividade agropecuária no Brasil. Segundo ela, o ITR ficou conhecido como o imposto dos R\$ 10, pois é o valor mínimo de arrecadação. Mas o estudo mostra que a arrecadação poderia saltar de R\$ 1,5 bilhão em 2018 para R\$ 5,8 bilhões caso a base de cálculo utilizasse o valor de mercado, como mostra a comparação abaixo:

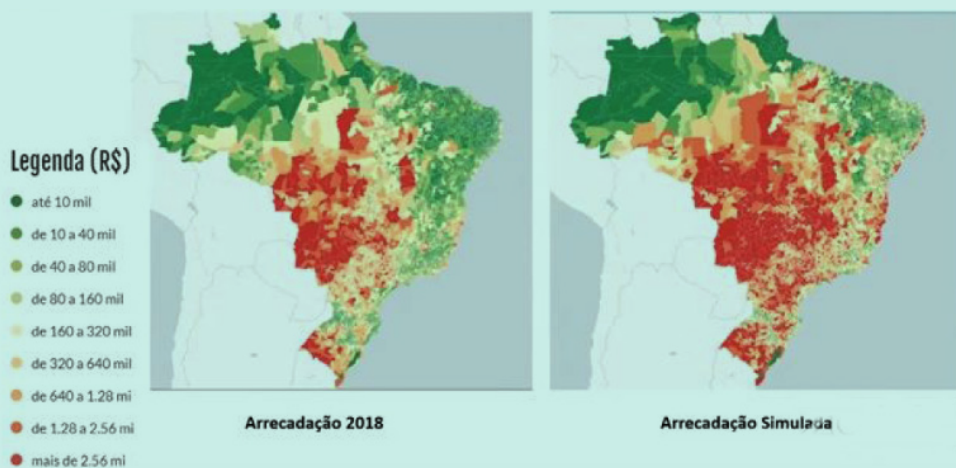
Caso o cálculo levasse em conta uma alteração na tabela de lotação da pecuária, a arrecadação chegaria a R\$ 14,3 bilhões, e caso fossem feitas correções das inconsistências em relação à legislação ambiental, o recolhimento poderia chegar a R\$ 16,8 bilhões.

Diante disso, a proposta do Escolhas e de diversos atores, entre eles a Confederação Nacional dos Municípios, no âmbito da reforma tributária, é municipalizar o ITR, transformando-o em um Imposto Predial e Territorial (IPTR). A proposta manteria a isenção sobre pequenas propriedades e o imposto poderia ter alíquotas mínimas e máximas fixadas por lei complementar, sendo que as alíquotas aumentariam progressivamente de acordo com o valor do imóvel. Também seriam previstas alíquotas diferentes para propriedade territorial e propriedade predial, a exemplo do funcionamento do IPTU.

Uma proposta complementar à municipalização seria a cobrança, pela União,

Mapa: potencial desperdiçado

Comparação do valor arrecadado do ITR antes e após a alteração da base de cálculo de acordo com o valor de mercado da terra



Fonte: Instituto Escolhas.

de Contribuição de Intervenção sobre o Domínio Econômico (CIDE) que cumprisse apenas a função extrafiscal, cobrando alíquota que poderia chegar a zero mediante uso sustentável e produtivo da terra. “As duas alterações propostas no ITR vão no sentido de garantir justiça tributária e de incentivar o uso sustentável da terra”, diz Ferreira.

Ela lembra que embora ajustes sejam necessários para corrigir as distorções do ITR, a bancada ruralista no Legislativo já impediu alterações por diversas vezes. Assim, algo que poderia ser feito de imediato e contribuiria para aumentar a receita dos municípios seria estimular os convênios entre os municípios e a Receita Federal para que esses passassem a se responsabilizar pela arrecadação do imposto. “A cobrança do imposto pelos municípios é um incentivo para revisar o valor da terra nua, tornando-os mais compatíveis com os valores de mercado”, explica. Atualmente, apenas 1.200 municípios possuem convênio com a Receita Federal, mas isso tem possibilitado o aumento da arrecadação do imposto em mais de 100%.

Pagamento por Serviços Ambientais

Uma outra forma de promover o uso sustentável da terra, com conservação e produção da água, é praticada pelo Programa Estadual de Ampliação da Cobertura Florestal (Reflorestar). Criado em 2011, o programa começou a operar de fato em 2013 por meio de um instrumento econômico: o Pagamento por Serviços Ambientais (PSA), tema previsto em lei desde 2008. Por meio de recursos provenientes dos royalties da exploração de petróleo e gás natural (2,5% da receita), o programa remunera cerca de 4 mil proprietários ru-

rais em todo Espírito Santo, estado que sofre com escassez hídrica, representando mais de 10 mil hectares.

Segundo Marcos Sossai, gerente de Implementação do Reflorestar, no início do programa foi entendido que remunerar o proprietário pela mata conservada era muito pouco, e seria necessário pagar, também, para que o produtor tivesse condições de plantar floresta. Com isso, o pagamento de cerca de R\$ 200 reais anuais por hectare de mata conservada pode chegar a R\$ 11 mil anuais.

Mas há percalços no caminho que atrapalham o maior desenvolvimento do programa. Um deles é justamente de ordem tributária. Os recursos pagos pelo Estado por meio do PSA não são isentos da cobrança de imposto. O gerente do Reflorestar informa que cerca de 20% dos mais de R\$ 17 milhões investidos em 2019 para conservar e plantar floresta foram tributados dos proprietários rurais. “Ou seja, o Estado dá de um lado e tira de outro. O recurso destinado a plantar floresta e produzir água está sendo taxado como se fosse renda, mas é um investimento”, lamenta. Por não haver clareza na legislação, o produtor rural acaba sendo taxado por uma prática ambientalmente correta.

Jaqueline Ferreira:

“



As duas alterações propostas no ITR vão no sentido de garantir justiça tributária e de incentivar o uso sustentável da terra.

”

O programa, segundo o gerente, considera as dimensões ambiental, social e econômica com igual importância. Por isso, além da conservação da floresta e da recuperação de áreas degradadas, o Reflorestar estimula, sempre que a lei permite, a geração de renda com o uso sustentável da floresta, por meio de sistemas agroflorestais.

Além de 300 mil hectares de mata em recuperação no estado do Espírito Santo, a equipe do Reflorestar prepara um projeto relacionado ao mercado de carbono. Para Sossai, é importante encontrar outras fontes de financiamento para políticas de conservação para além das receitas do Estado.

Desta forma, há um plano para que os produtores rurais possam receber compensações pela captura de carbono, via mecanismos de mercado. Esta é mais uma forma de demonstrar ao produtor

que a conservação da floresta pode ser feita não apenas pela consideração de seu valor ambiental, mas também pelo seu valor econômico.

Reiterar que os valores ambiental e econômico andam juntos e se fortalecem é um grande desafio do programa. Mas um estudo citado por Sossai reforça esse argumento. Trata-se de um estudo de 2019 sobre o assoreamento potencial dos corpos d'água ligados a uma barragem que seria construída na Grande Vitória. O documento mostrou que ações de conservação da mata por parte dos proprietários rurais em localidades estratégicas poderiam contribuir para reduzir o lançamento de sedimentos nos cursos d'água, fazendo com que a empresa responsável pela barragem deixasse de gastar, aproximadamente, R\$ 100 milhões ao longo de 20 anos, por não necessitar de ações de desassoreamento.

Segundo ele, metade desse dinheiro poupado poderia ser investido no PSA, com pagamento aos proprietários rurais que conservassem a mata. Dessa forma, a empresa ainda pouparia recursos e o PSA obteria financiamento. “Mostrar para as empresas que elas podem economizar por meio de ações de serviços ecossistêmicos prestados por terceiros é uma das formas de estabelecer um mercado voltado para a conservação nos municípios”, acredita.

Marcos Sossai:

“

Mostrar para as empresas que elas podem economizar por meio de ações de serviços ecossistêmicos prestados por terceiros é uma das formas de estabelecer um mercado voltado para a conservação nos municípios.

”



Pacto Federativo: Municípios para a Agenda 2030

As reflexões e apontamentos debatidos neste terceiro encontro serão aprofundados nos próximos seminários da série “Pacto Federativo: Municípios para a Agenda 2030”.

Acompanhe nos canais do IDS:

www.idsbrasil.org |   

QR Code para a íntegra do evento:



Parte 1



Parte 2



Parte 3