

O difícil caminho para a Agenda 21

06-05-02

[11 países experimentam sistema tributário que incita o desenvolvimento sustentável]

[Na Finlândia, ecotaxa compensa redução de imposto sobre salário]

Que decisões políticas poderiam tornar sustentável o desenvolvimento? A melhor saída para quem precisar reagir a tal pergunta só pode ser a de evocar as resoluções adotadas por 170 governos durante a Rio-92, particularmente os princípios que constituem a Agenda 21. No entanto, essa resposta inevitavelmente provocará uma outra indagação cujas possíveis respostas serão bem menos satisfatórias: quais foram as conseqüências práticas dos acordos da Rio-92 ao longo desses dez anos? Quem acompanha a implementação de alguma das principais convenções – como a do clima, por exemplo – não poderia estar mais frustrado. E os que conhecem os desdobramentos nacionais da Agenda 21 global também não podem fazer balanço muito favorável. Todos são obrigados a reconhecer que as inovações que tornariam o desenvolvimento menos insustentável provocam conflitos políticos que só raramente conseguem quebrar a inércia institucional dos mais de dois séculos de industrialização. Por isso, alguns deduzem que nada poderá mudar sem uma profunda ruptura ética coletiva, enquanto outros preferem nutrir a esperança de que as mudanças institucionais exigidas pela implementação da Agenda 21 serão apenas muito mais morosas do que gostariam.

Um ótimo exemplo é o ritmo em que estão sendo adotadas as inovações tributárias que incitariam os agentes econômicos a práticas menos nocivas aos ecossistemas. Em 1990, a Finlândia foi o primeiro país a introduzir taxas especificamente voltadas à redução de emissões de dióxido de carbono. E as receitas obtidas com essas ecotaxas têm sido usadas para compensar quedas de arrecadação advindas da redução da carga tributária que antes incidia sobre a folha salarial. No ano seguinte foi a vez da Noruega, onde uma “Green Tax Commission” teve cinco anos para apresentar um balanço propositivo ao parlamento. Esse relatório de 1996 enfatizou a importância de se aumentar a taxa de atividades poluidoras para reduzir simultaneamente a que incidia sobre o emprego. Mas a posição adotada dois anos depois pelo legislativo foi intermediária: parte da receita deve ser usada para estimular investimentos que reduzam o consumo energético ou promovam fontes de energia renovável. Opções parecidas também foram adotadas ainda no início dos anos 1990 pela Suécia, Dinamarca, Holanda e Bélgica. E no final da década surgiu o que tem sido chamado de “segunda onda” das reformas tributárias verdes, envolvendo Áustria, Reino Unido, Itália, Alemanha e França.

Se os eleitores suíços não tivessem rejeitado duas propostas do mesmo tipo no referendo realizado em setembro de 2000, poder-se-ia comemorar o surgimento de uma

dúzia de reformas tributárias verdes durante a última década do século 20. Mesmo que ainda sejam insuficientes, elas apontam para um dos principais caminhos de implementação dos ideais da Agenda 21. Por outro lado, essa bela lista das 11 nações pioneiras também mostra o quanto será difícil o processo de convencimento das sociedades mais abastadas do planeta sobre a necessidade de fortes alterações nessa estrutura de incitações comportamentais que é o sistema tributário. Nada de parecido surgiu até agora em países como os EUA, Canadá ou Japão, para não sair do pequeno círculo formado pelas democracias que têm altos índices de desenvolvimento humano. E são certamente as preocupações com eventuais impactos sobre competitividade sistêmica e distribuição de renda que mais dificultam o debate público sobre a importância estratégica dessa evolução fiscal.

Nem é preciso dizer que o Brasil está entre os países mais atrasados na matéria. Se não consegue chegar sequer a uma racionalização das mais tradicionais de seu sistema tributário, o que dizer de uma modernização que inclua o propósito de penalizar a degradação ambiental e a poluição para reduzir a carga sobre as atividades que mais criam empregos? A idéia nem está presente nos raciocínios dos que debatem as diretrizes da almejada reforma tributária, sejam eles funcionários do governo, parlamentares, empresários, consultores ou pesquisadores. Situação que talvez se altere quando ficarem mais conhecidas as recentes contribuições do emérito professor e ex-Ministro do Planejamento Paulo R. Haddad sobre os instrumentos econômicos para o desenvolvimento sustentável que precisam fazer parte dos meios de implementação da Agenda 21 Brasileira.

Embora os foco principal do projeto oficial de reforma tributária seja a expansão de investimentos e exportações, Haddad considera que ele deixou uma porta aberta para a criação e regulamentação de um sistema que pode incluir: um imposto verde, taxas ambientais, depósitos restituíveis, bônus de desempenho, bônus de garantia, e caução para recuperação de passivos ambientais. O imposto verde seria pago pelas empresas que provocassem danos ambientais, descarregando e emitindo resíduos no meio ambiente. Suas alíquotas diferenciadas seriam calibradas de acordo com o dano provocado. Taxas poderiam ser utilizadas, por exemplo, para controlar a poluição hídrica ou a erosão da biodiversidade, visando obter receitas para diversos fins. Quando produtos potencialmente poluidores retornassem a um ponto de coleta legalmente autorizado, seriam restituídos depósitos obrigatórios prévios. Quando atividades conduzidas por empresas mineradoras ou madeireiras não atendessem a práticas ambientais aceitáveis – como por exemplo a preservação de mananciais, de ecossistemas, ou de espécies – os custos de recuperação seriam pagos com fundos de bônus de desempenho ou de garantia. Outra maneira de recompor ou reabilitar áreas comprometidas por atividades predatórias pode ser a caução para recuperação de passivos ambientais. E enquanto se espera pela reforma tributária, nada impede que se aplique uma contribuição de intervenção no domínio econômico, na forma do disposto no artigo 149 da Constituição Federal. Essa contribuição poderia simultaneamente desestimular a exploração predatória dos recursos naturais, gerar recursos adicionais

para custear a fiscalização, e dar viabilidade econômica a projetos de uso sustentável dos recursos naturais.

Essas e muitas outras propostas foram apresentadas em dois documentos que precisam ser estudados pelos que pretendem que o desenvolvimento venha a ser sustentável: o texto “Os Meios de Implementação da Agenda 21 Brasileira” (Abril de 2002, 57 p.) e o livro *Instrumentos Econômicos para o Desenvolvimento Sustentável da Amazônia*, escrito em co-autoria com Fernando Rezende (Ministério do Meio Ambiente, Secretaria de Coordenação da Amazônia, 2002, 146 p.). De resto, úteis informações sobre as reformas tributárias verdes dos países mais desenvolvidos podem ser encontradas na brochura *Environmentally Related Taxes in OECD Countries: Issues and Strategies* (OECD, 2001, 142 p.).

José Eli da Veiga é professor titular da FEA-USP e secretário do Conselho Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável (CNDRS). Home page: www.fea.usp.br/professores/zeeli/