



FINANCIAMENTO DA POLÍTICA PÚBLICA DO MEIO AMBIENTE

DEF0450 - SEMINÁRIO 03



SUMÁRIO

- **O Meio Ambiente na Constituição**
- **Federalismo e Meio Ambiente**
- **O Ministério do Meio Ambiente e o Orçamento Público**
- **Fundos financeiros ambientais**
- **Tributação extrafiscal, benefícios fiscais e meio ambiente**



O MEIO AMBIENTE NA CONSTITUIÇÃO

- Nossa Constituição dedica todo um capítulo para o meio ambiente, **assegurando o direito de todos ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, e impõe ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo** para as presentes e futuras gerações. (Art. 225 da CF)
- A CF outorgou competências tanto para a União, Estados, Distrito Federal e Municípios para legislar sobre questões ambientais, se apoiando, essencialmente, no modelo de feralismo cooperativo adotado no Brasil.
- Assim, **as políticas públicas desse setor são marcadas por um caráter de transversalidade**, tornando necessária a coordenação de recursos financeiros e de outras naturezas para bem implementá-las.
- A complexidade da agenda ambiental, tanto sob o ponto de vista da necessária cooperação entre os entes federados, quanto da intersetorialidade das questões envolvidas, **transparece no planejamento do setor, que se mostra difuso, havendo vários planos que cuidam do tema.**

O FEDERALISMO E O MEIO AMBIENTE

REPARTIÇÃO DE COMPETÊNCIAS

- Em matéria ambiental, a repartição de competências feita pela CF pode ser resumida da seguinte forma:
 - **Compete privativamente:**
 - União: legislar sobre serviços de instalação de energia elétrica, defesas contra calamidades públicas, gerenciamento de recursos hídricos, diretrizes para o desenvolvimento urbano, etc.
 - Estados e DF: serviços locais de gás canalizado, instituir regiões metropolitanas, etc.
 - Municípios: promover adequamento territorial da ocupação do solo, executar a política de desenvolvimento urbano e legislar sobre assuntos de interesse local.
 - **Residuais**: são reservadas aos Estados as competências que não lhe sejam vedadas pela Constituição.
 - **Comuns**:
 - Proteger as paisagens naturais, sítios arqueológicos, meio ambiente, preservar as florestas, fauna e flora, etc.
 - **Concorrentes**:
 - União, Estados e DF: legislar sobre florestas, caça, pesca, fauna, conservação da natureza, defesa do solo e dos recursos naturais, proteção ao meio ambiente e controle da poluição, proteção ao patrimônio paisagístico e turístico e responsabilidade por danos ambientais;
 - Municípios: suplementar a legislação federal e estadual no que couber.

CONFLITOS DE COMPETÊNCIAS

- O desenho constitucional existente, considerando a variedade de temas ambientais atribuídos à responsabilidade de todos os entes, pode provocar conflitos federativos, em especial, quanto ao exercício de competências concorrentes (legislativas) e comuns (materiais ou administrativas).
-
- A esse respeito, o Supremo Tribunal Federal, em julgamento do Recurso Extraordinário nº 586.224/SP, assentou o entendimento de que **o município é competente para legislar sobre meio ambiente com União e Estado, no limite de seu interesse local e desde que tal regramento seja harmônico com a disciplina estabelecida pelos demais entes federados.**



O FEDERALISMO E O MEIO AMBIENTE

CONFLITOS DE COMPETÊNCIAS

- Nesse sentido, destacam-se três julgados do STF sobre o tema, que indicam a necessidade de harmonia da disciplina normativa local com os parâmetros estaduais ou federais:
 - i) no caso do RE nº 586.224/SP, a “desarmonia” ensejou inconstitucionalidade da lei municipal, mesmo ambientalmente mais protetiva do que as normas estaduais e federais aplicáveis à matéria;
 - ii) no caso da ADI nº 3.937/SP, a lei estadual – mais protetiva – apenas prevaleceu porque se constatou o “processo de inconstitucionalização” do dispositivo federal conflitante;
 - iii) no RE nº 194.704/MG, entendeu-se pela constitucionalidade da lei municipal – mais protetiva – porque se reconheceu o seu limite ao interesse local, sem conflitar com o âmbito de atuação estadual e federal.
- Do que se extrai das decisões proferidas pelo STF, ser uma lei ambientalmente mais protetiva do que a norma geral da União, per se, não sustenta a constitucionalidade da norma estadual ou municipal, que deve veicular predominância do interesse regional ou local e apresentar compatibilidade com os limites traçados pelo regime jurídico da lei federal de regência.



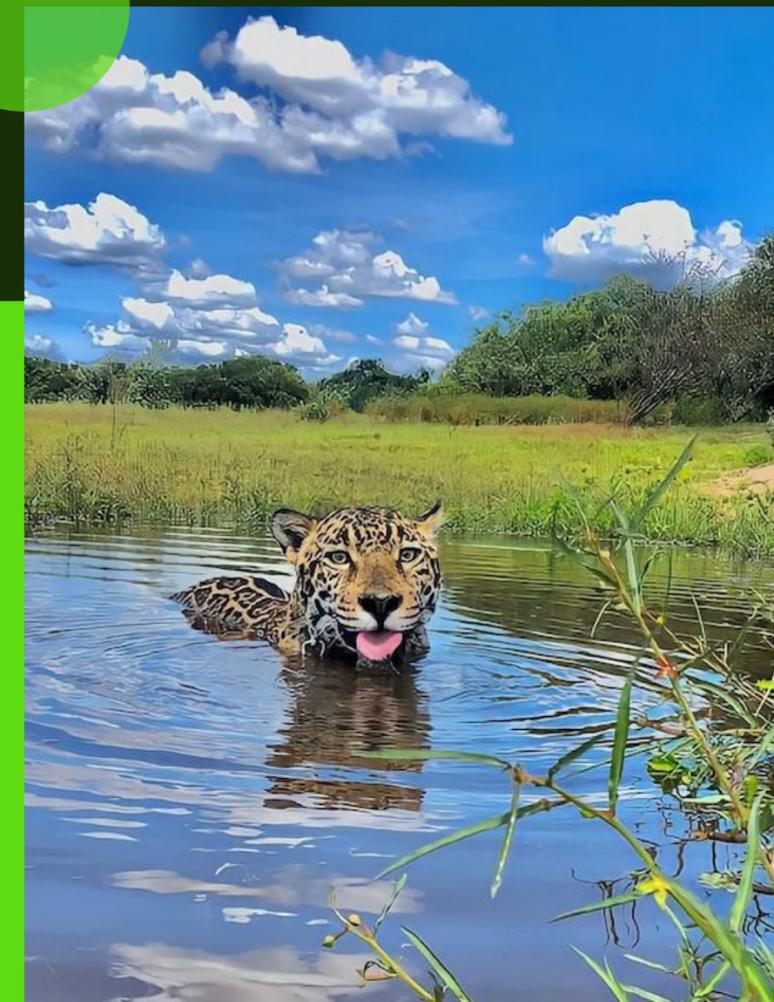
O MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE E O ORÇAMENTO PÚBLICO



- O Ministério do Meio Ambiente (MMA), criado em novembro de 1992, tem como missão promover a adoção de princípios e estratégias para o conhecimento, a proteção e a recuperação do meio ambiente, o uso sustentável dos recursos naturais, a valorização dos serviços ambientais e a inserção do desenvolvimento na formulação e na implementação de políticas públicas, de forma transversal e compartilhada, participativa e democrática, em todos os níveis de governo e sociedade.
- Contudo, os gastos públicos em meio ambiente vêm sofrendo queda desde 2014, queda essa que acompanha o cenário de crise fiscal e de recessão econômica que o país atravessa. Não há perspectivas otimistas em relação ao futuro próximo do financiamento de políticas de meio ambiente, sobretudo pelas restrições impostas pela emenda constitucional do teto dos gastos públicos, a PEC 95, promulgada em dezembro de 2016.
- As principais áreas de atuação do MMA são: (a) política nacional do meio ambiente e dos recursos hídricos; (b) política de preservação, conservação e utilização sustentável de ecossistemas e biodiversidade e florestas; (c) proposição de estratégias, mecanismos e instrumentos econômicos e sociais para a melhoria da qualidade ambiental e o uso sustentável dos recursos naturais; (d) políticas para a integração do meio ambiente e produção; (e) políticas e programas ambientais para a Amazônia Legal; e (f) zoneamento ecológico-econômico.
- Ainda assim, no ranking da Lei Orçamentária de 2018, o orçamento do Ministério do Meio Ambiente é menor do que o da Câmara dos Deputados, do Senado e o de vários outros ministérios.
- A maior despesa do MMA é com pagamento de pessoal, com mais de R\$ 1 bilhão previsto em 2018. No pagamento de salários, estão alocados R\$ 18 milhões a mais do que em 2017. Nenhuma ação finalística do ministério chega perto dos gastos autorizados com salários ou com o pagamento de aposentadorias e pensões dos servidores. Os funcionários inativos terão R\$ 577 milhões.
- Atualmente, a proposta do governo para 2024 prevê orçamento de R\$ 3,6 bilhões para MMA, o que representa corte de mais de 16% em relação a 2023. A redução dos gastos projetados para a área ambiental é preocupante, já que mantém uma trajetória de quase uma década de cortes orçamentários sucessivos que sucatearam a política ambiental brasileira, em especial durante o governo do ex-presidente Jair Bolsonaro (2019-2023). O orçamento previsto para 2024 é 72% inferior àquele observado uma década antes, em 2014, quando R\$ 13,1 bilhões foram destinados ao MMA e suas autarquias.

FUNDOS FINANCEIROS AMBIENTAIS

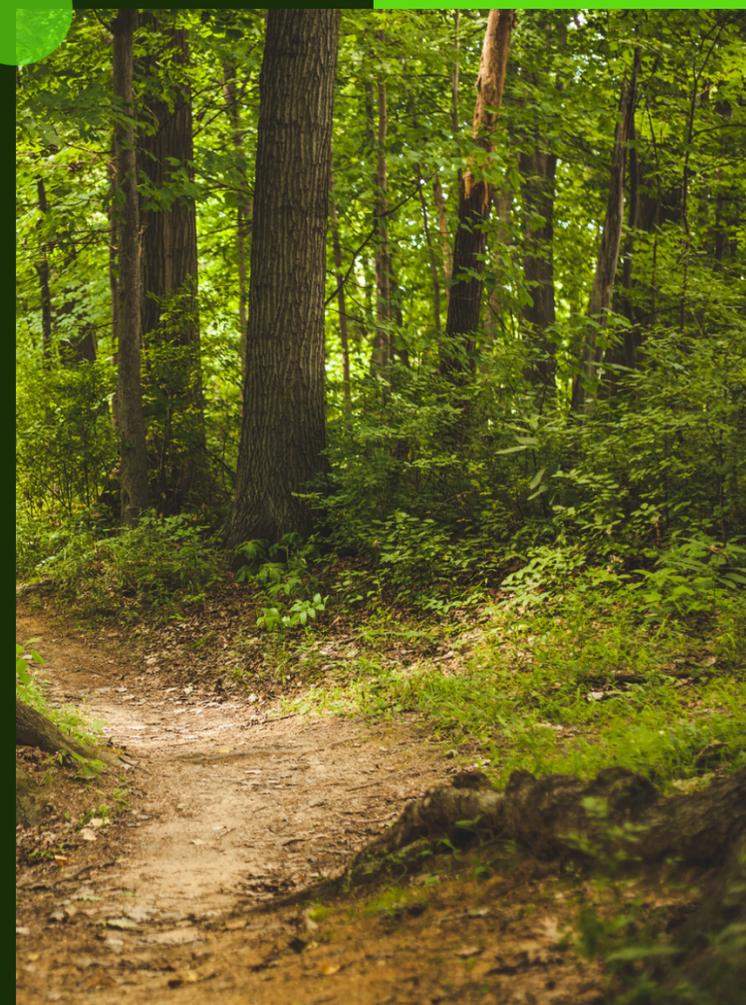
- No financiamento das políticas públicas do meio ambiente, merece destaque também o importante papel performado pelos fundos ambientais. A existência desses fundos orçamentários, compostos essencialmente por recursos públicos, são instrumentos financeiros essenciais para a viabilização das políticas públicas no setor ambiental, como é o caso do Fundo Nacional de Meio Ambiente – FNMA e o Fundo Nacional sobre Mudança do Clima.
- O Fundo Nacional do Meio Ambiente, sob gestão do Ministério do Meio Ambiente, que tem por objetivo “desenvolver os projetos que visem ao uso racional e sustentável de recursos naturais, incluindo a manutenção, melhoria ou recuperação da qualidade ambiental no sentido de elevar a qualidade de vida da população brasileira”, **dispõe de recursos que podem ser aplicados por órgãos públicos dos níveis federal, estadual e municipal ou de entidades privadas sem fins lucrativos**, o que faz das transferências voluntárias um importante instrumento para a viabilização das políticas públicas do setor. O mesmo se constata em outros fundos, como o Fundo Nacional sobre Mudança do Clima – FNMC, também vinculado ao Ministério do Meio Ambiente, e que tem por finalidade **“financiar projetos, estudos e empreendimentos que visem à redução de emissões de gases de efeito estufa e à adaptação aos efeitos da mudança do clima”**, e disponibiliza recursos nas modalidades reembolsável (que são administrado pelo BNDES) e não-reembolsável (administrados pelo MMA).





FUNDOS FINANCEIROS AMBIENTAIS

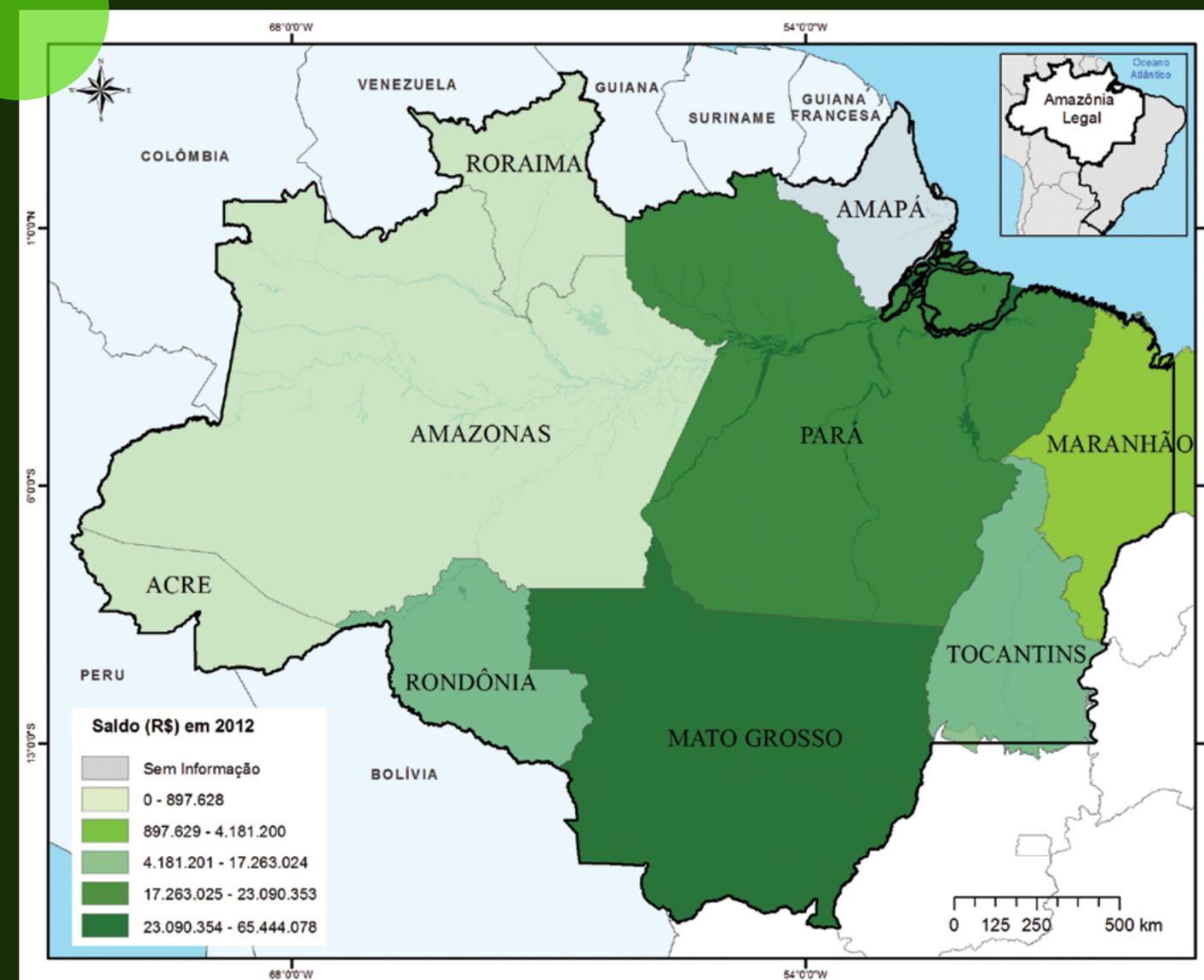
- A partir de 1990 vários estados brasileiros criaram fundos públicos direcionados a questões ambientais e florestais, seguindo exemplo da criação do Fundo Nacional de Meio Ambiente (FNMA) em 1989.
- Como resultado, **em 2004 havia pelo menos 50 fundos estaduais ligados a questões ambientais no Brasil** (Sampaio, 2006). Em geral, o objetivo principal desses fundos é alocar uma quantidade mínima de recursos a ações de conservação ambiental e desenvolvimento sustentável implementadas por entes públicos e privados.
- Na escala internacional, há previsão de mais de U\$ 2,7 bilhões direcionados a fundos para apoiar REDD+ desde 2007, sendo que **o Brasil se destaca entre os beneficiários de recursos por meio do Fundo Amazônia.** Até 2012, este fundo já havia recebido cerca de R\$ 1,3 bilhão proveniente de doações dos governos da Noruega e Alemanha e da Petrobrás (BNDES, 2013).
- Para que os fundos ambientais possam contribuir com implementação de ações de REDD+, eles devem ser administrados de acordo com princípios de boa governança, incluindo transparência, participação pública, capacidade de execução e de prestação de contas para a sociedade. Do contrário, poderão ser vítimas de má gestão, o que pode dificultar a captação de recursos e tornar sua aplicação ineficaz em relação aos objetivos propostos.





FUNDOS FINANCEIROS AMBIENTAIS

- Um estudo elaborado pelo Instituto Imazon identificou e endereçou a situação atual dos fundos ambientais da Amazônia Legal, por meio da adoção de indicadores de qualidade.
- Nesse sentido, verificou-se que:
 - Havia R\$ 129,4 milhões distribuídos entre os onze fundos analisados na Amazônia Legal em 2012;
 - Em relação à situação de governança, **todos os fundos avaliados possuíam deficiências**. A maioria dos indicadores avaliados em cada fundo recebeu conceito fraco na avaliação. As deficiências de governança mais frequentemente encontradas nos fundos avaliados foram a ausência de monitoramento financeiro e de impacto da aplicação de recursos dos fundos, a falta de clareza de regras de distribuição e arrecadação de recursos, além da baixa capacidade administrativa para gestão;
 - Em relação ao monitoramento financeiro, todos os fundos devem prestar contas no mínimo anualmente aos Tribunais de Contas do Estado (TCE). No entanto, **esta prestação de contas não tem sido divulgada publicamente ou não tem ocorrido**. Além disso, nenhum fundo realizava monitoramento de impacto de seus projetos para apurar como os recursos dispensados eram utilizados;
 - Outro item fraco em quase todos os fundos foi **a falta de detalhamento de regras de distribuição de fundos**, especialmente para aqueles que preveem apoio a projetos externos. Isso se refletiu, por exemplo, na ausência de instruções para apresentação de projetos.



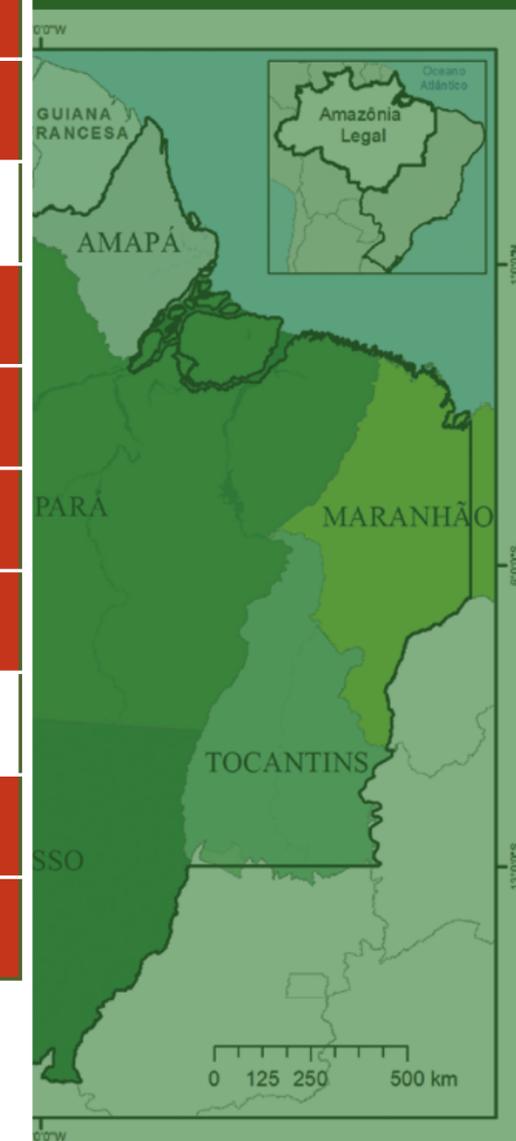
FUNDOS AMBIENTAIS DA AMAZÔNIA LEGAL

FUNDOS

- Um estudo sobre a situação atual e a adoção de medidas para melhorar a governança dos fundos ambientais da Amazônia Legal.
- Nesse sentido, foram avaliados os seguintes aspectos:
 - Havia um plano de trabalho para a implementação do fundo?
 - Em relação à transparência, o fundo possuía um sistema de prestação de contas?
 - Em relação à gestão, o fundo possuía um sistema de arrecadação e distribuição de recursos?
 - Em relação à prestação de serviços, o Estado possuía um sistema de divulgação de informações sobre o fundo?
 - Outro aspecto avaliado foi a existência de um plano de trabalho para a implementação do fundo, por exemplo, para a criação de um conselho gestor.

Estado	Fundo	Indicadores de Governança						
		Participação pública na criação/revisão	Clareza de regras de arrecadação e distribuição de recursos	Clareza nas responsabilidades administrativas	Expertise na área florestal	Capacidade administrativa	Monitoramento financeiro	Monitoramento de impactos e eficácia
Acre	FEF	Conceito forte	Conceito fraco	Conceito fraco	Conceito forte	Conceito fraco	Conceito fraco	Conceito fraco
	Femac	Conceito fraco	Conceito fraco	Conceito fraco	Conceito fraco	Conceito fraco	Conceito fraco	Conceito fraco
Amapá	Ferma	Conceito forte	Conceito forte	Conceito forte	Conceito moderado	Conceito fraco	Conceito fraco	Conceito fraco
Amazonas	Fema/AM	Conceito forte	Conceito fraco	Conceito moderado	Conceito moderado	Conceito fraco	Conceito fraco	Conceito não foi possível avaliar por ausência de informações disponíveis
Maranhão	Fema/MA	Conceito fraco	Conceito fraco	Conceito forte	Conceito moderado	Conceito fraco	Conceito fraco	Conceito fraco
Mato Grosso	MT Floresta	Conceito moderado	Conceito fraco	Conceito forte	Conceito fraco	Conceito fraco	Conceito fraco	Conceito fraco
	Femam/MT	Conceito fraco	Conceito fraco	Conceito fraco	Conceito forte	Conceito moderado	Conceito moderado	Conceito fraco
Pará	Fema/PA	Conceito fraco	Conceito fraco	Conceito fraco	Conceito fraco	Conceito fraco	Conceito fraco	Conceito fraco
Rondônia	Fepram	Conceito fraco	Conceito fraco	Conceito moderado	Conceito fraco	Conceito não foi possível avaliar por ausência de informações disponíveis	Conceito fraco	Conceito não foi possível avaliar por ausência de informações disponíveis
Roraima	Fema/RR	Conceito fraco	Conceito fraco	Conceito moderado	Conceito moderado	Conceito fraco	Conceito moderado	Conceito fraco
Tocantins	Fuema	Conceito fraco	Conceito fraco	Conceito forte	Conceito não foi possível avaliar por ausência de informações disponíveis	Conceito não foi possível avaliar por ausência de informações disponíveis	Conceito fraco	Conceito fraco

Conceito forte
 Conceito moderado
 Conceito fraco
 Conceito não foi possível avaliar por ausência de informações disponíveis





TRIBUTAÇÃO EXTRAFISCAL, BENEFÍCIOS FISCAIS E MEIO AMBIENTE

- Um tributo ambiental tem motivação extrafiscal, ou seja, não objetiva o aumento da arrecadação. O que se pretende é estabelecer incentivos (e desincentivos) para que a produção de bens e serviços seja sustentável.
- Na ausência de tributação corretiva, a tendência é a sociedade produzir mais poluição do que o socialmente desejável, no sentido que, na margem, os inconvenientes causados pela poluição são maiores do que os eventuais benefícios trazidos pelos agentes que poluem.
- Como instrumento da política ambiental, o imposto se contrapõe às medidas de comando e controle (normas).
- Na teoria, a superioridade do imposto em relação às normas se daria por sua flexibilidade, já que as normas ignoram diferenças de custos entre as empresas. Ainda, O tributo ambiental permitiria que os custos ambientais e os custos econômicos fossem compatibilizados. Outra vantagem seria induzir a inovação tecnológica pelos produtores, na tentativa de minimizar o impacto ambiental.
- Entretanto, a superioridade do imposto como instrumento de política ambiental é contestada. Mesmo economistas reconhecem que a superioridade desse instrumento se dá apenas sob condições específicas.
- Considerando a conclusão de que o imposto é o melhor instrumento para preservação ambiental, alguns especialistas defendem que uma reforma tributária ambiental traria não apenas ganhos ambientais (dividendo verde), mas também ganhos econômicos (dividendo azul).





TRIBUTAÇÃO EXTRAFISCAL, BENEFÍCIOS FISCAIS E MEIO AMBIENTE

- Apesar disso, especialistas avaliam que as políticas de comando e controle são preferidas pelos poluidores, ambientalistas, políticos e burocratas. Exemplos dessas medidas incluem o estabelecimento, por uma prefeitura, de limites máximos de emissão de monóxido de carbono e hidrocarbonetos nos veículos.
- Nesse ponto, verifica-se que as normas podem causar um aumento de custo menor para os poluidores do que os tributos, motivo pelo qual eles teriam maior resistência aos impostos ambientais.
- Não obstante, grupos ambientalistas também teriam preferências por políticas de comando e controle em relação a políticas de mercado como instrumentos de preservação do meio ambiente, com base em valores morais. Para esses grupos, as políticas de mercado, como o imposto ambiental, poderiam dar legitimidade à prática poluidora, enquanto a penalidade sinalizaria melhor a rejeição da sociedade e estigmatizaria a poluição.
- Já a classe política consideraria que as medidas de comando e controle teriam maior apelo junto ao eleitorado, enquanto a burocracia teria nas normas maior possibilidade de exercer influência e possuir poder e prestígio. Juntas, as preferências de poluidores, ambientalistas, políticos e burocratas ajudariam a explicar a popularidade maior dos instrumentos de comando e controle em relação aos de mercado, como o imposto.
- Outrossim, nota-se que a tributação pode estimular comportamentos desejáveis e desestimular os indesejáveis, com fulcro em sua função extrafiscal. Exemplos disto são o ICMS Verde no Pará e o IPTU-Verde em Guarulhos.





TRIBUTAÇÃO EXTRAFISCAL, BENEFÍCIOS FISCAIS E MEIO AMBIENTE

O MEIO AMBIENTE NA REFORMA TRIBUTÁRIA

- Dentre as principais mudanças introduzidas pela reforma, importa destacar o Imposto Seletivo (IS), que se coloca como potencial mecanismo tributário passível de utilização também com a função de proteção ambiental.
- Conhecido como “imposto do pecado”, poderá incidir sobre o consumo de bens e serviços tidos como “prejudiciais à saúde ou ao meio ambiente” com a função de desestímulo.
- Ainda, percebe-se também a finalidade de preservação ambiental, adotada em caráter principiológico e teleológico na reforma como um dos elementos a serem considerados na tributação, prescrita nos artigos 145, §3º, e 153, inciso VIII, da CF.
- Em contrapartida ao Imposto Seletivo, a reforma, nos termos do artigo 225, §1º, VIII, prescreveu que seja mantido regime fiscal favorecido para os biocombustíveis e para o hidrogênio de baixa emissão de carbono, a fim de assegurar-lhes tributação inferior àquela incidente sobre os combustíveis fósseis, objetivando conferir às opções renováveis um diferencial competitivo.





OBRIGADO