

DEMAREST

**Tributação e sustentabilidade:**  
incentivos fiscais ambientais  
e climáticos no Brasil





**MARCELO AZEVEDO**

Partner

mtazevedo@demarest.com.br



**PAULO HONÓRIO**

Partner

phonorio@demarest.com.br

Diante dos desafios decorrentes das mudanças climáticas e da necessidade de conciliar o desenvolvimento econômico com a proteção ambiental, este guia explora o **arcabouço normativo brasileiro de incentivos fiscais voltados à sustentabilidade**.

Os incentivos fiscais são **instrumentos econômicos voltados à proteção ambiental** que estimulam comportamentos positivos e desestimulam condutas nocivas. Paralelos às políticas de comando-e-controle e aos instrumentos de informação (como os selos verdes), os instrumentos econômicos flexibilizam a obtenção de resultados favoráveis à proteção ambiental.

A legislação brasileira já prevê uma série de instrumentos, como os pagamentos por serviços ambientais, os subsídios e os financiamentos públicos. Entre os mais recentes, estão o mercado regulado de carbono, o marco legal do hidrogênio verde e os avanços da reforma tributária com dispositivos “verdes”.

Este guia estruturado analisa o contexto de criação, o comportamento de proteção ambiental induzido, os incentivos tributários previstos e os principais pontos de debate jurídico de cada um desses programas. Nossa análise elucida a associação entre instrumentos típicos do direito tributário brasileiro e as políticas ambientais, além de comentar a operacionalização, os entraves e as críticas jurídicas de cada regime, a fim de subsidiar decisões estratégicas de planejamento.

Ao final, apresentamos um apanhado dos incentivos federais tradicionais associados a práticas ESG corporativas – **Programa Empresa Cidadã**, PAT, leis de **incentivo à cultura e ao esporte** –, destacando sua relevância como complementos ao novo arcabouço “verde” e suas principais questões de eficácia e constitucionalidade.



# Pagamento por Serviços Ambientais (Lei n. 14.119/2021)

## 1.1 Contexto do programa

A Lei n. 14.119/2021 instituiu a Política Nacional de Pagamento por Serviços Ambientais (PNPSA). Voltada a remunerar proprietários que optem por conservar os recursos naturais de suas propriedades, a PNPSA oferece alternativas financeiras à exploração econômica desses recursos.

Trata-se de um instrumento de ampliação da cobertura de vegetação nativa, garantindo a manutenção dos serviços ecossistêmicos derivados da natureza, sem a necessidade de ampliar as regras públicas de limitação ao uso da propriedade, que esvaziam seu aproveitamento econômico. Assim, a PNPSA incentiva a preservação de ecossistemas, em alinhamento com o art. 41 do Código Florestal, que já previa mecanismos de valorização de vegetação nativa.

São conceitos-chave da PNPSA:

- “provedor de serviço ambiental” (quem conserva ou recupera o meio ambiente)
- “pagador” (quem financia tais ações)
- modalidades de serviços ecossistêmicos (suporte, provisão, regulação, culturais)
- formas de pagamento (monetário, melhorias sociais, títulos verdes etc.)

O público-alvo da política inclui proprietários rurais, comunidades tradicionais e indígenas engajados na conservação. O programa busca conciliar a atividade econômica com o equilíbrio climático e hídrico.

A PNPSA abrange propriedades rurais privadas que demonstrem regularidade ambiental por meio da adesão ao Cadastro Ambiental Rural e que possuam áreas com vegetação nativa ou em restauração ecossistêmica, paisagens de grande beleza cênica ou que estejam inseridas em áreas prioritárias para a conservação da biodiversidade. A política também pode afetar imóveis em áreas urbanas ou que estejam onerados por Reservas Particulares do Patrimônio Natural, uma espécie de unidade de conservação privada.

A Lei n. 14.119/2021 estabeleceu o “Programa Federal de Pagamento por Serviços Ambientais” (PFPSA), no âmbito do Sistema Nacional do Meio Ambiente (Sisnama), para executar a PNPSA em projetos de manutenção e recuperação da cobertura vegetal, de corredores de biodiversidade e de proteção hídrica. Há previsão para a criação do Cadastro Nacional de PSA (CNPSA) para o registro de contratos de serviços ambientais.

## 1.2 Incentivos fiscais por tributo

O principal incentivo fiscal estabelecido pela Lei n. 14.119/2021 é a isenção de impostos sobre valores recebidos a título de pagamento por serviços ambientais (PSA): imposto de renda (IRPF/IRPJ), Contribuição Social sobre o Lucro Líquido (CSLL), Programa de Integração Social (PIS) e Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social (Cofins).

Após o veto presidencial inicial, o Congresso restaurou a isenção em junho/2021. Assim, a lei determina que os valores recebidos como PSA **não integram a base de cálculo dos impostos e das contribuições acima**. Em outras palavras, a renda e a receita auferidas por provedores de serviços ambientais é isenta desses tributos federais. Essa isenção se aplica tanto a pessoas físicas quanto a pessoas jurídicas, desde que o contrato de PSA envolva recursos públicos ou, no caso de contratos particulares, esteja registrado no CNPSA.

A Lei n. 14.119/2021 também alterou a legislação previdenciária (Lei n. 8.212/91) para garantir que o recebimento de PSA não descaracterize o segurado especial rural, incentivando pequenos produtores a aderir ao programa sem perder benefícios previdenciários. Por outro lado, a lei não prevê deduções fiscais para pagadores privados de serviços ambientais. Estes normalmente contabilizam os desembolsos como despesa operacional dedutível, mas sem crédito fiscal específico.

## 1.3 Grau de eficácia

A Lei n. 14.119/2021 entrou em vigor em 2021, mas sua implementação prática é gradativa. A isenção tributária está em vigor desde a promulgação do veto derrubado (Diário Oficial da União [DOU] de 11 de junho de 2021), dispensando regulamentação adicional nesse ponto. Já a operacionalização do PFPSA e do CNPSA depende de atos infralegais. Nesse sentido, houve avanços regulatórios, como o Decreto n. 10.831/2021, que disciplinou parcialmente o programa federal, e as portarias do Ministério do Meio Ambiente que definiram critérios para projetos de PSA. Contudo, ainda há desafios de **efetividade**: a dotação orçamentária para um PSA público é limitada, e a captação de recursos privados requer uma divulgação mais ampla do programa e maior segurança jurídica nos contratos.

A exigência do registro de contratos privados no CNPSA para gozar da isenção tributária implica a necessidade de uma estrutura administrativa eficiente, o que se torna um entrave operacional se o cadastro não for ágil. Até o momento, a regra de isenção fiscal está plenamente vigente, mas o volume de contratos efetivamente beneficiados é incipiente, o que sugere que o impacto fiscal concreto ainda é baixo.



## 1.4 Discussões jurídicas e críticas

A concessão de isenção ampla às rendas de PSA suscitou questionamentos constitucionais. Ao vetar inicialmente o dispositivo, o Executivo alegou que este violava o princípio da capacidade contributiva, entendendo que contribuintes com renda (mesmo oriunda de PSA) deveriam ser tributados igualmente. O Executivo também mencionou a possível afronta ao art. 113 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT) e ao art. 14 da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), por ausência de estimativa de impacto e de medida compensatória. Contudo, o Congresso defendeu a isenção como meio legítimo de fomentar a proteção ambiental – finalidade de elevada estatura constitucional (art. 225 da CF) que justificaria o tratamento tributário favorecido. Até então, não houve ação direta de inconstitucionalidade contra essa isenção.

A norma tem finalidade extrafiscal clara, enquadrando-se na faculdade constitucional de utilizar a tributação para proteger o meio ambiente (art. 170, VI, da CF).

Do ponto de vista da isonomia, a crítica é que outros rendimentos de contribuintes em situação análoga (por exemplo, pagamentos por serviços em geral) permanecem tributados, mas há a defesa de que o PSA possui natureza sui generis de benefício ambiental (especial, único) que justifica o incentivo fiscal.

Ainda é cedo para formar entendimentos judiciais com base em casos concretos, mas podem surgir disputas quanto à aplicação da isenção. Pode questionar-se, por exemplo, se determinada atividade realmente se enquadra como “serviço ambiental” nos termos legais, visto que o inciso IV do art. 2º da lei conceitua PSA de forma abrangente, incluindo serviços de sequestro de carbono, conservação da biodiversidade e de recursos hídricos, entre outros. Também pode haver fiscalização do registro no CNPSA e do cumprimento das condições do art. 17, cuja inobservância poderia levar à cobrança indevida de tributos isentos.



## 1.5 Principais dispositivos legais

### Art. 17 da Lei 14.119/2021

“Os valores recebidos a título de pagamento por serviços ambientais, definido no inciso IV do caput do art. 2º desta Lei, não integram a base de cálculo do Imposto sobre a Renda e Proventos de Qualquer Natureza, da Contribuição Social sobre o Lucro Líquido (CSLL), da Contribuição para os Programas de Integração Social e de Formação do Patrimônio do Servidor Público (PIS/Pasep) e da Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social (Cofins). Parágrafo único. O disposto no caput deste artigo aplica-se somente aos contratos realizados pelo poder público ou, se firmados entre particulares, desde que registrados no CNPSA...”

# Hidrogênio Verde

(Lei n. 14.948/2024)

## 2.1 Contexto do programa

A Lei n. 14.948, de 2 de agosto de 2024, instituiu o marco legal do hidrogênio de baixo carbono no Brasil, estabelecendo a **Política Nacional do Hidrogênio de Baixa Emissão de Carbono**. O objetivo é fomentar a produção e o uso do chamado “hidrogênio verde” – combustível obtido a partir de fontes renováveis – alinhando o Brasil às metas climáticas do Acordo de Paris.

A lei define critérios técnicos: considera-se “**hidrogênio de baixa emissão de carbono**” aquele cuja produção emite, no máximo, 7 kg de CO<sub>2</sub> equivalente por kg de H<sub>2</sub> (limite válido até 2030).

Esse parâmetro é mais flexível que padrões europeus (a UE, por exemplo, adota ~4,4 kgCO<sub>2</sub>/kg H<sub>2</sub>) e foi calibrado para incluir a produção via etanol e outras rotas nacionais. A lei também distingue entre:

- “hidrogênio renovável” (produzido por eletrólise ou por outros processos com energia renovável);
- “hidrogênio verde” (produzido especificamente por eletrólise a partir de fontes renováveis).

Além dessas definições, o marco legal estabelece as diretrizes para o **selo de certificação voluntária** da pegada de carbono do H<sub>2</sub>, visando conferir credibilidade ao produto nacional no mercado internacional.

O público-alvo das medidas inclui empresas dos setores de energia, petróleo e química, bem como novas empresas interessadas em produzir H<sub>2</sub> verde no Brasil, além de investidores em infraestrutura de transporte, armazenamento e uso do hidrogênio.



## 2.2 Incentivos fiscais por tributo

A Lei n. 14.948/2024 trouxe incentivos tributários diretos para empresas produtoras de hidrogênio de baixa emissão, principalmente no âmbito dos tributos federais.

Especificamente, a lei **estendeu aos projetos de hidrogênio verde os benefícios do Regime Especial de Incentivos para o Desenvolvimento da Infraestrutura (Reidi)**. O Reidi (Lei n. 11.488/2007) suspende a cobrança de **PIS e Cofins, inclusive na importação**, sobre máquinas, equipamentos, instrumentos e materiais de construção adquiridos para empreendimentos de infraestrutura.

Com a nova lei, projetos de produção de H<sub>2</sub> de baixa emissão podem se habilitar ao **Regime Especial de Incentivos para a Produção de Hidrogênio de Baixa Emissão de Carbono (Rehidro)**. Nesse contexto, tais projetos usufruem da suspensão do PIS/Cofins e do PIS/Cofins-Importação na compra ou na importação de bens destinados à implantação de suas plantas industriais.

O incentivo também alcança bens alugados (leasing de equipamentos) utilizados no projeto e vigora por **cinco anos** a partir da habilitação da empresa no Rehidro. Na prática, trata-se de uma desoneração significativa que afeta o fluxo de caixa do investimento inicial (Capex) dessas plantas, reduzindo em cerca de 9,25% o custo dos equipamentos nacionais (alíquota combinada PIS/Cofins) e em 9,25% + 2,1% (PIS/Cofins-Imp) no caso de importados.

Além disso, a legislação exige contrapartidas e critérios: para aderir ao Rehidro, a empresa deve atender a um **percentual mínimo de conteúdo nacional** nos bens e serviços utilizados, salvo na inexistência ou na insuficiência de equivalente nacional, para não travar projetos quando a oferta interna for limitada. Também é exigido um **investimento mínimo em pesquisa, desenvolvimento e inovação (P&D+i)** no âmbito do hidrogênio, o que reforça a vertente tecnológica. Empresas já atuantes no setor poderão habilitar-se ao regime, enquanto as empresas das cadeias associadas – como armazenamento, transporte e distribuição de hidrogênio, geração de energia renovável dedicada à produção de H<sub>2</sub>, e produção de biocombustíveis para obtenção de H<sub>2</sub> – poderão ser **coabilitadas** ao regime e usufruir dos benefícios fiscais.

Outros tributos poderão incidir sobre os projetos, mas, por ora, não houve isenções específicas do **Imposto de Importação (II)** ou do **ICMS** para equipamentos de hidrogênio – estes dependerão de políticas ad hoc (como ex-tarifários ou incentivos estaduais). A Lei n. 14.948/2024 tampouco tratou diretamente de benefícios de IRPJ/CSLL; no entanto, os investimentos podem aproveitar regras gerais, como os créditos de P&D previstos na Lei do Bem. Em resumo, o foco imediato foi desonerar PIS/Cofins na fase de implantação dos projetos via Rehidro.

## 2.3 Grau de eficácia

A Lei n. 14.948/2024 entrou em vigor em agosto de 2024. Embora tenha estabelecido a base do regime, sua implementação prática depende de atos infralegais, sobretudo para operacionalizar o Rehidro e a certificação voluntária. Em 2025, o Ministério de Minas e Energia e o Ministério da Fazenda elaboraram portarias conjuntas sobre a habilitação das empresas no Rehidro, com base na experiência prévia do Reidi.

Como resultado, **os incentivos tributários do Rehidro têm vigência de cinco anos a partir de 1º de janeiro de 2025**. Alguns pontos operacionais ainda estão em fase de detalhamento regulatório. Por exemplo:

- Quais órgãos conduzirão a habilitação? (possivelmente o Ministério de Desenvolvimento, Indústria, Comércio e Serviços junto ao Ministério de Minas e Energia)
- Quais documentos comprovarão o atendimento ao conteúdo local e P&D?

Além disso, parte do pacote original foi vetada: o Presidente da República vetou artigos que criavam o **Programa de Desenvolvimento do Hidrogênio de Baixa Emissão de Carbono (PHBC)** e disponibilizavam dotações orçamentárias específicas e créditos fiscais futuros ao

setor. No entanto, o PHBC foi instituído posteriormente pela Lei nº 14.990/2024, que prevê créditos fiscais condicionados a regulamento e a procedimento concorrencial, com parâmetros e janelas de aplicação definidos em lei e sujeitos a ajustes legislativos posteriores. Com isso, o eixo de subsídios via créditos fiscais deixou de depender da derrubada do veto e passou a estar ancorado na disciplina própria do PHBC, cujo funcionamento concreto depende de regulamentação.

Em síntese, **o marco legal está em vigor com incentivos fiscais previstos no Rehidro**, mas seu impacto pleno dependerá da resposta do mercado, ou seja, de quantos projetos efetivamente buscarão a habilitação, bem como de ações complementares, como a concessão, pelos estados, da isenção do ICMS para eletrolisadores ou a oferta de crédito especial pelo Banco Nacional do Desenvolvimento (BNDES), entre outros.



## 2.4 Discussões jurídicas e críticas

Do lado constitucional, não houve objeções significativas aos incentivos fiscais em si, visto que foram concedidos dentro dos limites da lei ordinária e por prazo determinado (cinco anos, em conformidade com o art. 113 do ADCT, que exige avaliação periódica dos gastos tributários). Entretanto, o veto presidencial ao PHBC gerou críticas por ter prejudicado a oportunidade de planejar, a longo prazo, a economia do hidrogênio. A justificativa orçamentária do veto, embora tecnicamente válida (evitar renúncia sem compensação), pode ter perdido de vista o interesse público ambiental na criação de um fundo de transição energética. Sem isso, corre-se o risco de o Brasil ficar atrás de jurisdições como os EUA e a UE, que oferecem subsídios robustos (por exemplo, créditos do Inflation Reduction Act nos EUA).

No contexto da **efetividade extrafiscal**, discut-se se a desoneração de PIS/Cofins é suficiente para tornar projetos de hidrogênio competitivos, dado que o principal desafio é o custo da eletricidade renovável em larga escala. Medidas complementares podem incluir isentar os encargos setoriais de energia ou facilitar a conexão de projetos de H<sub>2</sub> a parques eólicos ou solares.

Também é necessário um **mercado consumidor**. Sem políticas de demanda, como a mistura obrigatória de hidrogênio em refinarias ou siderúrgicas, os produtores podem não conseguir se estabelecer apenas com incentivos.

Do ponto de vista jurídico-ambiental, ONGs criticaram a definição flexível de “baixo carbono” (7 kgCO<sub>2</sub>/kg), pois esta abrange o hidrogênio produzido a partir de gás natural, acoplado à captura parcial de carbono (cinza/azul), e não apenas o verde estrito. Contudo, o legislador foi pragmático e estabeleceu um patamar transitório até 2030. Espera-se que esse limite passe por revisão regulatória com base em estudos técnicos periódicos.

Por fim, ainda não há decisões judiciais sobre a lei, devido à sua curta vigência, mas disputas podem decorrer da **comprovação do cumprimento do conteúdo nacional** no Rehidro (empresas podem questionar os critérios caso sejam desqualificadas) ou da própria caracterização de “baixo carbono” para fins de certificação (uma decisão administrativa que negasse o selo poderia ser impugnada judicialmente).

## 2.5 Principais dispositivos legais

### Definição de hidrogênio de baixa emissão

“Será considerado hidrogênio de baixa emissão de carbono aquele que, no ciclo de vida do processo produtivo, resulte em valor inicial menor ou igual a 7 quilos de dióxido de carbono equivalente por quilograma de hidrogênio produzido ( $7 \text{ kgCO}_2\text{e/kgH}_2$ ), a ser adotado até 31 de dezembro de 2030.”

### Incentivos fiscais (extensão do Reidi)

A lei estende às empresas produtoras de hidrogênio de baixo carbono incentivos tributários previstos na Lei 11.488, de 2007, que trata do Regime Especial de Incentivos para o Desenvolvimento da Infraestrutura (Reidi). Entre esses incentivos, estão a suspensão de PIS, Cofins, PIS-Importação e Cofins-Importação na compra ou importação de máquinas, aparelhos, instrumentos e equipamentos novos e de materiais de construção destinados aos projetos de hidrogênio.

### Programa de Desenvolvimento do Hidrogênio (Vetado)

Artigos que criavam o Programa de Desenvolvimento do Hidrogênio de Baixa Emissão de Carbono (PHBC), prevendo recursos orçamentários, doações e percentual de lucros de bancos públicos, bem como créditos fiscais de R\$ 18,3 bi entre 2028 e 2032, foram vetados sob argumento de violação à legislação financeira e insegurança jurídica na implementação da estratégia.



# Mercado Brasileiro de Créditos de Carbono

## (Lei nº 15.042/2024)

### 3.1 Contexto do programa

Sancionada em 12 de dezembro de 2024, a Lei n. 15.042/2024 estabeleceu o **marco legal do mercado regulado de carbono no Brasil**, criando o Sistema Brasileiro de Comércio de Emissões de Gases de Efeito Estufa (SBCE). Essa lei resultou de uma longa tramitação legislativa, originada do Projeto de Lei n. 2.148/2015, unificado com projetos posteriores.

A Política Nacional sobre a Mudança do Clima (Lei n. 12.187/2009) já indicava a criação de um mercado regulado nacional e previa instrumentos econômicos que agora foram regulamentados pela Lei nº 15.042/2024. Esse movimento ganhou força com a adesão do Brasil ao Acordo de Paris, que exige ambição no atendimento de metas próprias voltadas à mitigação das emissões de gases de efeito estufa (Contribuições Nacionalmente Determinadas).

O conceito jurídico central do marco legal é o de **cap-and-trade**, que envolve um misto do sistema de outorgas onerosas:

- Diretrizes para limitar as emissões de grandes fontes e permitir a negociação de “cotas” de emissão e de créditos de redução de emissões.
- Fornecimento de créditos públicos de emissão, gratuitos ou onerosos, como mecanismos para corrigir eventuais falhas de mercado, como a oferta excessiva ou a oneração excessiva desses créditos.

A lei define três tipos de ativos de carbono:

- **Cotas Brasileiras de Emissão (CBE):** permissões negociáveis emitidas pelo poder público para setores regulados.
- **Certificados de Redução ou Remoção Verificada de Emissões (CRVE):** créditos gerados por projetos que reduzem ou removem emissões (análogos a créditos de carbono offset), negociados livremente no mercado.
- **Créditos de carbono do mercado voluntário:** poderão ser convertidos em CRVE no sistema.

O público-alvo direto do SBCE é composto por empresas com emissões anuais significativas. A lei determina que empresas acima de certo porte reportem e, conforme faixas de emissões, reduzam suas emissões:

- **Acima de 25 mil tCO<sub>2</sub>e/ano:** adoção de metas compulsórias de redução.
- **Entre 10 mil e 25 mil tCO<sub>2</sub>e/ano:** apenas o reporte das emissões e a elaboração de planos voluntários de redução.

Assim, a tendência é que setores industriais intensivos em carbono (energia elétrica de fontes fósseis, siderurgia, cimento, química, papel e celulose, mineração etc.) sejam incluídos nas metas graduais a serem estabelecidas por meio de Planos Nacionais de Alocação.

Um importante destaque é a inclusão de **povos indígenas, comunidades tradicionais e assentados agrários** como beneficiários diretos. A Lei n. 15.042/2024 reconheceu a titularidade dos créditos de carbono gerados em seus territórios e lhes garantiu participação nos recursos financeiros desses projetos, resolvendo controvérsias anteriores quanto à titularidade dos créditos em terras coletivas. Comunidades indígenas terão direito a **50% dos créditos gerados por projetos de remoção de carbono e a 70% dos créditos gerados por projetos de REDD+ (desmatamento evitado e conservação florestal)**, assegurando que a renda chegue a esses provedores ambientais. Essa inovação alinha-se a salvaguardas socioambientais e à Política Nacional de Gestão Territorial Indígena (PNGATI).

### 3.2 Incentivos fiscais por tributo

A Lei n. 15.042/2024 estruturou o mercado de carbono por meio de mecanismos de **incentivo econômico e fiscal** para estimular a redução de emissões. Um ponto crucial dessa estrutura é o tratamento tributário dos novos ativos de carbono.

A lei dispôs que a **conversão de créditos de carbono voluntários em ativos do SBCE não será tributada de imediato**; somente os ganhos auferidos na alienação desses créditos ou quotas estarão sujeitos à tributação, conforme o perfil do contribuinte. Em outras palavras, se uma empresa ou pessoa física recebe CBEs gratuitamente (alocação inicial) ou gera CRVEs em um projeto, não haverá incidência tributária até que esses ativos sejam alienados, momento em que eventual ganho de capital ou receita pode ser tributado. Isso remove a incerteza quanto à tributação do crédito como renda ou receita no momento da emissão, o que poderia desestimular a participação no mercado.

O principal incentivo fiscal da lei é a **isenção de PIS/Cofins** sobre as receitas decorrentes das alienações de créditos de carbono, CBE e CRVEs.

Além disso, a lei permitiu expressamente que, para as empresas tributadas pelo lucro real, as despesas incorridas em ações de redução ou remoção de gases de efeito estufa (GEE) possam ser deduzidas da base de cálculo do **IRPJ e da CSLL**. Embora essa dedutibilidade já decorra do conceito de renda e das noções de normalidade, usualidade e necessidade, é positivo que a lei tenha reconhecido explicitamente o direito à dedutibilidade.

Essa dedução abrange gastos administrativos e financeiros necessários à emissão, ao registro, à certificação e à negociação

de créditos e ativos de carbono. Em termos práticos, isso significa que empresas que investirem em tecnologia limpa, em melhorias de processo ou na compra de créditos para cumprir metas poderão abater esses custos do lucro tributável, reduzindo a tributação corporativa. O objetivo é neutralizar ou atenuar a despesa de adequação ao mercado de carbono, para que a tributação não constitua um “desincentivo” à descarbonização.

Outra medida relevante é a vedação à **bitributação**. O art. 22 da lei proíbe que atividades já reguladas pelo SBCE sofram tributação adicional sobre suas emissões de GEE. Em outras palavras, enquanto uma fonte estiver submetida ao mercado de carbono, observando metas e a entrega de CBEs e CRVEs, não poderá haver, por exemplo, um imposto de carbono adicional sobre as mesmas emissões. Isso garante segurança jurídica e evita a dupla penalização dos emissores. Essa medida sinaliza que o SBCE será o principal instrumento de precificação do carbono no Brasil, substituindo a necessidade de um imposto tradicional sobre o carbono nessas fontes.

Além desses aspectos federais, a lei alterou a legislação do mercado financeiro (Lei n. 6.385/1976) para classificar os créditos de carbono e os ativos do SBCE como valores mobiliários quando negociados em mercados financeiros ou de capitais. Isso os submete à regulação da Comissão de Valores Mobiliários (CVM) e também os integra aos regimes tributários aplicáveis aos investimentos. Para investidores pessoa física, a equiparação a valores mobiliários sugere que a venda de créditos em bolsa poderá ser tributada como

ganho variável (15% sobre o lucro líquido mensal, com isenção de pequena monta, possivelmente não aplicável por não se tratar de ações, a ser definida pela Receita Federal).

### Efeitos da reforma tributária do consumo sobre os créditos de carbono:

É necessário avaliar os efeitos da Emenda Constitucional n. 132/2023 e da Lei Complementar n. 214/2025, que determinam a extinção do PIS/Cofins, bem como de outros tributos sobre o consumo, que serão substituídos pelo Imposto sobre Bens e Serviços (IBS), pela Contribuição sobre Bens e Serviços (CBS) e pelo Imposto Seletivo. Em 2027, o PIS e a Cofins já estarão extintos e a CBS será cobrada, enquanto o IBS terá efeito material apenas a partir de 2029, com implementação gradual até 2033. Com isso, o principal benefício da Lei n. 15.042/2024 – a isenção de PIS/Cofins – perde sentido a partir de 2027.

Para entender os efeitos do IBS e da CBS sobre o tema, o ponto de partida é simples: no mercado regulado, o CRVE – assim como o crédito de carbono e os ativos do SBCE –, quando negociado em bolsa de valores ou em entidade de balcão organizado, no mercado financeiro e de capitais, qualifica-se como valor mobiliário submetido ao regime da Lei 6.385/1976.

Com isso, a transação em bolsa/balcão do CRVE, do crédito de carbono e dos demais ativos do SBCE sujeita-se à isenção de IBS e CBS prevista no art. 6º da LC n. 214/2025 (“operações com títulos ou valores mobiliários”).

Mas e os créditos transacionados no mercado voluntário? Para responder esse ponto, é necessária uma digressão sobre o art. 6º da LC n. 214/2025.

Interpretamos o art. 6º da LC n. 214/2025 como norma expletiva e interpretativa: o legislador complementar apenas explicitou hipóteses de não incidência que já decorrem da própria delimitação constitucional do IBS e da CBS (materialidade de “consumo de bens e serviços”). Não é qualquer operação que pode constituir fato gerador do IBS e da CBS, e os incisos do art. 6º apenas explicitam hipóteses de não incidência já previstas na Constituição Federal (investimento, trabalho etc.). Se o rol é expletivo, não pode ser taxativo. Admitir o contrário seria presumir que o legislador antecipou todas as situações alheias à materialidade do consumo.

É verdade que o texto do art. 6º não usa fórmulas do tipo “dentre outras hipóteses” ou “por exemplo”, o que incentiva leituras formalistas de rol fechado e controvérsias sobre “o que ficou de fora”. Justamente por isso, assumindo-se o caráter exemplificativo, o método adequado é indutivo: partir dos casos listados para extrair um critério geral de interpretação da competência.

O denominador comum é claro: nenhuma das hipóteses descritas configura relação jurídica de consumo típica do IBS e da CBS; nem a relação de trabalho (inc. I), nem as transferências internas (inc. II), nem as relações de investimento (incs. III, IV e VI), nem as situações que evitam sobreposição de competências (incs. VII e VIII). Em

consequência, toda relação que não seja de consumo fica isenta da incidência, por se tratar de investimento, organização interna de patrimônio/atividade ou invasão de competências de outros tributos.

Feita a moldura, devemos olhar para o mercado voluntário. Fora de bolsa/balcão, há potencial de incidência, pois a operação não se enquadra automaticamente no inciso “títulos/valores mobiliários”. Ainda assim, entendemos pela não incidência do IBS e da CBS, por dois fatores:

- **Materialidade:** o objeto da transação é um ativo ambiental, cuja finalidade é a proteção do meio ambiente (art. 225 da CF), inserindo-se em uma dinâmica cujo fim é reduzir emissões, e não produzir bens ou serviços para consumo. A literatura descreve, nesses casos, uma “relação jurídica ambiental” distinta da relação de consumo, pois os sujeitos e a finalidade são diferentes.
- **Isonomia (art. 150, II, CF):** não é constitucionalmente aceitável diferenciar contribuintes em situação equivalente apenas pelo canal de negociação, sob pena de afronta ao art. 150, II, da CF. Se o mesmo ativo ou a mesma função ambiental não é tributado quando negociado em balcão organizado, não é legítimo tributá-lo quando negociado fora dele, se a relação subjacente não for de consumo.

Esse raciocínio mantém a coerência do sistema. No mercado regulado, a qualificação do CRVE como valor mobiliário em bolsa/balcão ativa diretamente a não incidência do art. 6º, VI. Já no mercado voluntário, aplica-se o critério geral extraído do próprio art. 6º e reforçado pela isonomia e pela teleologia ambiental da operação: não há consumo; logo, não há incidência do IBS e da CBS. Devemos lembrar, ainda, que as hipóteses de não incidência típica previstas no art. 6º não geram estorno de créditos; apenas imunidade e isenção têm esse efeito.

Em resumo:

- A. CRVE/crédito em bolsa/balcão - valor mobiliário - não incidência (art. 6º, VI).
- B. Fora de bolsa/balcão (mercado voluntário) - potencial incidência, mas tese sólida de não incidência por ausência de consumo e por isonomia.
- C. Se houver autuação, a controvérsia é plenamente judicializável (rol exemplificativo, método indutivo e relação jurídica ambiental).

Por fim, a depender da origem, sobretudo em operações florestais, a própria finalidade da norma pode justificar a aplicação de ao menos 60% de redução do IBS e da CBS, nos moldes já previstos para produtos florestais in natura e insumos agropecuários. A lei também determinou que seguradoras, entidades de previdência complementar, sociedades de capitalização e resseguradoras invistam, pelo menos, 0,5% ao ano de suas reservas técnicas em créditos de carbono ou cotas de fundos de carbono.



### 3.3 Grau de eficácia

A Lei nº 15.042/2024 foi sancionada sem vetos presidenciais, o que sugere alinhamento entre Executivo e Legislativo quanto ao arcabouço regulatório. Desde então, o Sistema Brasileiro de Comércio de Emissões de Gases de Efeito Estufa (SBCE) encontra-se em fase inicial de implementação, com a regulamentação infralegal e a estrutura institucional sendo gradualmente consolidadas.

O desenho normativo do SBCE prevê uma implementação por etapas, que envolve:

1. A definição dos setores regulados (nos primeiros 12-24 meses de vigência), a instituição do órgão gestor e dos comitês deliberativo e consultivo, bem como a implantação do sistema de monitoramento, reporte e verificação (MRV).
2. A elaboração dos Planos Nacionais de Alocação, que estabelecem as metas setoriais e os volumes de Cotas Brasileiras de Emissão (CBE).
3. Abertura do mercado primário e do mercado secundário de negociação (estimados para 2026-2027).

Assim, o mercado regulado ainda não opera de fato; por ora, vigoram apenas os mercados voluntários, que continuam ativos e até impulsionados pela perspectiva do SBCE.

Quanto aos incentivos fiscais, a dedutibilidade das despesas de redução de emissões e a não-tributação imediata dos créditos têm eficácia direta desde a publicação da lei, mas seus efeitos materiais ocorrerão quando as empresas começarem a ter gastos para cumprir metas. A Receita Federal deverá editar normas infralegais que orientem a apuração desses benefícios.

**Entraves operacionais:** um desafio é integrar o SBCE às iniciativas subnacionais e voluntárias existentes. Estados, como o Rio de Janeiro, já têm leis de mercado de carbono; será necessário harmonizar as leis para evitar conflitos ou dupla contagem de créditos. A lei criou espaços de cooperação (programas locais e jurisdicionais podem participar do sistema), mas isso exige coordenação por meio de convênios ou do Comitê Consultivo do SBCE, que incluirá representantes estaduais.

Outro ponto é o desenvolvimento de infraestrutura de negociação e registro: a CVM deverá normatizar o tema. A lei confere à CVM autonomia para dispensar registros ou exigir a custódia central dos créditos, o que deve ser feito com cuidado para garantir transparência e evitar fraudes.

### 3.4 Discussões jurídicas e críticas

Houve reação imediata de um setor: a **CNseg (Confederação das Seguradoras)** ajuizou ação direta de inconstitucionalidade no STF (ADI n. 7.795) contra o art. 56 da Lei 15.042/2024, que obriga seguradoras e afins a adquirir créditos de carbono equivalentes a 0,5% de suas reservas técnicas. A CNseg alega violação à livre iniciativa e à liberdade de investimento, bem como conflito com a legislação de previdência privada que veda imposição sobre alocação de reservas. Sob a relatoria do ministro Flávio Dino, essa ADI é o primeiro teste da lei no STF. É possível que outros dispositivos sejam questionados futuramente – por exemplo, a participação compulsória de um setor econômico específico pode ser vista como uma intervenção excessiva no domínio econômico e uma potencial afronta à isonomia.

No campo econômico, discute-se se a obrigatoriedade de compra pelos setores financeiro e segurador é eficiente ou se o Estado deveria gerar demanda diretamente por meio de políticas públicas. Além disso, se discute o impacto nos preços. Ao restringir a oferta (por exemplo, não incluir o agro) e criar demanda forçada (por meio de seguradoras), pode-se gerar preços de crédito artificialmente altos no início, o que encarece o custo de conformidade das indústrias. Isso exigirá uma calibragem cuidadosa das metas para que o custo total seja suportável (a lei limita as multas a 3-4% do faturamento em caso de não cumprimento, o que fornece uma baliza para o risco).

Outra crítica comum aos sistemas de mercado decorre de possíveis falhas na indução de comportamentos voltados à melhoria dos processos produtivos e ao investimento em tecnologias menos impactantes, devido à desvalorização das cotas colocadas em comércio pelo excesso de oferta.

Além disso, o excesso de oferta pode ser provocado por falhas na auditoria dos créditos comercializados, o que exige um esforço fiscalizador adicional do Estado.

Por fim, do ponto de vista dos **litígios judiciais**, além da ADI em curso, espera-se disputas envolvendo a aplicação das sanções do SBCE. A lei prevê multas pesadas e sanções, como o embargo de atividades e a suspensão de operações, para quem violar as normas climáticas, cujos critérios de aferição ainda não foram definidos. Eventuais autuações por descumprimento de metas ou manipulação do mercado de carbono poderão ser disputadas, trazendo ao Judiciário questões novas, como a punição do “ato de poluição” administrativamente ou por meio do mercado.

A incorporação dos créditos na esfera financeira também envolve o Banco Central e a CVM – conflitos sobre registro, fraude nas negociações ou responsabilidade por projetos poderão surgir e serão tratados tanto à luz do direito ambiental quanto do direito dos valores mobiliários. Outra possibilidade de conflito refere-se aos critérios de validação de projetos gerados a partir de créditos de emissão, por meio do estabelecimento de sumidouros. O tema envolve uma ampla abordagem técnica, e os litígios judiciais tendem a tramitar por anos, o que pode afetar a eficácia do sistema. Em síntese, a lei inaugura uma complexa interseção normativa, cujo acompanhamento doutrinário e jurisprudencial será fundamental para seu aperfeiçoamento.

### 3.5 Principais dispositivos legais

#### Dedutibilidade de despesas de descarbonização

“Poderão ser deduzidas da base de cálculo do Imposto sobre a Renda da Pessoa Jurídica (IRPJ), apurado no lucro real, as despesas incorridas para a redução ou remoção de emissões de GEE vinculadas à geração dos ativos de carbono, e da base de cálculo do mesmo imposto ou do Imposto de Renda da Pessoa Física (IRPF) as despesas incorridas para a geração dos créditos de carbono, inclusive, em ambos os casos, os gastos administrativos e financeiros necessários à emissão, ao registro, à negociação, à certificação [...]”.

#### Isenção de PIS/Cofins

“Art. 19. As receitas decorrentes das alienações de que trata o art. 17 desta Lei não estarão sujeitas à Contribuição para os Programas de Integração Social e de Formação do Patrimônio do Servidor Público (Contribuição para o PIS/Pasep) e à Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social (Cofins).”

#### Vedação de bitributação das emissões reguladas

“Para impedir que a tributação seja usada como uma penalidade para emissores que ultrapassem os limites de GEE, a legislação, em seu artigo 22, proíbe a dupla regulação institucional e qualquer tributação sobre emissões de GEE por atividades, por instalações ou por fontes reguladas pelo Sistema Brasileiro de Comércio de Emissões de Gases de Efeito Estufa.”

#### Créditos de carbono como valores mobiliários

O artigo 2º da Lei 6.385/1986 recebeu o inciso X: “X – os ativos integrantes do SBCE – Sistema Brasileiro de Comércio de Emissões de Gases de Efeito Estufa – e os créditos de carbono, quando negociados no mercado financeiro e de capitais.”



# Outros incentivos fiscais federais ligados à sustentabilidade

Esta seção aborda diversos incentivos fiscais que, embora não façam parte explicitamente de uma mesma lei ou programa, compartilham o objetivo de promover práticas sustentáveis, sociais ou de governança por meio de renúncias tributárias federais.

Incluem-se:

- i. Lei de Incentivo à Reciclagem (Lei n. 14.260/2021).
- ii. Dispositivos ambientais da Reforma Tributária (EC n. 132/2023 e LC n. 214/2025).
- iii. Benefícios fiscais associados a boas práticas corporativas, como o Programa Empresa Cidadã, o PAT e as leis de incentivo à cultura e ao esporte.



## 4.1 Lei n. 14.260/2021 Incentivos à Indústria da Reciclagem

### Contexto do programa

A Lei n. 14.260/2021, conhecida como “**Lei de Incentivo à Reciclagem**”, foi promulgada em dezembro de 2021 com o objetivo de estimular a economia circular e a gestão adequada de resíduos sólidos no país. Ela surgiu de debates no Congresso sobre criar uma espécie de “Lei Rouanet da Reciclagem”, canalizando recursos privados (via renúncia fiscal) para projetos de reciclagem e inclusão de catadores.

A lei original instituía o Fundo de Apoio para Ações Voltadas à Reciclagem (Favorecicle) e os Fundos de Investimento em Projetos de Reciclagem (ProRecicle), e criava a Comissão Nacional de Incentivo à Reciclagem. Entretanto, o Executivo vetou dispositivos-chave dessa lei – notadamente, os artigos que concediam incentivo fiscal no IR e criavam o Favorecicle –, alegando falta de compensação da renúncia e vício de iniciativa por vincular a receita de impostos a um fundo. Em 2022, o Congresso **derrubou parcialmente o veto**, restaurando os artigos de incentivo fiscal, mas mantendo vetadas a criação do Favorecicle e a isenção de IOF para operações dos fundos.

Assim, o programa passou a concentrar-se no fomento por meio de projetos incentivados. O público-alvo é composto por empresas e entidades que promovam:

- capacitação e tecnologia em reciclagem;
- incubação de cooperativas de catadores;
- pesquisa sobre responsabilidade compartilhada;
- melhoria da infraestrutura de triagem e processamento;
- aquisição de equipamentos e veículos de coleta seletiva; e
- outras ações listadas na lei.

Os beneficiários finais incluem cooperativas de catadores, micro e pequenas empresas de reciclagem, e iniciativas de logística reversa.

### Incentivos fiscais por tributo

A Lei n. 14.260/2021 institui **um incentivo fiscal no âmbito do Imposto de Renda** para contribuintes que apoiarem financeiramente projetos de reciclagem aprovados pelo Ministério do Meio Ambiente. Esse incentivo opera de forma análoga às leis de incentivo à cultura e ao esporte:

1. pessoas físicas podem deduzir do IRPF o valor das doações ou patrocínios feitos a projetos de reciclagem, até o limite de 6% do imposto devido;
2. pessoas jurídicas tributadas pelo lucro real podem deduzir do IRPJ as doações e patrocínios, até o limite de 1% do imposto devido em cada período de apuração.

Essas porcentagens correspondem a limites adicionais, somados aos de outros incentivos (o texto legal remete às deduções da Lei 9.532/97, da Lei 11.438/2006 etc., de modo a combinar os limites). Em suma, se uma empresa doa R\$100 mil a um projeto de reciclagem aprovado, poderá abater até R\$100 mil do seu IRPJ a pagar, desde que isso não exceda 1% do IRPJ devido naquele ano.

Operacionalmente, o processo segue o modelo da Lei Rouanet: os proponentes apresentam projetos ao ministério (por exemplo, a implantação de um centro de reciclagem ou a capacitação de catadores), que os analisa e os aprova conforme as linhas temáticas previstas. Uma vez aprovados, os projetos podem captar recursos de empresas e cidadãos, que depositam as quantias em conta vinculada e, posterior-

mente, utilizam o recibo para abater o imposto.

O Decreto n. 12.106/2024 regulamentou essa lei em julho de 2024, detalhando os procedimentos de aprovação e de prestação de contas e confirmando os limites de 6% e 1% para pessoas físicas e jurídicas, respectivamente. Com a edição do decreto regulamentador, **o incentivo passou a contar com disciplina operacional**, permitindo a apresentação e o enquadramento de projetos nos termos da lei, no período de vigência estabelecido.

Notavelmente, a dedução total de incentivos pelo contribuinte pessoa física (incluindo cultura, esporte, reciclagem etc.) permanece limitada a 6% do IR; ou seja, ele pode distribuir esse percentual entre diferentes causas. Para as empresas, a dedução de 1% para reciclagem é separada dos 4% da cultura e dos 1% do esporte (art. 3º, § 4º, da Lei n. 9.249/1995), permitindo a soma total de até 6%.

No campo de **PIS/Cofins**, a Lei n. 14.260 não introduz um novo incentivo específico. Contudo, a reforma tributária contempla um benefício relacionado: empresas que comprarem materiais recicláveis de catadores ou cooperativas terão crédito presumido – um estímulo à demanda por recicláveis que complementa o estímulo à oferta da Lei n. 14.260.

### Grau de eficácia

A Lei de Incentivo à Reciclagem sofreu atrasos em sua implementação. Entre a sua promulgação (2021) e a regulamentação (2024), houve um hiato em que o incentivo ficou, na prática, inaplicável.

Um fator positivo de eficácia é a não incidência de encargos trabalhistas sobre os valores recebidos pelos projetos, que não configuram receita tributável para o proponente, pois são recursos vinculados. Além disso, com a derrubada parcial do veto, **as restrições constitucionais foram equacionadas**: a exigência do art. 113 ADCT (redução gradual e avaliação do benefício) será observada, pois a lei estipulou a duração de cinco anos para o incentivo, até os exercícios de 2026 e 2027. Ao final desse prazo, o Congresso precisará reavaliar a prorrogação.

### Discussões jurídicas e críticas

A constitucionalidade do incentivo foi questionada no veto, mas o Congresso entendeu que a medida se enquadra na competência tributária da União para conceder incentivos visando a fins sociais e ambientais (art. 150, §6º, CF, e art. 170, VI, CF). Por vincular-se a um programa de relevante interesse público (gestão de resíduos, art. 225 da CF), o incentivo fiscal encontra amparo constitucional semelhante aos de cultura e esporte, que nunca foram considerados inconstitucionais.

Nesse contexto, é louvável o incentivo à reciclagem como **instrumento de tributação ambiental positiva** (ecotax expenditure), em contraste com a punição tributária.

### Principais dispositivos legais

Art. 4º da Lei 14.260/2021

“Os contribuintes poderão deduzir do Imposto de Renda devido a quantia efetivamente despendida no apoio direto aos projetos de que trata o caput do art. 3º desta Lei, nas seguintes condições: I – relativamente à pessoa física, limitada a 6% (seis por cento) do Imposto de Renda devido apurado na Declaração de Ajuste Anual [...] em conjunto com as demais deduções vigentes; II – relativamente à pessoa jurídica, limitada a 1% (um por cento) do imposto devido em cada período de apuração trimestral ou anual, em conjunto com as deduções vigentes [...] vedada a dedução como despesa operacional. Parágrafo único. As pessoas jurídicas não poderão deduzir a quantia de que trata o caput deste artigo para fins de determinação do lucro real e da base de cálculo da Contribuição Social sobre o Lucro Líquido.”

## 4.2 Reforma Tributária

Dispositivos Ambientais  
(EC n. 132/2023 e LC n. 214/2025)

### Contexto

A Emenda Constitucional n. 132/2023, que resultou da PEC n. Lei nº 45/2019, reformulou o sistema tributário sobre o consumo no Brasil. Notavelmente, a reforma incorporou preceitos inéditos de **sustentabilidade ambiental ao texto constitucional tributário**.

A EC n. 132 consagrou, no art. 145, §3º da CF, que “o Sistema Tributário Nacional deve observar os princípios da simplicidade, da transparência, da justiça tributária, da cooperação e da defesa do meio ambiente”. Trata-se de uma mudança de paradigma que reconhece expressamente a tributação como instrumento de proteção ambiental e de desenvolvimento sustentável.

Além do princípio geral, a emenda trouxe dispositivos específicos:

- autorizou a diferenciação de alíquotas do **IPVA** conforme o impacto ambiental do veículo (art. 155, § 6º, II, CF);
- previu a criação de um **Imposto Seletivo (IS)** federal sobre bens e serviços prejudiciais à saúde ou ao meio ambiente (art. 153, VIII, CF); e
- assegurou tratamento tributário favorecido para biocombustíveis em relação aos combustíveis fósseis (ADCT, art. 115, inserido pela EC 123/2022 e reforçado pela EC 132).

A Lei Complementar n. 214/2025, sancionada em janeiro de 2025, regulamentou a primeira fase da reforma tributária do consumo (instituição do IS, do IBS e da CBS normas gerais). Nela, foram detalhados os instrumentos “**verdes**” previstos na EC. As medidas buscam tanto desonerar atividades sustentáveis quanto onerar, relativamente, as prejudiciais, numa lógica de extrafiscalidade ambiental.

### b) Incentivos fiscais e medidas por tributo (LC n. 214/2025)

#### Imposto Seletivo (IS)

Incide sobre produtos e serviços nocivos ao meio ambiente ou à saúde. Embora a LC n. 214 não fixe alíquotas (isso virá em lei ordinária posterior), ela define o escopo e as diretrizes do tributo, prevendo que o imposto poderá alcançar itens como combustíveis fósseis, bens minerais, carvão mineral, veículos e cigarros.

É questionável, no entanto, a escolha do minério de ferro como um bem “prejudicial ao meio ambiente”, o que poderá gerar disputas judiciais.

#### Diferenciação pró-biocombustíveis e hidrogênio verde

A LC n. 214/2025 garantiu tratamento tributário mais favorável a biocombustíveis e hidrogênio de baixa emissão em comparação com seus concorrentes fósseis. Em termos práticos, isso significa que, na cobrança de IBS/CBS sobre combustíveis, haverá um regime monofásico em que combustíveis fósseis terão alíquota integral e os biocombustíveis (etanol, biodiesel, bioquerosene etc.) e o hidrogênio verde terão alíquota reduzida. A LC fixou parâmetros: as alíquotas sobre

operações com biocombustíveis/hidrogênio verde

poderão ter reduzidas em pelo menos 40% e até 90% as alíquotas incidentes sobre combustíveis fósseis equivalentes. Os critérios de gradação desse benefício levarão em conta a equivalência energética e a magnitude da redução de emissões dos renováveis em relação ao substituto fóssil. Em suma, garantiu-se um diferencial competitivo em favor dos combustíveis limpos, conforme a determinação de assegurar regime fiscal favorecido para tais produtos (já incluída pela EC 132 no §1º do art. 225 da CF).

#### Créditos presumidos para economia circular

A LC 214 também introduziu estímulos à reciclagem na estrutura do novo IVA dual (IBS estadual/municipal e CBS federal). Em especial, autorizou a concessão de crédito presumido de IBS/CBS para empresas que adquirirem materiais recicláveis de pessoas físicas ou de cooperativas de catadores.

A LC 214 fixa que esse crédito presumido será concedido nos termos definidos em lei e regulamento. Estabelece-se, assim, um incentivo fiscal no consumo: empresas aumentam a demanda por reciclados, pois recuperam parte do imposto (estimulado a economia circular).

#### Redução de alíquota para produtos florestais e serviços ambientais

Outra inovação da LC 214/2025 foi a redução de 60% na alíquota padrão do IBS para operações envolvendo produtos florestais e serviços ecossistêmicos. Ou seja, madeiras e outros produtos oriundos de manejo florestal sustentável, bem como a prestação de serviços ambientais (por exemplo, turismo de base comunitária em reservas) terão carga tributária significativamente menor do que a normal. Essa medida visa estimular a regeneração de florestas e biomas, tornando as atividades de uso sustentável da floresta mais competitivas em relação às atividades predatórias.

#### IPVA Verde

Embora o IPVA seja estadual, a EC 132 autorizou explicitamente a diferenciação de alíquotas com base no tipo, na utilização, no valor e no impacto ambiental do veículo. Isso permite que estados, por exemplo, isentem ou cobrem alíquota mínima para veículos elétricos ou híbridos, e cobrem mais caro de veículos a diesel antigos. Vários estados já concediam isenções para elétricos (SP, RJ etc.), mas agora há segurança jurídica para esses benefícios ambientais no IPVA.

#### Grau de eficácia

As medidas ambientais da reforma ainda estão em fase de transição. Muitas só produzirão efeitos quando o novo sistema tributário estiver vigente (CBS e IS em 2027 e IBS a partir de 2029).

O princípio ambiental no art. 145, § 3º, tem eficácia difusa, orientando interpretações: por exemplo, eventual questionamento de benefício fiscal “verde” tende a ser resolvido em favor de sua manutenção, dada a orientação constitucional.

#### Discussões jurídicas e críticas

A incorporação da defesa do meio ambiente como pilar do sistema tributário consolida o conceito de “tributação verde” na legitimidade do Estado fiscal. Entretanto, há risco de conflito entre objetivos: por exemplo, a busca por simplicidade e neutralidade tributária, que são outros princípios da reforma, pode ser prejudicada por variações ambientais. Será desafiador equilibrar a desejada simplificação do IBS – uma alíquota uniforme – com exceções verdes, como reduções para reciclagem, florestais etc.

No âmbito do IPVA, a diferenciação por valor e emissões também suscita discussão sobre justiça: ao tributar mais carros caros e poluentes, avança-se na progressividade, mas também se alega possível bitributação de externalidade, já que combustíveis fósseis já pagarão imposto seletivo).

### 4.3 Benefícios fiscais federais associados a boas práticas empresariais

#### Contexto e conceitos

Além dos programas e reformas acima, o ordenamento tributário brasileiro já prevê, há muito tempo, incentivos fiscais a comportamentos socialmente responsáveis por parte das empresas. Tais incentivos são instrumentos de políticas públicas nas áreas trabalhista, social, cultural e esportiva, que visam envolver o setor privado no bem-estar social. Destacam-se:

- **Programa Empresa Cidadã**, que prorroga as licenças-maternidade e -paternidade.
- **Programa de Alimentação do Trabalhador (PAT)**, que incentiva a oferta de refeições e de alimentação saudável aos empregados.
- **Leis de Incentivo à Cultura e ao Esporte**, que fomentam investimento privado em projetos culturais e esportivos.

Todos partem do conceito de renúncia fiscal condicionada: a União renuncia a parte do tributo, desde que a empresa adote determinada prática de responsabilidade social.

#### Incentivos fiscais por tributo

##### Programa Empresa Cidadã (Lei 11.770/2008)

Permite a prorrogação da licença-maternidade em 60 dias (de 120 para 180 dias) e da licença-paternidade em 15 dias (de 5 para 20 dias) para empregados de empresas que aderirem ao programa. Como incentivo, a empresa pode **deduzir do IRPJ devido o valor total da remuneração paga nesses dias extras**. Ou seja, o salário da mãe nos 2 meses adicionais (ou do pai nos 15 dias) poderá ser abatido integralmente do imposto a pagar, não representando custo líquido para o empregador (desde que a empresa seja tributada pelo lucro real).

Esse incentivo incide apenas sobre IRPJ (não afeta CSLL). O público-alvo é composto por empresas de lucro real – pequenas empresas no Simples ou no lucro presumido não podem aderir, o que limita a abrangência (o que explica por que, até 2020, apenas cerca de 23 mil empresas haviam aderido, muitas de grande porte). A finalidade é social: promover a saúde do recém-nascido e a convivência familiar sem onerar excessivamente o empregador.

##### Programa de Alimentação do Trabalhador – PAT (Lei n. 6.321/1976)

Visa melhorar a saúde nutricional dos trabalhadores de baixa renda, prevenindo doenças e aumentando produtividade. O incentivo fiscal permite que empresas tributadas pelo lucro real **deduzam, em dobro, as despesas comprovadas com alimentação fornecida aos empregados na apuração do lucro tributável para fins de IRPJ**. Em termos simples, se a empresa gasta R\$100 mil ao ano com vale-refeição ou refeições subsidiadas aos funcionários, poderá subtrair R\$200 mil do lucro antes do IR, gerando economia fiscal. Além disso, há um benefício na forma

de dedução do imposto devido, limitada a 4% do IRPJ, em alguns casos, conforme regulamentação. Havia controvérsia sobre se a dedução era do lucro ou diretamente do imposto, mas a jurisprudência recente do STJ e dos TRFs confirma que a lei permite deduzir do lucro (pleno aproveitamento), enquanto as regras infralegais que limitavam a dedução a 4% do imposto foram declaradas ilegais.

De todo modo, o PAT, tipicamente, possibilita que o custo com vale-alimentação seja parcialmente “restituído” por meio da redução do IRPJ. Como contrapartida, a alimentação deve ser oferecida indistintamente a todos os empregados ou a todos da mesma faixa salarial (evitando o caráter remuneratório seletivo), e os benefícios não podem substituir o salário (há vedação de substituição para não fraudar o FGTS/INSS). Além disso, o valor do auxílio-alimentação não integra o salário do empregado; logo, é isento de encargos sociais, o que constitui um incentivo trabalhista indireto. **Em resumo, o PAT gera economia fiscal tanto para a empresa (dedução de IR) quanto para o empregado (isenção de tributação sobre o benefício),** estimulando as empresas a investir na qualidade de vida do trabalhador.

### Incentivos à Cultura (Lei n. 8.313/1991 – Rouanet) e ao Esporte (Lei 11.438/2006)

São mecanismos de mecenato incentivado. Pessoas físicas podem deduzir do IRPF as doações ou patrocínios a projetos culturais e esportivos aprovados, até o limite conjunto de 6% do imposto devido. Pessoas jurídicas tributadas pelo lucro real podem deduzir do IRPJ devido até **4% para projetos culturais** (Lei Rouanet) e até **1% para projetos desportivos** (Lei 11.438). Esses percentuais são aplicados separadamente, ou seja, uma empresa pode usar 4% em cultura e mais 1% em esporte no mesmo ano.

Em alguns casos de cultura (art. 18 da Rouanet), a dedução é de 100% do valor patrocinado; em outros (art. 26), é parcial (de 30% a 80%), para que o patrocinador tenha algum custo. Já no esporte, esse valor é normalmente de 100%.

Esses incentivos têm forte viés no componente de **Social e Governança**. Eles permitem que empresas financiem, por exemplo, projetos de educação cultural em comunidades, restauro de patrimônio, formação esportiva de jovens etc., com o imposto devido. Na prática, transfere-se ao contribuinte o poder de direcionar parte do imposto para iniciativas socio-culturais de sua escolha.

Além destes, existem outros incentivos federais, como doações aos **Fundos da Criança e do Adolescente e aos Fundos do Idoso** (dedutíveis até 1% do IRPJ cada e 6% na PF no conjunto) e doações a programas de saúde (Pronon e Pronas, 1% do IRPJ cada).

### c) Grau de eficácia

Esses incentivos variam em adesão. O programa **Empresa Cidadã** tem eficácia moderada: a baixa adesão de empresas menores (que estão no presumido ou no Simples Nacional e não podem abater IRPJ) significa que boa parte das trabalhadoras não tem acesso à licença estendida.

Entre as grandes corporações, no entanto, o programa tornou-se quase um padrão – muitas adotam o programa independentemente do incentivo, sob pressão para reter talentos e manter a cultura corporativa. O incentivo fiscal foi crucial para popularizar a licença estendida no setor privado formal de grande porte, sem custo para a empresa, mas seu desenho poderia ser ampliado para abranger empresas do Simples Nacional, o que exigiria compensação do governo, talvez por meio de subsídio direto.

O PAT é um dos programas mais bem-sucedidos: milhares de empresas aderem, pois fornecer alimentação melhora a produtividade e garante benefícios fiscais e trabalhistas. No entanto, diversos aspectos do PAT geraram disputas judiciais, algumas ainda não resolvidas.

# Controvérsias recentes sobre a limitação ao benefício fiscal do PAT

O Decreto n. 10.854/2021 trata de disposições relativas à legislação trabalhista e institui o Programa Permanente de Consolidação, Simplificação e Desburocratização de Normas Trabalhistas Infralegais e o Prêmio Nacional Trabalhista.

No âmbito tributário, o decreto também alterou as regras de aproveitamento do incentivo fiscal do IRPJ relativas ao PAT, previsto no art. 645 do regulamento do Imposto de Renda.

A nova norma regulamentadora promoveu duas alterações substanciais. A dedução do PAT se limitará:

- aos valores percebidos por trabalhadores que recebam até cinco salários mínimos; e
- à parcela do benefício correspondente ao valor máximo de um salário mínimo.

O Poder Executivo, por meio desse decreto, violou o princípio da legalidade ao extrapolar, no âmbito do PAT, os limites meramente regulamentares inerentes a este veículo normativo.

O Poder Judiciário vem acolhendo o pedido dos contribuintes, com base em sua jurisprudência histórica, que veda que instrumentos normativos infralegais, como os decretos, promovam alterações no benefício concedido por lei. Portanto, o julgado citado acima serve de sustentação para a tese

apresentada. A jurisprudência específica sobre o assunto pode ser sintetizada na ementa abaixo:

“MANDADO DE SEGURANÇA. IMPOSTO DE RENDA. PROGRAMA DE ALIMENTAÇÃO DO TRABALHADOR - PAT. LIMITAÇÃO DE DEDUÇÃO. DECRETO N° 10.854, DE 2021. LEI N° 6.321, DE 1976. ILEGALIDADE.”

(-Apelação/Remessa Necessária|5002254-56.2022.4.04.7107. Órgão: Tribunal Regional Federal da 4ª Região. Rel. RÔMULO PIZZOLATTI. Julgado em 16/08/2022. Publicado em 16/08/2022.) – (sem grifos)

Outra disputa judicial refere-se à Lei n. 14.442/2022, fruto da conversão da MP n. 1.108/2022, que promoveu alterações relevantes na Lei n. 6.321/1976, que trata do PAT.

Diante da flagrante ilegalidade ou inconstitucionalidade do Decreto n. 10.854/2021, o Poder Executivo editou a MP n.º 1.108/2022 que, em setembro de 2022, foi convertida na Lei Federal n.º 14.442/2022. A intenção por trás da lei foi delegar de forma ampla ao Poder Executivo o direito de limitar o gozo do benefício fiscal. Por isso, na nova redação do art. 1º da Lei n.º 6.321/1976, explicitou-se que o benefício seria apurado “na forma e de acordo com os limites dispostos no decreto que regulamenta esta Lei”.

Ademais, o novo § 3º, incluído no art. 1º da Lei n.º 6.321/1976, inovou ao limitar quais gastos poderiam ser dedutíveis da base de cálculo do IRPJ. Segundo a nova redação da lei, que contraria os termos do Decreto n.º 10.854/2021, poderiam ser deduzidos da base de cálculo do IRPJ apenas os gastos com restaurantes e estabelecimentos comerciais alimentícios. Ou seja, os gastos do contribuinte para a manutenção do seu próprio refeitório não poderiam mais ser deduzidos da base de cálculo do imposto:

“§ 3º As despesas destinadas aos programas de alimentação do trabalhador deverão abranger exclusivamente o pagamento de refeições em restaurantes e estabelecimentos similares e a aquisição de gêneros alimentícios em estabelecimentos comerciais.”

Tais modificações, contudo, são ilegais e inconstitucionais, já que:

- A delegação feita ao Poder Executivo, por meio da Lei n.º 14.442/2022, não estabeleceu os limites e condições em que o Poder Executivo poderá impor restrições ao direito à dedução em dobro das despesas com o PAT, o que torna essa delegação manifestamente ilegal e inconstitucional.
- O tratamento desigual dado a contribuintes que fornecem alimentação aos seus trabalhadores por meio de refeitórios próprios viola o princípio da isonomia tributária, além de afrontar o próprio caput do art. 6º e o inc. IV do art. 7º da CF, visto que desestimula o fornecimento de alimentação ao trabalhador;
- Subsidiariamente, por se tratar de redução de benefício fiscal, logo, majoração indireta de tributo, deve-se observar o princípio da anterioridade plena, aplicando-se apenas a legislação vigente a partir de 2023.

Quanto à primeira inconstitucionalidade apontada cima, há farta jurisprudência dos Tribunais Superiores que reconheceram a inconstitucionalidade de delegações arbitrárias feitas pela legislação em sentido estrito:

“(…) O legislador, em consequência, não pode deslocar para a esfera institucional de atuação do Poder Executivo - que constitui instância juridicamente inadequada - o exercício do poder de regulação estatal incidente sobre determinadas categorias temáticas - (a) a outorga de isenção fiscal, (b) a redução da base de cálculo tributária, (c) a concessão de crédito presumido e (d) a prorrogação dos prazos de recolhimento dos tributos -, as quais se acham necessariamente submetidas, em razão de sua própria natureza, ao postulado constitucional da reserva absoluta de lei em sentido formal.

- Traduz situação configuradora de ilícito constitucional a outorga parlamentar ao Poder Executivo de prerrogativa jurídica cuja sedes materiae - tendo em vista o sistema constitucional de poderes limitados vigente no Brasil - só pode residir em atos estatais primários editados pelo Poder Legislativo.” (ADI 1296 MC, Relator(a): Min. CELSO DE MELLO, Tribunal Pleno, julgado em 14/06/1995, DJ 10-08-1995) – (sem grifos).

Mesmo em situações recentes, em que o Supremo Tribunal Federal validou delegações ao Poder Executivo em matéria tributária, a Suprema Corte fez questão de frisar que essa conclusão só foi possível porque a legislação havia instituído, ao menos, (i) as condições da atuação do Poder Executivo; e (ii) os limites máximos e mínimos da própria atuação da União Federal, o que não ocorre na Lei n. 14.442/2022:

(...) 3. Na espécie, o § 2º do art. 27 da Lei nº 10.865/04 permite ao Poder Executivo reduzir e restabelecer, até os percentuais legalmente fixados, as alíquotas da contribuição ao PIS/PASEP e da Cofins incidentes sobre as receitas financeiras auferidas pelas pessoas jurídicas sujeitas ao regime de não cumulatividade dessas contribuições, nas hipóteses que fixar. Além da fixação de tetos, houve, na lei, o estabelecimento das condições para que o Poder Executivo possa alterar essas alíquotas. Ademais, a medida em tela está intimamente conectada à otimização da função extrafiscal presente nas exações em questão. Verifica-se, ainda, que o diálogo entre a lei tributária e o regulamento se dá em termos de subordinação, desenvolvimento e complementariedade. (...)

(STF, RE 1043313/RS, Rel. Ministro Dias Toffoli, Plenário, julgado em 10.12.2020) – (sem grifos)

Quanto à segunda inconstitucionalidade apontada, verifica-se que o STF possui julgados que já reconheceram a inconstitucionalidade de leis que deram tratamento desigual injustificado a contribuintes em situação semelhante:

“(...) 3. A isonomia tributária e a vedação constitucional à discriminação segundo a procedência ou o destino de bens e serviços (artigos 150, II, e 152 da CRFB/88) tornam inválidas as distinções em razão do local em que se situa o estabelecimento do contribuinte ou em que produzida a mercadoria, máxime nas hipóteses nas quais, sem qualquer base axiológica no postulado da razoabilidade, se engendra tratamento diferenciado. 4. Pedido de declaração de inconstitucionalidade julgado procedente, conferindo à decisão efeitos ex nunc, a partir da publicação da ata deste julgamento (artigo 27 da Lei 9.868/99).” (ADI 3984, Relator(a): LUIZ FUX, Tribunal Pleno, julgado em 30/08/2019, ACÓRDÃO ELETRÔNICO DJe-205 DIVULG 20-09-

o caso em questão, não se trata de estender benefício fiscal com base no princípio da isonomia, o que é rechaçado pela jurisprudência do STF. Trata-se da inconstitucionalidade de uma nova norma legal, que alterou a legislação que concedia benefício fiscal de forma ampla. O que se pretende, portanto, é apenas restabelecer a antiga redação da Lei n.º 6.321/1976, que não impedia a dedução em dobro dos gastos com refeitórios próprios das empresas, como forma de garantir o cumprimento do art. 7º, da Constituição, que garante o acesso do trabalhador à dignidade e à alimentação adequada.

Quanto à terceira inconstitucionalidade, trata-se de jurisprudência pacífica no âmbito da Suprema Corte:

“IMPOSTO SOBRE CIRCULAÇÃO DE MERCADORIAS E PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS – BENEFÍCIO FISCAL – REDUÇÃO – ANTERIORIDADE – OBSERVÂNCIA – PRECEDENTES. Alcançado aumento indireto de tributo mediante redução de benefício fiscal, cumpre observar o princípio da anterioridade, geral e nonagesimal, versado nas alíneas “b” e “c” do inciso III do artigo 150 da Constituição Federal. Precedente: medida cautelar na ação direta de inconstitucionalidade nº 2.325/DF, Pleno, da minha relatoria, acórdão publicado no Diário da Justiça de 6 de outubro de 2006.”

(ARE 1116443 AgR, Relator(a): MARCO AURÉLIO, Primeira Turma, julgado em 28/06/2021, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-131 DIVULG 01-07-2021 PUBLIC 02-07-2021) – (sem grifos)

## Conclusão

O conjunto normativo mapeado compõe uma arquitetura fiscal-ambiental que combina incentivos econômicos, diretrizes constitucionais de proteção ao meio ambiente e a redefinição da base de incidência dos tributos sobre a renda e sobre o consumo. O fio condutor é inequívoco: políticas públicas climáticas passam a ser implementadas por meio de instrumentos tributários calibrados para induzir comportamentos (extrafiscalidade).

Em síntese, **o Brasil passa a dispor de um mosaico de incentivos fiscais e de regras de delimitação de competência coerente com a agenda climática.** Para o setor privado, isso se traduz em um horizonte regulatório mais claro para estruturar projetos de PSA, hidrogênio de baixa emissão, economia circular e descarbonização via mercado de carbono; para o Poder Público, impõe-se a responsabilidade de regulamentar com precisão técnica e respeito aos princípios constitucionais, preservando a neutralidade e a segurança jurídica.

A estratégia ótima combina a fruição de benefícios expressos, a organização contratual orientada à finalidade ambiental e, quando necessário, a defesa judicial para afastar interpretações formalistas e contrárias às finalidades dos incentivos.



SÃO PAULO

RIO DE JANEIRO

BRASÍLIA

BELO HORIZONTE



[demarest.com.br](http://demarest.com.br)

DEMAREST