

## A Predação dos Incentivos Fiscais Ambientais pelo Pillar 2

A introdução de espécies exóticas em um ecossistema que lhes é estranho gera resultados inesperados. Nunca se sabe como as novas espécies interagirão com as nativas e seu entorno, nem se essas serão dizimadas ou extintas por quem chega. Porém, é certo que a dinâmica do ecossistema mudará.

Não estamos preocupados neste artigo com a fauna e flora brasileiras de maneira direta mas indiretamente, com o conjunto de incentivos fiscais ambientais criados para protegê-las e incentivar sua recuperação. Um potencial predador delas foi introduzido no direito brasileiro em 2025: as medidas para uma tributação mínima global, comumente chamadas de Pillar 2, projeto gestado pela OCDE, que pode reduzir a eficácia de incentivos fiscais ambientais ou dizimá-los.

A versão brasileira do Pillar 2 da OCDE foi introduzida pela Lei nº 15.079/2024 e tem como objetivo garantir que grupos multinacionais com receitas anuais iguais ou superiores a 750 milhões de euros recolham, no Brasil, tributos sobre a renda em patamar mínimo de 15%. A alíquota efetiva de 15% não é calculada sobre o lucro contábil, real ou presumido, mas sobre o lucro excedente, uma figura criada pela própria Lei nº 15.079/2024 para permitir ajustes de substância. Se a alíquota efetiva for inferior a 15%, a diferença será recolhida sob a forma de um Adicional da CSLL. Grosso modo, as regras almejam uma tributação mínima global, alocada ao Brasil, em função das entidades aqui constituídas.

O Pillar 2 tem como efeito direto, almejado por seu conjunto de regras, a neutralização de incentivos fiscais sobre a tributação da renda. Como tais incentivos permitem a exclusão de receitas da base de cálculo dos tributos ou cria exclusões que, de outra forma, não existiriam, as bases de cálculo do IRPJ e da CSLL são reduzidas. Consequentemente, a alíquota efetiva também é reduzida, e, caso seja inferior a 15%, o Adicional da CSLL será devido para reestabelecer o patamar mínimo de 15%.

O funcionamento do Adicional de CSLL adere quase que integralmente à Terceira Lei de Newton: "Quando dois corpos interagem, as forças que cada corpo exerce sobre o outro são sempre iguais em módulo e têm sentidos opostos". Quando um incentivo fiscal reduz o IRPJ e a CSLL devidos, se essa redução implicar uma alíquota efetiva inferior a 15%, o Adicional de CSLL reage para majorar a alíquota final a 15%.

O Adicional da CSLL atinge todo e qualquer incentivo, independentemente de sua motivação, finalidade e nobreza. Ele pode mitigar os efeitos de incentivos julgados como genuinamente necessários e relevantes por uma sociedade em dado contexto. Esse é o caso dos incentivos ambientais criados para incentivar a transição de nossa economia para um modelo de baixa emissão de carbono. Dois incentivos ambientais brasileiros serão diretamente afetados pelo Adicional de CSLL, um relacionado à venda de CBIOS e outro criado para o estímulo ao desenvolvimento de hidrogênio de baixa emissão de carbono.

O primeiro diz respeito à tributação exclusiva na fonte, à alíquota de 15%, das receitas de venda de CBIOS, créditos de carbono específicos emitidos e comercializados por produtores de biocombustíveis (Art. 15 da Lei 13.576/2017 – Renovabio). A legislação expressamente determina a exclusão da receita de venda da determinação do lucro real ou presumido do valor do resultado no exercício, autorizando, por outro lado, a dedutibilidade de perdas nas operações com CBIOS da apuração do lucro real.

O segundo incentivo afetado foi previsto no Programa de Desenvolvimento do Hidrogênio de Baixa Emissão de Carbono (PHBC), pela Lei 14.990/2024, que prevê a concessão de créditos fiscais de CSLL na comercialização de hidrogênio de baixa emissão de carbono e seus derivados produzidos no Brasil. O crédito fiscal corresponde a um percentual de até 100% da diferença entre o preço estimado do hidrogênio de baixa emissão de carbono e o preço estimado de bens substitutos, nos termos da regulamentação a ser editada (arts. 3º e 5º).

Caso contribuintes que têm direito aos incentivos de CBIOS e PHBC integrem grupos multinacionais com receitas superiores a 750 milhões de euros e a tributação efetiva do grupo no Brasil seja inferior a 15%, eles podem deixar de utilizar os incentivos e ajustar suas condutas para agirem de uma maneira menos benéfica ao ambiente. Ou seja, o Adicional de CSLL afasta os contribuintes do estado ideal imaginado pelos princípios ambientais.

O desincentivo aos CBIOS e PHBC não é um exagero retórico e, inclusive, poderá afetar outros incentivos que possam vir a ser criados, como é o caso do Programa Especial de Sustentabilidade da Indústria Química (PRESIQ), que hoje tramita no Congresso Nacional e tem por objetivo incentivar a descarbonização no ecossistema produtivo e inovativo no âmbito da indústria química brasileira por meio da concessão de créditos fiscais de IRPJ e CSLL.

Aliás, temos visto contribuintes reduzirem o uso de incentivos de toda natureza (Lei do Bem, amortização fiscal do goodwill) ou optarem por tributar algo já considerado ilegal por tribunais brasileiros (créditos presumidos de ICMS) justamente para evitar a incidência do Adicional de CSLL e toda a complexidade nele envolvida. Não só o efeito tributário dos incentivos é afetado, mas também a conduta de quem tem direito a eles: menos projetos de P&D são desenvolvidos, o valuation de M&As é afetado e a prática de inconstitucionalidades pelo estado brasileiro é estimulada.

Se efeitos inibidores de condutas já são observados na prática tributária sobre uma série de incentivos, por que seria diferente com os incentivos ambientais? O efeito danoso das regras de Pillar 2 sobre a prática ambiental pode ser mitigado ou eliminado de duas formas: (i) a previsão expressa de que tais incentivos não reduzirão a alíquota efetiva; ou (ii) a judicialização.

Caso os Poderes Executivo e Legislativo não atuem para evitar o esvaziamento dos incentivos ambientais, o Poder Judiciário poderá ser convocado. Isso, porque a concessão de incentivos fiscais que têm por objetivo a promoção de políticas de

proteção do meio ambiente possui tutela constitucional. De acordo com a CF, é de competência comum a todos os entes federados a proteção do meio ambiente (art. 23, VI). Além disso, com a EC 132/2023 (Reforma Tributária) houve expressa previsão no sentido de que o Sistema Tributário deve ter como um de seus princípios a defesa do meio ambiente (art. 3º, § 3º da CF). O STF já sinalizou, inclusive, a necessidade de avaliar a constitucionalidade de regras tributárias a partir de regras e princípios constitucionais de proteção ao meio ambiente. No RE 607.109 (Tema 304), afirmou serem inconstitucionais dispositivos da Lei 11.196/2005 que vedaram a apuração de créditos de PIS/COFINS na aquisição de insumos recicláveis – vedação que tinha como base a suposta aplicação do princípio da não-cumulatividade.

Portanto, considerando a relevância existencial dos incentivos fiscais ambientais, que, apesar de suas limitações, estimulam transições energéticas e condutas menos agressivas ao meio ambiente, não nos parece que a finalidade das regras do Pillar 2 deva ser usada para neutralizar os incentivos fiscais brasileiros. Medidas para evitar a redução de sua eficácia devem ser adotadas.