

A EXTRAFISCALIDADE COMO MECANISMO DE POLÍTICAS PÚBLICAS AMBIENTAIS

THE EXTRAFISCALIDADE AS A MECHANISM OF ENVIRONMENTAL PUBLIC POLICIES

Karen Affonso Bevilaqua¹

RESUMO

Assegurar a sustentabilidade ambiental exige que se alcancem padrões de desenvolvimento sustentável e a preservação da capacidade produtiva dos ecossistemas naturais para futuras gerações. Para tanto, é necessário instituir várias políticas públicas, para melhorar a gestão do ecossistema, bem como prevenir que ocorram danos ambientais irreversíveis. O desafio tem duas dimensões: inverter os danos ambientais resultantes do elevado consumo e evitar o aumento da degradação através da conscientização social e da responsabilização eficaz. Na busca pelo desenvolvimento aliado a sustentabilidade, a atuação estatal é essencial e pode ocorrer seja de modo repressivo (antijuridicidade e sanções ambientais) ou preventivo, utilizando-se da moderna política tributária como ferramenta para intervir na preservação do meio ambiente, estimulando condutas adequadas sem desvincular-se do modelo de produção econômico que predomina atualmente.

PALAVRAS CHAVE: sustentabilidade, tributos, políticas públicas.

¹ Mestranda pela Universidade Estadual Paulista “Julio de Mesquita Filho” - UNESP

ABSTRACT

Ensure environmental sustainability requires that achieve standards of sustainable development and the preservation of the productive capacity of natural ecosystems for future generations. To this end, it is necessary to establish various public policies, to improve the management of the ecosystem, as well as prevent irreversible environmental damage occurring. The challenge has two dimensions: reverse the environmental damage resulting from high intake and avoid the increasing degradation through social awareness and accountability effective. In the pursuit of development combined with sustainability, performance and essential State and can occur in any repressive mode (antijuridicidade and environmental sanctions) or preventive, using of modern tax policy as a tool to intervene in the preservation of the environment, stimulating appropriate without ducts to extricate themselves from economic production model that predominates today.

KEYWORDS: sustainability, taxes, public policies.

INTRODUÇÃO

Vive-se tempos de reflexão sobre o comportamento social para com o espaço natural em que vivemos. Os sintomas que o planeta vem demonstrando, ante a notória e de pouco em pouco degradação do meio ambiente, tem favorecido a preocupação com o destino para o qual caminha a humanidade, tendo em vista a escolha por um modelo de vida aliada ao consumo e ao individualismo.

O confronto existente entre os interesses ditados pela tradicional racionalidade econômica construindo o conceito de progresso e crescimento, base fundamental do sistema capitalista de produção, e as políticas de sustentabilidade, fazem com que a imposição de medidas efetivadoras de preservação esbarrem nos projetos de mercado dos grandes conglomerados econômicos.

A imposição de um novo padrão de cultura para preservação ambiental é tarefa difícil ante a vivência dos parâmetros de eficiência econômica a qual nossa sociedade esta acostumada. Para isso, é essencial rever caminhos que consigam aproximar os interesses econômicos de forma coerente com o desenvolvimento sustentável.

A aplicação de práticas sustentáveis incorpora aspectos econômicos, ambientais e sociais, ao passo que para a consecução de objetivos deve-se envolver Estado, agentes de mercado e sociedade civil.

O ordenamento brasileiro prevê que preservar o meio ambiente é interesse tutelado em nível Constitucional, conforme determina o artigo 225 da Constituição Federal garantindo respaldo jurídico às políticas de governo com essa finalidade.

Dessa maneira, surge a possibilidade de utilizar-se da dupla faceta dos tributos, antes vistos somente como meios para geração de receitas ao Estado, como um mecanismo na pauta de meios eficientes para finalidades ambientais.

O intervencionismo do Estado na atividade econômica, resultado do Estado Social deu origem a extrafiscalidade como meio de intervenção na economia. A tributação deveria existir somente para custear despesas da máquina estatal voltadas ao bem estar social, pois o ente estatal busca incentivar comportamentos econômicos que visem o resguardo de valores sociais e ambientais, os quais estão previstos na própria Constituição.

A utilização da tributação ambiental como forma de assegurar o desenvolvimento econômico sustentável nos remete a instrumentos de interesse econômico-ambientais, tais como: deduções fiscais, isenções, alíquotas seletivas e outros; os quais seriam uma solução eficiente em relação às tradicionais atuações do Estado na proteção ambiental.

Ressalta-se que o ônus desses incentivos a serem suportados pelo Estado, serão válidos e viáveis, e ao mesmo tempo, aceleram e viabilizam condutas ambientais por parte da iniciativa privada na direção do desenvolvimento sustentável.

Nesse sentido, este estudo será dividido inicialmente em relacionar ordem econômica e defesa ambiental, a questão da tributação e meio ambiente, o uso da extrafiscalidade, bem como a análise de propostas de políticas públicas tributárias voltadas ao desenvolvimento sustentável.

I- SUSTENTABILIDADE

1.1- ASPECTOS RELEVANTES

O termo “meio ambiente” é usado para descrever o mundo a nossa volta, tanto o meio ambiente físico natural, como a terra, a água, o clima, as plantas e os animais que podemos ver, quanto o lugar em que vivemos, com a sua dinâmica social, cultural, econômica e espiritual (geralmente chamado de meio ambiente humano).

Entende-se por sustentabilidade a possibilidade de as atividades humanas voltadas à extração de recursos naturais serem consideradas se puderem manter-se ao longo do tempo, sem que haja prejuízo a esse meio ambiente e por consequência às gerações futuras.

A interação humana com o local em que vive freqüentemente causa um impacto negativo. A possibilidade de ocorrer o mau manejo de um recurso leva a outros problemas ambientais. A exploração excessiva das reservas florestais aumenta o desmatamento, o que pode resultar em deslizamentos de terra, inundações e erosão do solo. Se a terra desmatada não for manejada de forma adequada, pode ocorrer uma perda da biodiversidade ou da fertilidade do solo.

Uma sociedade sustentável é aquela que apesar dos manejos voltados à agricultura e construção civil, pode persistir por várias gerações de forma ampla e auto suficiente, estando esse conceito diretamente relacionado ao desenvolvimento econômico e material sem agressão ambiental, usando os recursos naturais de forma inteligente para que eles se mantenham no futuro.

Para tanto, foram estabelecidas medidas que visam nortear práticas sustentáveis sem que estas se apresentem como entraves ao desenvolvimento econômico e social, são elas:

- Exploração dos recursos vegetais de florestas e matas de forma controlada, garantindo o replantio sempre que necessário.
- Preservação total de áreas verdes não destinadas a exploração econômica.
- Ações que visem o incentivo a produção e consumo de alimentos orgânicos, pois estes não agredem a natureza além de serem benéficos à saúde dos seres humanos;
- Exploração dos recursos minerais (petróleo, carvão, minérios) de forma controlada, racionalizada e com planejamento.

- Uso de fontes de energia limpas e renováveis (eólica, geotérmica e hidráulica) para diminuir o consumo de combustíveis fósseis. Esta ação, além de preservar as reservas de recursos minerais, visa diminuir a poluição do ar.
- Criação de atitudes pessoais e empresarias voltadas para a reciclagem de resíduos sólidos. Esta ação além de gerar renda e diminuir a quantidade de lixo no solo, possibilita a diminuição da retirada de recursos minerais do solo.
- Desenvolvimento da gestão sustentável nas empresas para diminuir o desperdício de matéria-prima e desenvolvimento de produtos com baixo consumo de energia.
- Atitudes voltadas para o consumo controlado de água, evitando ao máximo o desperdício. Adoção de medidas que visem a não poluição dos recursos hídricos, assim como a despoluição daqueles que se encontram poluídos ou contaminados.

Para alcançar a efetividade dessas práticas, é preciso compreender que o desenvolvimento sustentável depende de planejamento e do reconhecimento de que os recursos naturais são finitos.

Muitas vezes, o conceito de desenvolvimento é confundido com crescimento econômico, extremamente dependente do consumo crescente de energia e recursos naturais. Esse tipo de desenvolvimento tende a ser insustentável, pois leva ao esgotamento dos recursos naturais dos quais a humanidade depende.

A aplicação de práticas sustentáveis sugerem, de fato, qualidade em vez de quantidade, com a redução do uso de matérias-primas e produtos e o aumento da reutilização e da reciclagem. Nesse sentido, atividades econômicas podem e devem ser encorajadas, sem que haja lesão da base de recursos naturais, e assim sem que se comprometam os recursos e reservas a nível mundial.

A possibilidade da construção de uma sustentabilidade eficiente deve levar em conta os princípios extraídos dos recentes avanços nos paradigmas e teorias científicas, uma vez que a insustentabilidade atual foi resultante, em grande parte, do desejo de progresso e acumulação econômica, inadequados à convivência com o meio ambiente.

1.2- O SURGIMENTO DO PENSAMENTO SUSTENTÁVEL

A utilização crescente de energias não renováveis para o abastecimento ilimitado do sistema de produção capitalista, fazem surgir conseqüências a respeito da questão do custo ambiental advindo dessa desordem econômica.

Ao passo que os recursos ambientais vão se esgotando e as conseqüências da exploração desenfreada do meio ambiente tornam-se mais evidentes, fica cada vez mais difícil conciliar a tutela ambiental com a demanda econômica de produção.

É notório que a origem da crise ambiental atual, é fruto da relação humana com a natureza ao longo da história, o que atualmente caracteriza o modelo atual de sociedade de risco.

O pensamento sustentável esta intrinsecamente relacionado com as demais áreas sociais e científicas, de modo que seus preceitos e práticas envolvem uma série de medidas com reflexos nítidos na vida humana como um todo. Para Marchesan (2007, p. 47):

“A sustentabilidade possui relação direta com várias ciências. Sem dúvida, uma das mais importantes é o Direito Ambiental. Por meio de uma visão sistêmica e globalizante, o meio ambiente deve ser interpretado como um bem jurídico unitário, abarcando os elementos naturais, o ambiente artificial (meio ambiente construído) e o patrimônio histórico-cultural, pressupondo-se uma interdependência entre todos os elementos que integram o conceito, inclusive o homem”.

A preocupação da comunidade internacional com os limites do desenvolvimento do planeta tem início na década de 60, quando começaram as discussões sobre os riscos da degradação do meio ambiente. Tais discussões ganharam tanta intensidade que levaram a ONU a promover uma Conferência sobre o Meio Ambiente em Estocolmo (1972).

No Brasil a Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, realizada no Rio de Janeiro, em 1992, mostrou um crescimento do interesse mundial pelo futuro do planeta; muitos países deixaram de ignorar as relações entre desenvolvimento sócio-econômico e modificações no meio ambiente.

A discussão acerca da essência do que é o desenvolvimento sustentável, trouxe a conclusão de que se quisermos mudar a natureza e a direção do atual modelo global de desenvolvimento, uma parceria entre a sociedade e o Estado é imprescindível.

A própria Constituição Federal no seu artigo 170, inciso VI, ressalta a proteção ambiental como um dos princípios gerais da atividade econômica, apresentando um modelo econômico inseparável da preocupação com o bem estar das gerações futuras e do ambiente natural.

Ao relacionar desenvolvimento sustentável com a atividade econômica, é possível existir variáveis equilibradas, sem que haja para isso o questionamento se o ambiente sustentável estaria na contramão do desenvolvimento econômico.

Com essa nova configuração mundial e diante do crescimento e importância das questões relacionadas ao meio ambiente junto à opinião pública e na compreensão de fenômenos produtivos ligados à produção de energia, utilização de recursos naturais e da exclusão ambiental, a aplicação da tutela jurídica aplicada a área do meio ambiente se apresenta como mecanismo mais preparado para responder às demandas modernas.

É nesse esteio que o uso de incentivos fiscais de modo a condicionar a sociedade para o uso daquilo de produtos e práticas ambientalmente saudáveis, ou mesmo isentar a tributação para esses produtos, vem como forma de política pública essencial para que se obtenha um processo sustentável mais eficaz.

Dessa maneira, no contexto descrito o direito tributário, devido ao grande potencial de impacto que provoca na ordem econômica e social, dentre todos os instrumentos jurídicos existentes é capaz de sensibilizar a produzir mudanças rumo a melhora de atitudes voltadas a proteção do meio ambiente, pois tem o poder de agir de forma coercitiva como veremos ao longo deste estudo.

1.3- TUTELA JURÍDICA

A efetiva proteção do meio ambiente exige a conjugação de esforços dos três poderes: o Legislativo, dotando o país de instrumentos modernos e efetivos para a proteção do meio ambiente; o Executivo, criando aparelhamento administrativo suficiente para exigir o cumprimento das leis; e o Judiciário, como poder auxiliar adicional para os casos em que a sanção administrativa não tenha coerção suficiente para inibir o infrator.

O Brasil, ao optar pela forma federativa de organização político-administrativa de Estado, atribuiu a todos os membros federados o dever administrativo de cuidar do meio

ambiente (competência comum) e, para legislar, tratou como competência concorrente, ou seja, podem produzir normas para a tutela ambiental a União, os Estados e o Distrito Federal. Aos Municípios resta a possibilidade de exercer competência suplementar em matéria ambiental no que seja de predominante interesse local.

No tocante à criação de instrumentos legais, a Constituição Federal determina, em seu artigo 23, inciso VI, que cabe à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios a competência concorrente para “proteger o meio ambiente e combater a poluição em qualquer de suas formas”. Essa possibilidade decorre da concretização do denominado federalismo cooperativo, refletido no parágrafo único do art. 23, que prevê que uma lei complementar fixe normas para a cooperação entre União, Estados, Distrito Federal e Municípios, visando ao equilíbrio de desenvolvimento e bem-estar em âmbito nacional.

Com relação ao sistema de repartição de competências, José Afonso da Silva (2007, p. 69) assevera que:

“O sistema de repartição de competências entre as entidades da Federação Brasileira é bastante complexo. A Constituição de 1988 busca realizar o equilíbrio federativo por meio de uma repartição de competências que se fundamenta na técnica da enumeração dos poderes da União (arts. 21 e 22), com poderes remanescentes para os Estados (art. 25, § 1º) e poderes definidos indicativamente para os Municípios (arts. 29 e 30), mas combina, com essa reserva de campos específicos, áreas comuns em que se prevêem atuações paralelas da União, Estados, Distrito Federal e Municípios (art. 23) e setores concorrentes entre União e Estados, em que a competência para estabelecer políticas gerais, diretrizes gerais e normas gerais cabe à União, enquanto se defere aos Estados e até aos Municípios a competência suplementar (arts. 24 e 30)”.

A partir da análise acerca dessas competências, fica claro que o governo brasileiro não possui alternativa a não ser cumprir com seu dever de intervir normativamente nas atividades privadas para exercer proteção à tutela ambiental, conforme destaca Marlene Kempfer Bassoli:

“O meio ambiente é bem jurídico de propriedade pública, tutelado por meio dos instrumentos jurídicos de defesa dos direitos transindividuais. Nesta condição jurídica, deve ser preservado das possíveis agressões, inclusive daquelas decorrentes do exercício da atividade econômica. Este é um dever que pode ser cumprido por meio da definição normativa de índices ou mecanismos técnicos preservacionistas, apresentados por estudiosos do meio ambiente. Este dever deve ser cumprido para possibilitar a convivência pacífica do exercício da atividade econômica (livre iniciativa) com a segurança ambiental”.

O dano ambiental representado pela lesão de recursos naturais tem como grande dificuldade os parâmetros de mensuração. Contudo é imprescindível impor ao infrator a responsabilidade de ressarcir, feita através do retorno ao *status quo ante* ou mediante indenização em dinheiro. A restituição da natureza à qualidade anterior à lesão, nem sempre é possível e, por esta razão, torna-se importante estipular outras formas, e o Direito encarregou-se de estipular que, em matéria ambiental, a responsabilidade é objetiva, isto é, independe de culpa.

Outra inovação trazida pelo legislador foi a modalidade do risco integral que significa a impossibilidade de invocação de qualquer excludente de responsabilidade, o que dificulta a impunidade em se tratando de crimes ambientais.

O direito penal também se apresenta como esfera na responsabilização por incidentes ambientais na hipótese de um crime ambiental. A Lei n.º 9.605, de 1998, elenca as possibilidades de concretização de um crime ambiental que pode ser praticado tanto por uma pessoa física quanto por uma pessoa jurídica. É conveniente destacar a previsão de responsabilização da pessoa jurídica que, muitas vezes, configura-se como grande causadora de lesões ao meio ambiente e que tem sua infração punida através de penas restritivas de direito e de multa, além das possíveis sanções administrativas.

Importante ressaltar que caso duas normas em matéria ambiental estejam em conflito prevalecerá a que for mais benéfica em relação à natureza, posto que no Direito Ambiental vigora o princípio *in dubio pro nature*, defendendo que o mais importante é impedir que o dano ambiental aconteça, já que a legislação ambiental mais restritiva deve ser a acolhida porque é uma maneira de evitar possíveis degradações, MIRRA (2002, p. 73).

A partir do exposto é possível estabelecer que as questões relacionadas ao crescimento econômico sustentável estão interligadas, e que a efetividade da proteção ambiental necessita do amparo do Poder Público em estabelecer políticas públicas e efetiva coerção jurídica que incorporem esses objetivos.

II-POLÍTICAS PÚBLICAS

2.1- FINALIDADES

Por políticas públicas entende-se como sendo o conjunto de objetivos informativos das ações governamentais e medidas executadas para atingir finalidades voltadas a coletividade ou bem estar de um grupo desfavorecido. Através delas o Estado procura atingir suas finalidades institucionais impondo diretrizes sociais, com ênfase em alguma orientação direcionada a um objetivo.

São regras e procedimentos para as relações entre poder público e sociedade, mediações entre atores da sociedade e do Estado. Estão sistematizadas ou formuladas em documentos (leis, programas, linhas de financiamentos) que orientam ações que normalmente envolvem aplicações de recursos públicos.

Importante ressaltar que sua dimensão 'pública' é dada não pelo tamanho do agregado social sobre o qual incidem, mas pelo seu caráter "imperativo". Isto significa que uma das suas características centrais é o fato de que são decisões e ações revestidas da autoridade soberana do poder público.

As políticas públicas envolvem, portanto, atividade política. Resultam do processamento, pelo sistema político, originários do meio ambiente e, freqüentemente, por demandas originadas no interior do próprio sistema político.

Assim pode-se considerar que grande parte da atividade política dos governos se destina à tentativa de satisfazer as demandas que lhes são dirigidas pelo atores sociais ou aquelas formuladas pelos próprios agentes do sistema político, ao mesmo tempo que articulam os apoios necessários. É na tentativa de processar as demandas que se desenvolvem aquele procedimento formal e informal de resolução pacífica de conflitos que caracterizam a política.

Nas palavras de Dworkin (2002, p. 134):

“Os argumentos de princípio se propõem a estabelecer um direito individual; os argumentos políticos se propõem a estabelecer um objetivo coletivo. Os princípios são proposições que descrevem direitos; as políticas são proposições que descrevem objetivos”.

Segundo defende Maria Paula Dallari Bucci (2002, p. 259), há certa proximidade entre as noções de política pública e de plano, embora aquela possa consistir num programa de ação governamental veiculado por instrumento jurídico diverso do plano.

“A política é mais ampla que o plano e define-se como o processo de escolha dos meios para a realização dos objetivos do governo, com a participação dos agentes públicos e privados. [...] A política pública transcende os instrumentos normativos do plano ou do programa. Há, no entanto, um paralelo evidente entre o processo de formulação da política e a atividade de planejamento”

A aplicação de políticas públicas denota um modo de agir do Estado nas funções de coordenar e fiscalizar dos agentes públicos e privados para a realização de certos fins relacionados aos direitos sociais. Nesse sentido, O analisar as políticas publicas de um modo geral significa estudar as políticas econômicas, porque o viés econômico permeia a quase totalidade das políticas de governo, em última análise.

Nesse sentido, os objetivos das políticas têm uma referência valorativa e exprimem as opções e visões de mundo daqueles que controlam o poder, e normalmente para que suas práticas sejam legítimas é necessário contemplar certos interesses de segmentos sociais dominados e desfavorecidos, dependendo assim da sua capacidade de organização e negociação com todos os setores sociais.

2.2 - POLÍTICAS PÚBLICAS VOLTADAS AO MEIO AMBIENTE NO BRASIL

A preocupação com a conservação dos recursos naturais no Brasil remonta ao último quarto do século passado. O modelo primário-exportador, pela sua própria denominação, caracterizou-se pelo padrão de uso intensivo dos recursos naturais. O modelo desenvolvimentista refletiu uma ótica predominantemente econômica.

A partir da busca por um meio ambiente ecologicamente equilibrado capaz de proporcionar vida saudável no planeta emerge como um sinal de reorientação para a humanidade. No intuito de buscar alternativas curativas e de minoração dos efeitos destrutivos sobre a natureza, a comunidade internacional, através da Organização das Nações Unidas

(ONU) iniciou a construção de parâmetros ecológicos destinados a nortear um modo ideal de conviver com a natureza.

A busca pelo equilíbrio entre políticas ambientais e o desenvolvimento humano deve ser orientado pela harmonia entre o dever de preservar e o direito de desenvolver.

No Brasil a partir de 1981, com a Política Nacional de Meio Ambiente (PNMA – Lei nº6.938/81) oficializou-se a conciliação de desenvolvimento econômico com preservação ambiental, recomendação enfatizada na Conferência de Estocolmo. Esta conciliação impôs a necessidade de um arranjo institucional articulado na área ambiental, de modo que priorizou-se a criação de órgãos voltados para a tutela e normalização das práticas voltadas a preservação.

A partir de então, após a criação do PNMA, foi criado o Sistema Nacional de Meio Ambiente (SISNAMA). A intenção de conciliar desenvolvimento com proteção ambiental, operacionaliza-se por meio do SISNAMA, composto pelo Conselho Nacional de Meio Ambiente (CONAMA) e por órgãos executivos federais e estaduais. Como instrumento da Política Nacional de Meio Ambiente, o papel do SISNAMA é dar transversalidade, horizontal e vertical, a essa política na tentativa de superar o caráter setorial da política ambiental. O CONAMA, por sua vez, órgão consultivo e deliberativo do SISNAMA, tem por finalidade assessorar, estudar e propor ao governo federal diretrizes de políticas governamentais para o meio ambiente e os recursos naturais, bem como deliberar sobre normas e padrões compatíveis com a preservação do meio ambiente. Por fim, o IBAMA (Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis) resultante da junção de outros órgãos, tem por objetivo desenvolver diversas atividades para a preservação e conservação do patrimônio natural, exercendo o controle e a fiscalização sobre o uso dos recursos naturais (água, flora, fauna, solo, etc). Também cabe a ele realizar estudos ambientais e liberar licenças ambientais.

Apesar de todo aparato governamental institucionalizado para promover políticas sustentáveis e regularizar práticas exploratórias, as políticas públicas são um processo dinâmico, com negociações, pressões, mobilizações, alianças ou coalizões de interesses. Compreende a formação de uma agenda que pode refletir ou não os interesses dos setores majoritários da população, a depender do grau de mobilização da sociedade civil para se fazer ouvir e do grau de institucionalização de mecanismos que viabilizem sua participação. É preciso entender composição de classe, mecanismos internos de decisão dos diversos aparelhos, seus conflitos e alianças internas da estrutura de poder, que não é monolítica ou impermeável às pressões sociais, já que nela se refletem os conflitos da sociedade.

O conteúdo e forma referente ao processo de estruturação das políticas públicas, tais como: sustentabilidade, democratização, eficácia, transparência, participação, qualidade de vida, precisam ser traduzidos contudo em parâmetros objetivos, para que possam nortear a elaboração, implementação e avaliação das políticas propostas.

Portanto a cooperação do Estado na formulação de políticas públicas e o fornecimento de instrumentos à sociedade para a defesa do meio ambiente são garantias de plena participação de indivíduos que, conscientes de seu papel na condução do desenvolvimento, podem demonstrar os rumos que a sociedade deve seguir, privilegiando valores constitucionais como a dignidade da pessoa humana, a saúde e o meio ambiente ecologicamente equilibrado.

III- EXTRAFISCALIDADE

3.1 – CONCEITO

Para a obtenção de recursos necessários ao cumprimento das políticas públicas básicas de desenvolvimento o Estado utiliza-se dos tributos como prestações pecuniárias compulsórias. A função fiscal dos tributos tem como finalidade enriquecer os cofres públicos, sem que haja destinação vinculada e sem finalidade específica.

Como finalidade imediata do tributo, a extrafiscalidade teve origem histórica nas contribuições parafiscais em geral e nas Contribuições de Intervenção no Domínio Econômico (CIDE), a partir de sua origem francesa e italiana, e por desígnio constitucional no Brasil (art. 149 da Constituição da República), sendo um instituto determinado a desempenhar uma função secundária aos tributos contemporâneos.

No sistema tributário brasileiro, a maioria dos tributos previstos é de função predominantemente fiscal. Contudo, ganhou força a tese de tributação ambiental, principalmente quando vista pela lente dos incentivos (extrafiscalidade), pois quase todos os tributos podem ser utilizados com essa conotação de sanção positiva e premial.

Na palavras de Geraldo Ataliba (2003, v. 23, n.93, p. 233):

“Consiste a extrafiscalidade no uso de instrumentos tributários para a obtenção de finalidades não arrecadatórias, mas estimulantes, indutoras ou coibidoras de comportamentos, tendo em vista outros fins, a realização de outros valores constitucionalmente consagrados”.

Nesse sentido, entende-se por extrafiscalidade o incentivo ao uso de instrumentos tributários visando atingir finalidades não arrecadatórias. É um implemento na concessão de incentivos, simplesmente objetivando recomendar ao cidadão uma ação ou omissão, tratando todos com isonomia.

A intervenção do Estado por meio da extrafiscalidade ambiental, poderá ser implantada pelo poder regulatório e como instrumento para estímulo, incentivo, fiscalização ou até como desestímulo das atividades econômicas depredatórias ao meio ambiente.

Desse modo, o direito tributário deixa de ser mero angariador de receitas, para se transformar em elemento transformador da sociedade, seja em matéria econômica, ambiental, política ou social.

Via tributação, o Estado estimula comportamentos não poluidores e desestimula os poluidores, tributando somente o poluidor de acordo com o nível de negligência para com o meio ambiente que ele produz, o que representa um respeito ao princípio da igualdade.

Dessa forma, ao desestimular a circulação e o consumo de bens ecologicamente incorretos, a lei tributária no âmbito extrafiscal promove o equilíbrio ecológico almejado.

3.2- EXTRAFISCALIDADE AMBIENTAL

O Direito Tributário Ambiental pode ser definido como (Torres, 2005. p. 101-102):

“[...] o ramo da ciência do direito tributário que tem por objeto o estudo das normas jurídicas tributárias elaboradas em concurso com o exercício de competências ambientais, para determinar o uso de tributo na função instrumental de garantia, promoção ou preservação de bens ambientais”.

Para que as práticas e os objetivos constitucionais sejam implementados, exige-se a capacidade do Estado em tributar, exercendo ingerência sobre a esfera dos indivíduos e afastando os interesses individuais contrários à incidência tributária.

Como já exposto neste estudo, os tributos possuem três funções: fiscal, extrafiscal e parafiscal, a princípio limitando-se a custear despesas do Estado, sendo esta sua fonte de renda e custeio de despesas.

Por não ter função sancionatória não ocorre na tributação ambiental a hipótese de incidência tributária originária do fato ilícito, e sim esta têm seu fundamento na preservação do meio ambiente, incentivando comportamentos positivos na proteção ambiental e direcionando as atividades estatais para o implemento de políticas públicas relacionadas com o desenvolvimento econômico sustentável.

A distinção entre tributos com finalidade fiscal e tributos com finalidade extrafiscal reside, exatamente, no objetivo visado pela lei de incidência.

Nessa linha, o autor Fernando Magalhães Modé (2004, p.123) dispõe que:

“A tributação ambiental diferencia-se do caráter sancionatório por não se aplicar a atividade ilícita. A tributação ambiental aplica-se tão somente a atividade lícita, assim consideradas pelo legislador porque

necessárias, em que pese o impacto causado no meio ambiente. A tributação ambiental diferencia-se ainda do caráter sancionatório por aplicar-se antes da ocorrência do fato danoso ao meio ambiente, ou de modo que o potencial danoso tenha sido reduzido”.

Assim, os chamados tributos verdes ou ecotributos devem ser utilizados de modo passivo, na forma de incentivo, conscientizando o possível poluidor do problema ambiental e respeitando os princípios do direito ambiental, como: o da preservação e o do poluidor pagador, em busca do equilíbrio entre desenvolvimento econômico e o meio ambiente para a construção de uma sociedade sustentável.

Para Consuelo Yatsuda Moromizato Yoshida (2010, p.537) os objetivos da tributação ambiental são:

“(…) 1-Minimizar o dano ambiental, internalizando seus custos, sem impedir o desenvolvimento industrial (do contrário poderia gerar efeitos prejudiciais no desenvolvimento, desnaturalizando-os); 2- influenciar a conduta do sujeito passivo de modo a reduzir sua atividade poluidora; 3- constituir instrumentos de indenização para a sociedade; 4- criar um incentivo para reduzir a quantidade de produtos poluentes, cujo êxito depende de um alto nível de informação à população e à existência de um ente arrecadador apto; 5- fonte de financiamento do custo ambiental, por exemplo, utilizando a arrecadação para desenvolver dispositivos de segurança ou reduzir os custos do produto reciclado.”

Seria assim, um tributo que não majora a arrecadação do Estado, mas que aumenta as condições de implemento de políticas públicas ambientais, com incentivos fiscais e tecnologias, atividades e produtos desenvolvidos de maneira ecologicamente correta, sendo aplicado com maior ou menor intensidade de acordo com a contribuição para a preservação ambiental.

A extrafiscalidade, portanto, fica adstrita ao interesse público que, em referência ao que escreveu Hely Lopes Meirelles(1997, p.80), “são as aspirações ou vantagens lícitamente almejadas por toda a comunidade administrativa, ou parte expressiva de seus membros”. A

finalidade da extrafiscalidade da lei tributária, aplicada em vários campos de atuação do homem, repousa no bem comum revestido de utilidade coletiva.

A Constituição da República adotou a extrafiscalidade como recurso normal do procedimento tributário, sobretudo no que diz respeito à implementação de políticas públicas, ao permitir a exacerbação do ônus fiscal ou de suavizá-lo, em função dos objetivos pretendidos. De acordo com Hugo de Brito Machado (2007, p. 98-122):

“O objetivo do tributo sempre foi o de carrear recursos financeiros para o Estado. No mundo moderno, todavia, o tributo é largamente utilizado com o objetivo de interferir na economia privada, estimulando atividades, setores econômicos ou regiões, desestimulando o consumo de certos bens e produzindo finalmente os efeitos mais diversos na economia. A esta função moderna do tributo se denomina função extrafiscal”.

Para justificar a importância da extrafiscalidade, o Supremo Tribunal Federal já se posicionou no sentido de que o tributo extrafiscal prepondera, em alguns casos, sobre os princípios tributário-constitucionais. Por conseguinte, pode-se citar o seguinte julgado do Supremo Tribunal Federal:

“Ao instituir incentivos fiscais a empresas que contratam empregados com mais de quarenta anos, a Assembléia Legislativa Paulista usou o caráter extrafiscal que pode ser conferido aos tributos, para estimular conduta por parte do contribuinte, sem violar os princípios da igualdade e da isonomia. Procede a alegação de inconstitucionalidade do item 1 do § 2º do art. 1º, da Lei 9.085, de 17/02/95, do Estado de São Paulo, por violação ao disposto no art. 155, § 2º, XII, g, da Constituição Federal. Em diversas ocasiões, este Supremo Tribunal já se manifestou no sentido de que isenções de ICMS dependem de deliberações dos Estados e do Distrito Federal, não sendo possível a concessão unilateral de benefícios fiscais. Precedentes ADIMC 1.557 (DJ 31/08/01), a ADIMC 2.439 (DJ 14/09/01) e a ADIMC 1.467 (DJ 14/03/97). Ante a declaração de inconstitucionalidade do incentivo dado ao ICMS, o disposto no § 3º do art. 1º desta lei, deverá ter sua

aplicação restrita ao IPVA. Procedência, em parte, da ação. (grifo nosso).”²

Desse modo, pode-se concluir que a complexidade das situações sociais e econômicas justifica a atuação Estatal em instituir tributos com a finalidade de perseguir outros objetivos, diversos da mera obtenção de receita para custear suas atividades típicas, podendo, assim, interferir no direito de propriedade e/ou ao livre exercício de trabalho, profissão ou ofício, caracterizando-se, portanto, a finalidade extrafiscal do tributo.

3.3 EFETIVIDADE NA PROTEÇÃO AMBIENTAL

É certo que os atuais padrões de consumo, provocadores de altos níveis de poluição e degradação ambiental, são insustentáveis em longo prazo.

A própria Constituição prevê em seu capítulo sobre o meio ambiente que a gestão ambiental é uma atribuição conjunta da União, dos estados e dos municípios. Em verdade, a maior parte dos problemas ambientais, e principalmente aqueles de poluição, é de responsabilidade dos estados e, em alguns casos, dos municípios. A gestão ambiental descentralizada é obviamente desejável na medida em que os problemas de meio ambiente são sentidos localmente. E desde a Constituição de 1988 houveram ganhos significativos na gestão ambiental decorrentes precisamente desta atribuição compartilhada entre os três níveis de governo.

É inegável, portanto, a importância da preservação dos bens ambientais para as presentes e futuras gerações, que deve ser realizada em conjunto pelo Estado e pela coletividade, conforme preceitua o artigo 225 da vigente Constituição Federal.

Nesse sentido, visando enriquecer este artigo trazendo situações já concretas em nosso ordenamento, importante elencar alguns tributos com aplicação voltada a proteção do meio ambiente, são eles:

ITR – Imposto sobre a propriedade territorial rural, de competência da União, com alíquota que varia de 0,03% até 20% do valor fundiário do imóvel (valor da terra nua, sem qualquer benfeitoria), em função do seu grau de utilização, de modo que latifúndios

² ADI 1276 / SP - SÃO PAULO- AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE, Relator(a): Min. ELLEN GRACIE, Julgamento: 29/08/2002 Órgão Julgador: Tribunal Pleno, Publicação: DJ DATA-29-11-2002 PP-00017 EMENT VOL-02093-01 PP-00076 .

improdutivos possuem uma carga tributária maior, e áreas de florestas nativas e de preservação estão excluídas de sua base de cálculo.

IPTU- Imposto sobre a propriedade territorial urbana, de competência Municipal, esse imposto incide sobre o domínio útil ou a posse de bem imóvel por natureza ou acessão física, localizado na zona urbana. Pode ser utilizado de maneira sustentável ao conceder isenção do mesmo em benefício do meio ambiente natural e cultural, como ocorre Município de Porto Alegre – RS.

ICMS- Imposto sobre a circulação de mercadorias e serviços, de competência Estatal, o fato gerador é determinado por lei estadual, porém esta adstrito a função da essencialidade das mercadorias e dos serviços, funcionando assim como tributo extrafiscal, podendo parte do seu repasse ser destinado à aplicação de políticas ambientais.

IR- Imposto sobre a renda e proventos de qualquer natureza, de competência da união, abrange os ganhos econômicos do contribuinte gerados por seu capital, por seu trabalho ou pela combinação de ambos e apurados após o confronto das entradas e saídas verificadas em seu patrimônio, num certo lapso de tempo. Para Carrazza (2005. P. 134):

“Na promoção do meio ambiente ecologicamente equilibrado, o imposto de renda poderia ser utilizado se estivesse prevista a dedução, por parte das pessoas jurídicas, das despesas efetuadas com o tratamento do lixo industrial, com a conservação de áreas de preservação ambiental, com aquisição de equipamentos que impeçam a contaminação do meio ambiente, com a utilização de produtos ecologicamente corretos, entre diversos outros exemplos”.

IPVA- Imposto sobre a propriedade de veículos automotores, de competência dos Estados e do Distrito Federal (artigo 155, inciso III, da Constituição Federal), incidente sobre a propriedade de veículos automotores, cujo valor é estabelecido em tabela elaborada pelo sujeito ativo. Sua função é predominantemente fiscal, mas pode ser utilizado em benefício do meio ambiente quando, por exemplo, estabelece isenções e alíquotas mais vantajosas para os veículos que utilizam combustíveis menos poluentes.

IPI- Imposto sobre produtos industrializados, de competência da União Federal, incide sobre o desembaraço aduaneiro, a saída do estabelecimento produtor e a arrematação em leilão dos produtos industrializados. Esse imposto pode ser utilizado para desestimular a utilização de toda a ordem de produtos danosos ao meio ambiente, aumentando suas alíquotas

para esses, e incentivar o consumo de produtos ecologicamente corretos, por meio da redução das alíquotas, o que refletirá no preço praticado para o consumidor.

II- Imposto de importação, de competência da União, incidente sobre a entrada no território nacional de produtos estrangeiros. Sua função é predominantemente extrafiscal, tratando-se de importante meio de proteção da indústria nacional. Pode seguir mesma linha do IPI, aplicando-se alíquotas menores a importação de produtos ecologicamente corretos.

ISS- Imposto sobre serviços, de competência municipal incide sobre os serviços não compreendidos na competência estadual. Seu fato gerador é definido em Lei Municipal. Possui função predominantemente fiscal, mas pode lhe ser atribuído caráter extrafiscal se utilizado para promover a proteção ambiental por meio da concessão de isenções à determinados serviços, como por exemplo o turismo ecológico.

TAXAS – espécie tributária que incide sobre prestação de um serviço público (específico e divisível) ou o exercício do poder de polícia. Celso Antônio Bandeira de Mello (2004, p. 620) conceitua serviço público como sendo:

“[...] toda a atividade de oferecimento de utilidade ou comodidade material destinada à satisfação da coletividade em geral, mas usufruível singularmente pelos administrados, que o Estado assume como pertinente aos seus deveres e presta por si mesmo ou por quem lhe faça as vezes”.

A Lei número 9.960/2000, que criou a Taxa de Fiscalização Ambiental - TFA, seu fato gerador da é o controle e a fiscalização do Estado sobre atividades potencialmente poluidoras ou que utilizam recursos naturais. Os sujeitos passivos são aqueles que exercem as atividades descritas no anexo VIII da referida lei.

CIDES - Contribuições de intervenção no domínio econômico. O artigo 149 da Constituição Federal prevê três tipos de contribuições: sociais, de intervenção no domínio econômico e de interesse das categorias profissionais ou econômicas. São elas de competência da União e servem como instrumento de atuação estatal nas respectivas áreas.

O artigo 177, § 4º, da Constituição Federal, prevê contribuição de intervenção no domínio econômico incidente sobre o petróleo, gás natural, álcool combustível e seus derivados. Esse tributo configura importante instrumento de proteção ambiental porque estimula o consumo dos combustíveis menos danosos ao meio ambiente, gera recursos para

investimentos em projetos ambientais e internaliza, ao menos em parte, as externalidades negativas (danos) provocados pela utilização de combustíveis poluentes.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O cenário de degradação ambiental que assola o planeta é incontestável e carece de medidas urgentes para que a crise refletida nos mais diversos setores sociais possa ser revertida. Para que a mudança se processe, é necessária a adoção de um conjunto de medidas, que inclui a mundialização das políticas, a eficiência social do Estado e o crescimento da participação comunitária.

Tendo em vista que na maior parte das situações os níveis agregados de poluição ou uso dos recursos naturais estão acima do previsto na legislação ambiental, é de suma importância a instituição de tributos voltados a proteção ambiental com a finalidade de coibir prática ecologicamente degradantes. Dessa forma, o regulador ambiental, além dos atuais instrumentos de controle disponíveis, terá a seu alcance este novo instrumento econômico. Atuando via tributação, alterando os preços da degradação e estimulando a custo-efetividade do controle ambiental, espera-se que o atendimento das metas ambientais seja realizado a custos sociais menores.

Apresentando-se como reflexo de toda uma fundamentação do Estado Contemporâneo, a finalidade extrafiscal da norma tributária emerge como um arranjo institucional legítimo na formulação, mecanização e implementação de políticas públicas viáveis e eficazes.

As finalidades precípua da extrafiscalidade devem atender às necessidades na condução da economia ou correção de situações sociais indesejadas ou mesmo possibilidade de fomento a certas atividades ou ramo de atividades de acordo com os preceitos constitucionais.

A importância dos tributos que utilizados em sua função extrafiscal, estimulam a preservação ambiental, incentivando os contribuintes a dirigirem suas ações de forma a reduzir ou eliminar o impacto ambiental.

Como pode-se observar ao longo deste trabalho, apesar das limitações constitucionais existentes no Brasil, são numerosas as possibilidades de utilização dos tributos para fins de efetivação do princípio do desenvolvimento sustentável.

As transformações pelas quais tem de passar o Estado para atender às exigências contemporâneas são diversas e, e muito relacionadas à gestão do meio ambiente. Um Estado forte e um Poder Executivo bem organizado são fundamentais para a aplicação da lei e o combate a impunidade, entretanto não são suficientes para reverter o atual quadro de uso predatório dos recursos naturais. Tão importante quanto reduzir o passivo ambiental deve ser promover o uso sustentável dos recursos naturais. É preciso garantir a sustentabilidade do desenvolvimento para que as medidas de comando não fracassem.

Portanto, a efetividade do direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado pode ser buscada através da utilização cuidadosa dos instrumentos tributários referidos neste trabalho e de outros, visando a prevenção de danos ao ambiente e o estímulo aos comportamentos ecologicamente adequados.

BIBLIOGRAFIA

ATALIBA, Geraldo, **IPTU: Progressividade**, Revista de Direito Público, v. 23, n.93.

BASSOLI, Marlene Kempfer. **Dever de intervenção do estado na ordem econômica por meio da função normativa**. In: FERREIRA, Jussara Suzi Assis Borges Nasser.

BUCCI, Maria Paula Dallari. **Direito Administrativo e políticas públicas**. São Paulo: Saraiva, 2002.

CARRAZZA, Roque Antônio. **Imposto sobre a Renda**. São Paulo: Malheiros, 2005.

DWORKIN, Ronald. **Levando os direitos a sério**. Tradução e notas Nelson Boeira. São Paulo: Martins Fontes, 2002.

MACHADO, Hugo de Brito. **PRISMAS: Dir., Pol.Pub. e Mundial.**, Brasília, v.4, jan/jul. 2007.

MARCHESAN, Ana Maria Moreira; STEIGLEDER, Annelise Monteiro; CAPPELLI, Sílvia. **Direito Ambiental**. 4. ed.. Porto Alegre: Verbo Jurídico, 2007.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo**. São Paulo: Malheiros 17ª ed, 2004.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito administrativo brasileiro**. São Paulo: Editora Malheiros, 1997. **PRISMAS: Dir., Pol.Pub. e Mundial.**, Brasília, v.4, n, 1, p. 98-122, jan/jul. 2007.

MIRRA, Álvaro Luíz Valery. **Impacto ambiental – aspectos da legislação brasileira**. 2 ed.
São Paulo: Juarez de Oliveira, 2002.

SILVA, José Afonso da. **Direito Ambiental Constitucional**, 2007.

TORRES, Heleno Taveira. **Da Relação entre Competências Constitucionais Tributária e Ambiental – Os limites dos chamados tributos ambientais**. In: TÔRRES, Heleno Taveira (Org.). **Direito Tributário Ambiental**. São Paulo, Malheiros, 2005.

YOSHIDA, Consuelo Yatsuda Moromizato. **A efetividade e a Eficiência Ambiental dos Instrumentos Econômicos – Financeiros e Tributários**. In Torres, Heleno Taveira. (coord).
São Paulo: Malheiros.