

TRIBUTAÇÃO AMBIENTAL E SUSTENTABILIDADE
TAXATION AND ENVIRONMENTAL SUSTAINABILITY

Andrea Nárriman Cezne¹

João Hélio Ferreira Pes²

RESUMO: Este trabalho aborda a relação entre a sustentabilidade socioambiental e a política de redução do Imposto sobre Produtos Industrializados do setor automobilístico. Inicialmente, apresenta a noção de sustentabilidade ambiental e dos princípios da Prevenção e da Precaução. Logo após, verifica-se o conceito de extrafiscalidade e seus objetivos e o conceito de tributação ambiental. Por fim, analisa-se a redução do Imposto sobre Produtos Industrializados do setor automobilístico como estratégia contra os reflexos da crise financeira e a utilização de automóveis como transporte e a problemática frente às políticas de sustentabilidade urbana. Para abordar o tema da sustentabilidade e tributação ambiental, sob à luz do Direito Tributário e seus princípios, utiliza a metodologia do estudo de caso. Diante do problema conclui-se que a utilização de incentivos fiscais para o setor automobilístico ainda representa uma noção de desenvolvimento atrelada unicamente ao fenômeno econômico. Deve-se buscar novas políticas que atendam ao desenvolvimento sustentável, visando soluções para as questões críticas relacionadas ao aumento da frota de automóveis, apresentando-se como bastante relevante a utilização da tributação ambiental.

Palavras-chave: Tributação Ambiental; Sustentabilidade; Princípio da Prevenção; Princípio da Precaução; Setor Automobilístico; Imposto sobre Produtos Industrializados.

ABSTRACT: This paper addresses the relationship between environmental sustainability and reduction policy Industrialized Products Tax in the automotive sector. Initially, introduces the notion of environmental sustainability and the principles of prevention and precaution. Soon after, there is the concept of extrafiscalidade and its

¹ Doutora em Direito e Professora do Curso de Direito do Centro Universitário Franciscano (UNIFRA), Santa Maria-RS. ancezne@gmail.com

² Doutorando Universidade de Lisboa, Mestre/UFMS e Professor Curso de Direito/UNIFRA. joaohelio@unifra.br

objectives and the concept of environmental taxation. Finally, we analyze the reduction in Industrialized Products Tax in the automotive sector as a strategy against the effects of the financial crisis and car use as transportation policies and issues facing urban sustainability. To approach the theme of sustainability and environmental taxation, under the light of the Tax Law and its principles, using the methodology of the case study. Before the problem concluded that the use of tax incentives for the automotive sector still represents a notion of development linked only to the economic phenomenon. Must be search for new policies to address sustainable development, seeking solutions to critical issues related to increasing automobile fleet, presenting as very relevant the use of environmental taxation.

Keywords: Environmental Taxation; Sustainability; Prevention Principle, Principle of Precaution; Automotive Sector; Industrialized Products Tax.

Introdução

A sustentabilidade ambiental e social tem se constituído em pauta importantíssima nos últimos anos, pela conscientização da problemática ambiental e social, e a crise tem demonstrado que foram negligenciados aspectos relevantes na busca desenfreada pelo desenvolvimento econômico, sem pensar nas consequências sociais e ambientais. Os fatores ambientais tem que ser incluídos em uma nova concepção de desenvolvimento, decorrente da percepção de que os recursos ambientais não são infinitos. Acrescente-se que os custos ambientais e sociais, pelas decorrências dos danos causados pelos desastres ambientais, são altamente significativos. Nesse sentido, a aplicação dos princípios da prevenção e da precaução devem necessariamente nortear políticas de desenvolvimento de longo prazo, por se entender que não se podem ignorar os riscos ambientais e sociais de determinadas políticas econômicas.

A tributação pode se constituir em instrumento para concretização de direitos sociais, econômicos e ambientais, através de sua função extrafiscal. A extrafiscalidade corresponde à função do tributo utilizado para estimular ou desestimular determinadas atividades, produção de bens, ou condutas determinadas. A função é considerada secundária, mas que instrumentaliza o legislador ou o administrador com formas de

utilizar tributo buscando efetivar princípios e políticas públicas da ordem econômica, social, e também de proteção ambiental.

Especialmente as desonerações fiscais, como isenção, aplicação das imunidades tributárias, e alíquota zero, podem ser utilizadas como mecanismos eficazes, na medida em que promovem incentivos econômicos para os agentes. Desta forma, constituem-se em excelente forma de regulação e intervenção, interessante politicamente e apta a concretizar os objetivos da ordem econômica e social.

Pode-se perguntar de que forma esses objetivos podem se harmonizar, já que a própria ordem econômica, em seu artigo 170, contém princípios que tem dificuldades de concretização por se estabelecerem contradições internas entre os referidos princípios. Isso porque determinadas medidas podem implantar mecanismos de estímulo à economia, concretizando portanto a livre iniciativa e a função social da manutenção de empregos, e ao mesmo tempo, acabar interferindo na efetivação de outras diretrizes constitucionais, como a proteção ao meio ambiente.

Esse efeito de desequilíbrio deve ser levado em consideração, especialmente pensando-se a questão da sustentabilidade ambiental e econômica no longo prazo. No estudo de caso, analisa-se criticamente as desonerações fiscais sucessivas sobre veículos automotores, vista como necessária para manutenção e ampliação de vendas do setor, combatendo a crise econômica e garantido a manutenção de empregos. Todavia, não se pensou nos efeitos da ampliação do número de automóveis, problemáticos em termos de mobilidade urbana, tanto em termos de aumento da poluição ambiental, quanto no aumento consequente do número de acidentes.

1 Sustentabilidade socioambiental

A sustentabilidade socioambiental pressupõe um ponto de equilíbrio entre o desenvolvimento social, o crescimento econômico e a utilização dos recursos naturais a partir de um planejamento adequado que respeite os interesses culturais, éticos e de vida digna das atuais e futuras gerações.

Essa ideia de compatibilizar a preservação do meio com o desenvolvimento social e econômico surgiu com muita ênfase a partir da Conferência Mundial do Meio Ambiente, realizada em 1972, em Estocolmo, organizada pela Organização das Nações Unidas – ONU. Com a constatação de que os recursos ambientais não são inesgotáveis, tornou-se inadmissível aceitar o estabelecimento de atividades econômicas sem

considerar medidas atenuantes ou preservacionistas na produção de bens. Surge, assim o princípio do desenvolvimento sustentável, caracterizado como um dos mais relevantes princípios do Direito Ambiental.

No Brasil, esse princípio é inserido expressamente na Lei 6.938/1981, que dispõe acerca da Política Nacional do Meio Ambiente, sendo estabelecido no seu artigo 4º, inciso I, que dentre os objetivos da política nacional de meio ambiente, está a: “compatibilização do desenvolvimento econômico-social com a preservação da qualidade do meio ambiente e do equilíbrio ecológico”.

Na Constituição Federal de 1988, o princípio do desenvolvimento sustentável está expresso no Capítulo do Meio Ambiente, caput do Art. 225 e no Capítulo da Ordem Econômica, art. 170, inciso VI:

Art. 225. Todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações.

Art. 170. A ordem econômica, fundada na valorização do trabalho humano e na livre iniciativa, tem por fim assegurar a todos existência digna, conforme os ditames da justiça social, observados os seguintes princípios:

(...)

VI - defesa do meio ambiente, inclusive mediante tratamento diferenciado conforme o impacto ambiental dos produtos e serviços e de seus processos de elaboração e prestação;

Assim, como pode ser observado, a ideia de sustentabilidade não tem como objetivo impedir o desenvolvimento econômico, no entanto, tal desenvolvimento deve estar condicionado à observação das normas (regras e princípios) que tenham como finalidade a preservação dos bens ambientais ou, no mínimo, a diminuição considerável dos impactos sobre o meio ambiente.

Quanto ao significado do princípio do desenvolvimento sustentável, clara é a lição de Celso Antonio Pacheco Fiorillo (2011, p. 91):

Devemos lembrar que a ideia principal é assegurar existência digna, através de uma vida com qualidade. Com isso, o princípio não objetiva impedir o desenvolvimento econômico. Sabemos que a atividade econômica, na maioria das vezes, representa alguma degradação ambiental. Todavia, o que se procura é minimizá-la, pois pensar de forma contrária significaria dizer que nenhuma indústria que venha a deteriorar o meio ambiente poderá ser instalada, e não é essa a concepção apreendida do texto. O correto é que as atividades sejam desenvolvidas lançando-se mão dos instrumentos existentes adequados para a menor degradação possível.

Um dos documentos mais citados como precursor da preocupação de conciliar desenvolvimento com preservação ambiental é o Relatório Brundtland, que Paulo de Bessa Antunes qualifica como significativo e do qual destaca os seguintes aspectos:

A administração do meio ambiente e a manutenção do desenvolvimento impõem sérios problemas a todos os países. Meio ambiente e desenvolvimento não constituem desafios separados; estão inevitavelmente interligados. O desenvolvimento não se mantém se a base de recursos ambientais se deteriora; meio ambiente não pode ser protegido se o crescimento não leva em conta as consequências da destruição ambiental. Esses problemas não podem ser tratados separadamente por instituições e políticas fragmentadas. Eles fazem parte de um sistema complexo de causa e efeito (ANTUNES, 2012, p. 26).

Portanto, sustentabilidade ambiental consiste na compatibilização do desenvolvimento econômico com a conservação dos componentes do ecossistema, com a finalidade de proporcionar qualidade de vida para as pessoas e outras espécies.

2 Princípios da Prevenção e da Precaução

Toda interferência humana no meio ambiente, seja ela de qualquer natureza, como científica, industrial, tecnológica, ou mesmo de natureza relativa à infraestrutura de um Estado ou até mesmo de políticas públicas fiscais e extrafiscais, importa na alteração do meio natural, expondo todos os seres vivos às diversas situações de risco, embora muitas vezes não se percebam tais situações.

Nesse sentido, a administração do risco se tornou extremamente importante para que o homem possa intervir no meio ambiente, aproveitando os recursos naturais de forma responsável, provocando assim o mínimo de impacto sobre esse meio, fazendo uma administração com medidas preventivas e de precaução dos riscos ambientais (PES e SIMONETTI, 2009, P. 225).

É claro que a observância desses princípios são relevantes diante da “Sociedade de Risco”, na qual se está inserido. Para Ulrich Beck (1998) a sociedade de risco é uma fase do desenvolvimento da sociedade moderna onde os riscos sociais, políticos, ecológicos e individuais criados pela ocasião do momento de inovação tecnológica escapam das instituições de controle e proteção da sociedade industrial. Assim, esta fase consubstancia-se na proliferação de ameaças imprevisíveis e invisíveis, para as quais os instrumentos de controle falham e são incapazes de prevêê-las.

Infelizmente constata-se que o Estado e a sociedade estão diante da “irresponsabilidade organizada”. Este fenômeno reside no fato de a sociedade não conhecer a realidade do perigo, em ocultar as suas origens, negar sua existência, suas culpas e responsabilidades na produção do perigo. “A irresponsabilidade organizada descreve, em síntese, a falência dos padrões institucionais das sociedades modernas na regulação dos macroperigos (comand and control)” (LEITE, 2004, p.23).

O Princípio da prevenção, assim como o da precaução, diz respeito a um dos princípios mais importantes para o Direito Ambiental, sendo que o objetivo da prevenção é priorizar as medidas que evitem nascimento de danos ao meio ambiente, e que possibilitem a redução ou eliminação das causas de ações que poderão alterar a qualidade do ambiente.

Inequivocamente, o princípio da prevenção consiste no “dever jurídico de evitar a consumação de danos ao meio ambiente” (MACHADO, 2001, p.66). Vale observar que, desde a Conferência de Estocolmo, em 1972, o princípio da prevenção tem sido objeto de profundo apreço, içado à categoria de megaprincípio do direito ambiental. Conforme Fiorillo (2011), a Constituição Federal de 1998 expressamente adotou o princípio da prevenção, ao preceituar, no caput do art. 225, o dever do Poder Público e da coletividade de proteger e preservar o meio ambiente para as futuras gerações, e, no seu parágrafo 1º, incisos IV e V, traz explícita a obrigação de exigir, por parte do Poder Público, o estudo prévio de impacto ambiental para atividades que poderão degradar o ambiente, bem como o controle da produção e da comercialização de substâncias que coloquem em risco a vida e o meio em que vivemos.

Leite e Ayala (2004, p. 71) ensinam de forma esclarecedora o objetivo do princípio da prevenção:

O conteúdo cautelar do princípio da prevenção é dirigido pela ciência e pela detenção de informações certas e precisas sobre a periculosidade e o risco fornecido pela atividade ou comportamento, que, assim, revela situação de maior verossimilhança do potencial lesivo que aquela controlada pelo princípio da precaução. O objetivo fundamental perseguido na atividade do princípio da prevenção é, fundamentalmente, a proibição da repetição da atividade que já se sabe perigosa.

Ainda de acordo com os autores supracitados, a prevenção se justifica pelo perigo potencial de que a atividade sabidamente perigosa possa produzir efetivamente os efeitos indesejados, do que, por conseguinte, restará um dano ambiental. Portanto, a intenção é a prevenção de um perigo concreto, sendo a sua ocorrência possível, pois se trata de um risco danoso e nocivo ao meio ambiente.

Já quanto ao princípio da precaução, segundo Jose Adércio Sampaio, foi a partir da década de 1970 que alguns países europeus aprovaram leis que exigiam adoções de medidas de precaução, sendo que foram os alemães que explicitaram com maior acuidade o princípio da precaução (*die Vorsorgeprinzip*). De acordo com o referido autor, foi a preocupação com a proteção às águas que inspirou o surgimento do princípio da precaução:

A Lei de Proteção das Águas incluía como tarefa estatal prevenir ou reduzir danos ambientais futuros mesmo na ausência de riscos presentes. A preocupação maior do governo era conter as chuvas ácidas que acabavam com as florestas de coníferas. Significava dizer que a verdade da ciência deveria ser posta entre parênteses antes de justificar uma determinada atividade humana que pudesse causar dano ao ambiente, pois seus prognósticos poderiam ser provisórios e mesmo incorretos. E poderiam nem existir. Vinha ao mundo a “prudência da espera” ou a cautela decisória diante da incerteza do dano ambiental – a precaução (SAMPAIO; WOLD; NARDY, 2003, p. 59).

Cristiane Derani (1997) coaduna com o autor supracitado, afirmando que o princípio da precaução recebeu especial atenção na Alemanha, onde foi erigido como ponto direcionador central do direito ambiental. O fundamento da precaução é o primado da dúvida sobre o impacto ambiental de qualquer atividade humana, e a adoção de medidas destinadas a salvaguardar o meio ambiente.

No ano de 1992, conforme Geraldo Eulálio Nascimento e Silva, a precaução foi definida como princípio fundamental ambiental pela comunidade internacional, tendo como resultado o Princípio 15 da Declaração do Rio de Janeiro sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento (ECO 92), que tem a seguinte redação:

Princípio 15: Para proteger o meio ambiente, medidas de precaução devem ser largamente aplicadas pelos Estados segundo suas capacidades. Em caso de risco de danos graves ou irreversíveis, a ausência de certeza científica absoluta não deve servir de pretexto para procrastinar a adoção de medidas efetivas visando a prevenir a degradação do meio ambiente (SILVA, 2002, p. 331).

Nesse viés, conforme o entendimento de Leite e Ayala (2004), a incidência do princípio da precaução adstringe-se à hipótese de risco em potencial, ainda que esse risco não tenha sido integralmente demonstrado, e, conseqüentemente, não haja como quantificá-lo na sua plenitude e efeitos. Não há dados científicos conclusivos acerca da avaliação dos riscos que determinadas atividades possam causar ao ambiente. No Brasil, o princípio da precaução pode ser extraído da redação do artigo 225, caput, Constituição Federal de 1988, quando se refere à preservação do meio ambiente para as gerações

futuras, e § 1º, inciso IV, que faz a seguinte previsão: “controlar a produção, a comercialização e o emprego de técnicas, métodos e substâncias que comportem risco para a vida, a qualidade de vida e o meio ambiente”.

Essa preocupação com o “risco” demonstra claramente a percepção do legislador de que a incerteza diante dos possíveis impactos ambientais deve ser minimizada e controlada pelo Estado. Uma lei que faz referência clara ao princípio da precaução, é a Lei dos Crimes Ambientais, 9.605/1998, quando no seu artigo 54, § 3º, determina que: “Incorre nas mesmas penas previstas no parágrafo anterior (reclusão de um a quatro anos e multa) quem deixar de adotar, quando assim o exigir a autoridade competente, medidas de precaução em caso de risco de dano ambiental grave ou irreversível”.

Porém, o sistema legal brasileiro não esclarece o conceito de “precaução”, que tampouco é acolhido na sua forma literal, devendo ser interpretado conforme a doutrina pátria e estrangeira. Pois, segundo Derani (1997, P. 155): “[...] princípios são construções teóricas que visam a melhor orientar a formação do direito ambiental, procurando denotar-lhe certa lógica de desenvolvimento, uma base comum presente nos instrumentos normativos”. Cabe assim, aos operadores (jurídico, técnico, legislativo...) das questões relativas ao meio ambiente, a interpretação e aplicação do princípio da precaução relativamente às atividades que comportem risco ao ambiente. Para Edis Milaré, a expressão “prevenção” é mais ampla, e portanto engloba também a “precaução”:

Não descartamos a diferença possível entre as duas expressões nem discordamos dos que reconhecem dois princípios distintos. Todavia, preferimos adotar princípio da prevenção como fórmula simplificadora, uma vez que a prevenção, pelo seu caráter genérico, engloba precaução, de caráter possivelmente específico (MILARÉ, 2001, P.118).

As divergências doutrinárias em relação a esse tema são justificáveis na medida em que o conteúdo discutido surgiu recentemente, mais precisamente, no final do século XX. Da mesma forma, há controvérsias na interpretação do inciso IV do § 1º do artigo 225 da Constituição Federal, pois alguns autores como Fiorillo (2011) e Milaré (2001) interpretam tratar-se de exemplo do princípio da prevenção, e outros como Leite e Ayala (2004) entendem que é, também, exemplo do princípio da precaução.

Todavia, o que é relevante destacar aqui é a importância da preocupação atual com a temática ambiental, concretizando-se em políticas que devem se orientar primando pela busca do desenvolvimento sustentável e pelos princípios analisados,

dentre outros princípios basilares da matéria ambiental, devendo-se incorporar às políticas econômicas e sociais, através de práticas concretas. Nesse objetivo, a tributação em sua função extrafiscal pode ser um importante instrumental utilizado.

3 A extrafiscalidade: conceituação e objetivos

Tratando-se da extrafiscalidade, Torres (1999) explica que significa que se pode usar o tributo para obter determinados efeitos econômicos ou sociais, ultrapassando-se a questão arrecadatória, ou seja, a mera obtenção de receitas em face de despesas públicas. O objetivo passa a ser não somente a questão arrecadação dos recursos para o Estado, transcendendo essa questão para que se apliquem determinados princípios, objetivos e direitos previstos na ordem constitucional. Pode-se buscar uma redução dos gastos públicos na área da saúde, através da tributação específica sobre o álcool e tabaco. A extrafiscalidade acaba por significar uma maior intervenção na ordem econômica, embora possa haver intervenção mesmo no caso de tributos com finalidade meramente arrecadatória (BUFFON, 2009).

Como casos expressos na atual Constituição Federal, têm-se alguns tributos federais, como o Imposto de Importação (II), que já tem uma tradição antiga no Direito Tributário brasileiro em termos de extrafiscalidade, o Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI) e o IOF, impostos que possuem funções regulatórias, influenciando respectivamente em balança comercial, mercado interno e mercado financeiro. Por essas razões, são impostos excluídos da regra da anterioridade comum e que podem ter suas alíquotas alteradas por ato do Poder Executivo (art. 153, §1º da CF/88).

Também são casos expressos de extrafiscalidade o Imposto Territorial Rural, instrumento da política agrária, que deve ser exigido de forma a desestimular a propriedade improdutiva (153, §4º da CF/88). O IPTU progressivo previsto no art. 182, §4º, II possui função extrafiscal decorrente de sua utilização como instrumento da política pública constitucional na política urbana. Deve ser criado e aplicado de forma a desestimular a utilização da propriedade urbana contrariando sua função social, lembrando-se que essa está ligada ao plano diretor da cidade. Portanto, o IPTU progressivo auxilia na implementação do plano diretor através de uma medida coercitiva: a tributação progressiva no tempo.

Não se pode deixar de mencionar que há limites na aplicação da extrafiscalidade, presentes nos próprios princípios constitucionais tributários, que se aplicam aos tributos

mesmo nesses casos. Embora seja um instrumento importante de política pública, a extrafiscalidade não pode afetar os princípios constitucionais, como a vedação de confisco e a liberdade de exercício de profissão (TORRES, 1999). Ampla é a discussão entre a questão da função extrafiscal e a capacidade contributiva, haja vista que muitas vezes se verifica a utilização do tributo extrapolando o princípio da capacidade contributiva na realização dos seus objetivos extrafiscais. Todavia, a busca de harmonização e o balanceamento de princípios do sistema são absolutamente necessários nesses casos, tendo em vista que não se pode sobrepor de forma absoluta nenhum deles dentro do sistema.

Além desses impostos, há outras situações nas quais se podem verificar a extrafiscalidade como possibilidade no Sistema Tributário Nacional. É importante destacar aqui o princípio da seletividade, que está presente no artigo 153, §3º, inciso I, referente ao IPI, e no artigo 155, § 2º, inciso III, tratando-se do ICMS. A diferença está no comando constitucional: tratando-se do IPI, “será seletivo” (art. 153, §3º, I). Já o ICMS “poderá ser seletivo” (art. 155, §2º, III). A vinculação à seletividade é muito maior no IPI que no ICMS.

A seletividade consiste na proporção de que quanto mais essencial o produto, menor deverá ser a tributação. Contrariamente, caso o produto seja considerado um item supérfluo ou de luxo, poderá ser tributado de forma mais gravosa. Dessa forma, pode-se dizer também que o princípio da seletividade relaciona-se com a capacidade contributiva (BUFFON, 2009). Somente através da comparação entre produtos se pode definir a sua essencialidade, e portanto, a aplicação do princípio da seletividade necessita dessa comparação (VALLE, 2013). Especificamente sobre a finalidade extrafiscal do IPI, e sua aplicabilidade em matéria ambiental, defende Lopes (2013):

Deveras, a evolução de nossa sociedade industrial demonstrou que, para se ter uma vida digna, não basta ter direito ao consumo de bens essenciais (extrafiscalidade tradicional do IPI). Mais do que isso, para se ter qualidade de vida (vida digna), é necessária a preservação do meio ambiente. Essa visão tradicional de garantia do consumo é característica de um estado de evolução social e econômica em que se busca a inclusão de pessoas no mercado consumidor e, assim, na sociedade como um todo. Esse estágio ainda não foi abandonado no Brasil, que ainda deve ter como bandeira de luta a inclusão social. Sem embargo disso, a inclusão social vem se mostrando não ser suficiente para o homem da sociedade atual, mesmo da brasileira. A este não basta ser consumidor ("cidadão econômico"), ter vida socioeconômica; é necessário que essa vida tenha boa qualidade, o que demanda o acesso a recursos hídricos preservados, a atmosfera saudável, aos bens vegetais preservados etc. Em suma, hoje, não basta consumir; é necessário ser um cidadão, consumidor, com qualidade de vida. Nessa nova perspectiva, o desenvolvimento econômico não é descartado como fim das políticas do

Estado, mas passa a ser-lhe agregada a necessidade do "desenvolvimento ambiental". Um não pode mais andar distante do outro.

A extrafiscalidade não surgiu somente no Estado Social, mas se pode dizer que nele a extrafiscalidade atingiu outro grau de importância, frente ao aumento necessário da intervenção estatal, a fim de realizar diferentes objetivos ligados a políticas econômicas e sociais (BUFFON, 2009, p. 221). Desenvolvendo esse importante papel, pode-se dizer que no atual Estado Socioambiental, a tributação necessariamente deva ocupar um espaço premente nas políticas públicas.

4 Tributação ambiental: princípios e diretrizes

A extrafiscalidade permite que o tributo seja usado como política indutora de ações desejáveis para o desenvolvimento social sustentável, de forma a ampliar as possibilidades de ação do legislador no direito ambiental além das sanções punitivas, que acabam agindo somente após o dano. Conforme já mencionado, a própria CF/88 autoriza a sua utilização em matéria ambiental, baseando-se na cláusula geral de proteção ambiental do art. 225, mas especialmente no artigo 170, VI. Destaca-se também o princípio do poluidor-pagador, fundamento da responsabilização ambiental, também como base para uma tributação mais onerosa em determinadas situações. Em termos de tributação e defesa do meio ambiente, destacam Ribas e Carvalho (2009, p. 186-187):

O tributo ambiental é um instrumento jurídico efetivo para atender a internalização dos custos ambientais. A incorporação direta dos custos ambientais ao preço dos bens, serviços e atividades que os produzem, permite uma integração das políticas econômico-ambientais.

A utilização de tributos na defesa do meio ambiente pode provocar estímulos comportamentais na gestão de empresas e no hábito dos consumidores, na medida em que atinge a base do sistema capitalista: o capital. Essa forma de tributação pode desenvolver interesse empresarial na busca por processos industriais não-poluidores ou com níveis reduzidos de emissão de poluentes, ao mesmo tempo que podem implementar uma cultura de conscientização do trabalhador em relação às questões ambientais, que por sua vez divulgará seus conhecimentos em seu próprio lar e na vizinhança. A tributação ambiental traz em seu bojo uma medida jurídica relevante do Poder Público no sentido de instrumentalizar a tutela ambiental para as gerações presentes e futuras.

Especificamente tratando-se da matéria ambiental, a tributação deve atentar a algumas balizas, como a aptidão à tutela de bens ambientais, a questão da não-vinculação de impostos (problemática na criação de impostos ambientais) e o princípio

do poluidor-consumidor-pagador, confrontado com a característica do tributo de não ser sanção de ato ilícito (RIBAS e CARVALHO, 2009).

Montero (2012) opina que o Princípio do Poluidor Pagador seria fundamento principal para a tributação ambiental, traduzindo a incorporação já referida dos custos ambientais aos produtos, mas também permitindo que os produtores que beneficiam a sociedade sejam compensados, pela geração de externalidades positivas. Destaca que seria fundamento de justiça, já que não se pode permitir que nenhum sujeito lucre às custas da sociedade, especialmente gerando custos ambientais. Pode-se acrescentar aí que esses custos e ações refletem na qualidade de vida presente e futura.

Na tributação ambiental, deve-se também considerar especialmente os princípios do consumidor/pagador e do custo/ benefício como determinantes para determinar o sujeito passivo compelido ao pagamento do tributo. Na opinião do autor, podem ser sujeitos passivos na tributação ambiental “os indivíduos ou pessoas jurídicas que realizem atividades de degradação ambiental, que produzam ou consumam produtos poluidores, ou que demandem uma atuação estatal de tutela ou fiscalização ambiental” (MONTERO, 2012, p. 21).

Nesse ponto, Werner Grau Neto (2011) traz uma visão interessante, criticando a base do sistema de proteção ambiental baseado no princípio do Poluidor-Pagador, propondo que se destaque a questão da prevenção como fundamento do sistema de controle da atividade produtiva. Nesse interim, de regulação preventiva da atividade produtiva, pode-se não somente prevenir condutas indesejadas, mas também assumir um controle maior sobre os usos dos recursos naturais. Nessa proposta, assume fundamental importância o conceito de sustentabilidade, internalizando-se não somente o custo ambiental em termos financeiros, mas também o custo da imagem e postura ambientais e sociais. Aqui a tributação ambiental é extremamente importante, visto que já inserida como possibilidade concreta pelo inciso VI do Art. 170, em sua redação prevista pela Emenda Constitucional n. 42/2003 (“tratamento diferenciado conforme o impacto ambiental dos produtos e serviços e de seus processos de elaboração e prestação”). Conclui o autor o ponto: “A previsão desse tratamento diferenciado (..) viabiliza o uso de ferramenta de eficiência única – o tributo – como instrumento de orientação da economia em direção à sustentabilidade” (GRAU NETO, 2011, p. 24).

Destaca-se aqui a possibilidade da adoção de um sistema simultaneamente de estímulo à proteção ambiental e de medidas de desestímulo de ações prejudiciais, através da tributação. Já há um modelo adotado no campo do sistema financeiro, através

dos chamados Princípios do Equador, que estabelecem condições diferenciadas de financiamento levando-se em conta o impacto ambiental das atividades. O sistema funciona com exclusões, salvaguardas e induções. Dessa forma, ocorre a negação ao financiamento de atividades excessivamente degradadoras do meio ambiente. Aplicam-se exigências e controles a atividades potencialmente degradadoras, que deverão se adaptar. Por fim, como estímulo, concede-se financiamento com condições mais atrativas a atividades positivamente avaliadas no aspecto ambiental (GRAU NETO, 2011).

Verifica-se nesse âmbito que a tributação ambiental pode ser utilizada de duas formas básicas: estimulando comportamentos que sejam compatíveis com a preservação do meio ambiente ou procurando desestimular ações que sejam indesejáveis, mas lícitas, através de uma tributação mais gravosa desses bens ou atividades. Ambas coadunam-se à função estatal de intervenção no domínio econômico por indução, especificamente através do mecanismo de extrafiscalidade socioambiental. Ressalta ainda Lopes (2013) :

A tributação extrafiscal ambiental é realizada por meio da instituição ou de tributos ambientais em sentido estrito, ou de tributos ambientais em sentido amplo. Os primeiros são intrinsecamente proibitivos e incidem sobre atividades que geram impacto ambiental, sendo a medida desse impacto a base de cálculo do tributo. Já os últimos podem ser proibitivos ou promocionais, e o traço que lhes é característico é a presença da extrafiscalidade ambiental.

Nesse âmbito, o mesmo autor posiciona-se no sentido da viabilidade do tributo ambiental em sentido amplo no sistema brasileiro, aproveitando-se os tributos que já existem, acrescentando-se a eles a proteção aos princípios ambientais (LOPES, 2013).

Estudando as reformas fiscais realizadas em alguns países europeus, Montero analisa as diversas formas de ações, tanto pela criação de tributos ambientais, como pela “eliminação de subsídios prejudiciais para o meio ambiente” (MONTERO, 2012, p. 26). Nesse ponto, pode-se verificar ponto relevante para o tema em estudo.

5 A Redução Do Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI) do Setor Automobilístico como Estratégia contra Crises Econômicas

A desoneração do IPI sobre automóveis tem sido sistematicamente utilizado como estratégia para defender o setor automobilístico brasileiro contra as sucessivas crises econômicas. O mecanismo não é novo, como demonstra sua recente utilização em

2008 para evitar que os efeitos da crise econômica fossem mais graves sobre a economia brasileira. Como se sabe, a crise financeira de 2008, caracterizada como uma crise de crédito, iniciou-se nos Estados Unidos como uma crise relacionada a pagamento de hipotecas, e alastrou-se pela Europa. A crise constituiu-se em contração de crédito, afetando vários setores produtivos. Isso se refletiu em retração da economia nos países relacionados com a crise. Mas a contenção do crédito internacional interferiu negativamente em grandes empreendimentos também no Brasil, que acabaram comprometidos, deixando de gerar renda e empregos. O temor desses efeitos em cadeia fez com que o Governo brasileiro tomasse medidas para diminuir o impacto na economia do país. Dentre essas medidas, a redução do IPI para a indústria automobilística foi destacada. A Medida Provisória n. 451/08 reduziu as alíquotas de IPI para automóveis, e posteriormente, foi publicado o Decreto 6.809/09 prorrogando a redução das alíquotas. (FRANZOI, 2013).

Pode-se dizer que a medida, naquele momento, foi eficaz para o combate do desemprego no setor. Por essa razão, foi novamente utilizada, recentemente, de forma a aumentar o consumo e aquecer a economia. Mais recentemente, a alíquota de IPI sofreu redução em maio de 2012, através do Decreto Nº 7.725, de 21 de Maio de 2012. Sucessivamente, foi ampliado o prazo pelo Decreto 7.796/12, em agosto de 2012.

Conforme dados da Receita Federal do Brasil, no decorrer do ano de 2012, o valor de renúncia fiscal de IPI sobre veículos correspondeu a R\$ 4.263 milhões, em uma redução de 43,72% em relação ao período anterior. Além da redução de alíquotas em maio, a legislação criou um mecanismo permitindo que a nova tabela fosse aplicada, também, ao estoque de veículos que ainda não haviam sido negociados até 21 de maio de 2012 (RECEITA FEDERAL DO BRASIL, 2013). Os números do setor confirmam a eficiência da medida, pois o licenciamento de veículos novos nacionais leves em 2012 foi de 3.007.006 unidades, representando um aumento de 8,3% em relação ao período anterior de 2011, conforme os números apresentados em janeiro de 2013 (Associação Nacional dos Fabricantes de Veículos Automotores - ANFAVEA, 2013).

É inegável que a indústria automobilística nacional tem importância enorme para a economia do país, já que se constitui em forte participação no PIB nacional, e gera empregos diretos e indiretos na cadeia produtiva. O próprio Ministro da Economia Guido Mantega declarou expressamente “O setor automobilístico é muito importante para a economia brasileira. Ele representa mais de 20% do PIB industrial e é um dos setores que faz mais investimentos no país” (BRASIL, 2013).

Todavia, o que não se considera na equação são os custos que o aumento da frota de veículos pode trazer a longo prazo, em termos de sustentabilidade, frente a problemática da mobilidade urbana, o que se analisa no próximo ponto.

6 A problemática da utilização de automóveis frente às políticas de sustentabilidade urbana

Tratando-se dos danos causados pela utilização maciça de automóveis e motocicletas como meio de transporte urbano, podem-se observar com preocupação os dados disponíveis sobre os problemas de mobilidade urbana. Entre os fatores que agravam-se estão o aumento do tempo despendido, a poluição sonora e a poluição do ar, essa última especialmente contribuindo para o aquecimento global e o crescimento de moléstias causadas pela poluição. Além disso, não se pode deixar de tratar das perdas humanas, através da morte e de incapacitações geradas em acidentes com automóveis, motos, caminhões, ônibus e pedestres. Isso acaba por gerar uma progressiva degradação na qualidade de vida da população e ambiental, afetando o desenvolvimento sustentável das cidades (RAIA, MEDEIROS, NICHIMORI e RAIA JR., 2010).

Conforme o Relatório Geral de 2011 do Sistema de Informações da Mobilidade Urbana (Associação Nacional de Transportes Públicos, 2013) tratando-se das externalidades, o custo anual de movimentação das pessoas em veículos motorizados total é cerca de R\$ 7,9 bilhões de reais por ano associado à poluição atmosférica. Já o custo dos acidentes é estimado em R\$ 13,3 bilhões de reais por ano. Todavia, dentro desses números, o transporte individual representa a maior parte desses custos: 11,4 bilhões de reais por ano em acidentes, e 5,8 bilhões de reais por ano em poluição atmosférica. Os dados comparativos são mais assustadores: o custo dos Transportes Individuais em Poluição passou de 3,4 bilhões de reais por ano (2003) para 5,8 bilhões de reais por ano (2011). Já o custo estimado em acidentes passou de 4,2 bilhões de reais por ano (2003) para 11,4 bilhões de reais por ano (2011). (Associação Nacional de Transportes Públicos, 2013-b)

Considerações Finais

Retomando-se alguns pontos principais trabalhados, pode-se sinteticamente retirar conclusões parciais sobre a problemática apresentada, embora de alta

complexidade. A sustentabilidade apresenta-se hoje como importante questão a ser considerada, no campo econômico, social, e jurídico. Existem vários mecanismos para seu desenvolvimento, destacando-se aqui a instrumentalização através da tributação ambiental. A tributação ambiental pode ser usada como estímulo a determinadas atividades, e como desestimuladora de outras.

Há mecanismos diversos de tributação ambiental, compatibilizando-se com o sistema tributário atual brasileiro a inserção da variável ambiental nos tributos já existentes. Ela baseia-se nos princípios do Poluidor-Pagador, mas alguns autores destacam como seu fundamento mais atual os princípios da prevenção e da precaução.

A tributação ambiental encontra guarida na CF/88 de forma expressa nos artigos 225, e principalmente no artigo 170, VI. Portanto, já existe base para que a legislação ordinária concretize essas medidas, que certamente terão impacto positivo. Esse impacto não se refere somente ao meio-ambiente. Isso porque as questões ambientais não podem ser tomadas como independentes dos direitos sociais e econômicos, de forma que essa tributação concretizaria valores e princípios constitucionais de forma bastante eficiente.

Todavia, utilizando-se de incentivos fiscais ao setor automotivo, sem contrapartidas ou compensações ambientais, o governo ainda demonstra estar atrelado ao desenvolvimento econômico pensado de uma forma antiquada. Isso porque visa resolver de forma imediata o aquecimento da economia através do aumento do consumo, além obviamente da manutenção dos empregos no setor. Todavia, os custos em poluição e acidentes (externalidade negativas) não são contabilizados.

As consequências dessa forma de ação já estão sendo sentidas, e serão mais ainda no longo prazo, com o aumento da frota. O aumento do número de acidentes e o da poluição atmosférica, através do aumento do número de veículos deveria ser considerado. Decorreria disso a inclusão de mecanismos compensatórios nas políticas de desoneração. Como desdobramentos futuros, em um quadro maior, é necessário que se pense em outras políticas fiscais e creditícias, com o estímulo aos transportes coletivos.

Também seriam importantes incentivos fiscais para que a própria indústria investisse em veículos que não sejam tão poluentes, utilizando-se outros meios de energia, como é o caso dos veículos elétricos. Dessa forma, a participação na economia, e seus reflexos positivos seriam mantidos, mas com a visão de desenvolvimento atrelado a sustentabilidade ambiental. Nesse sentido, os mecanismos da tributação ambiental podem ser perfeitamente utilizados para a concretização dos objetivos

constitucionais, compatibilizando o desenvolvimento sustentável com a manutenção de empregos no setor automobilístico.

Referências Bibliográficas

ANTUNES, Paulo de Bessa. **Direito Ambiental**. 14^a ed. São Paulo: Atlas, 2012.

Associação Nacional de Transportes Públicos. **Sistema de Informações da Mobilidade Urbana: Relatório Geral 2011**. Disponível em: http://www.antp.org.br/_5dotSystem/userFiles/simob/relat%C3%B3rio%20geral%202011.pdf. Acesso em 15/03/13.

Associação Nacional de Transportes Públicos. **Sistema de Informações da Mobilidade Urbana: Relatório Comparativo 2003-2011**. Disponível em: http://www.antp.org.br/_5dotSystem/userFiles/simob/relat%C3%B3rio%20comparativo%202003-29011.pdf. Acesso em 15/03/13.

Associação Nacional dos Fabricantes de Veículos Automotores - ANFAVEA . **Carta da Anfavea - Janeiro 2013**. Disponível em: <http://www.anfavea.com.br/cartas/Carta320.pdf> Acesso em 15/03/13.

BECK, Ulrich. **La sociedade del riesgo**. Trad. De Jorge Navarro, Daniel Jimenez, Maria Rosa Borrás. Madrid: Paidós, 1998.

BUFFON, Marciano. **Tributação e Dignidade Humana: entre os direitos e deveres fundamentais**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2009.

BRASIL. **Decretos anunciam redução do IPI sobre automóveis e utilitários e queda do IOF no crédito para pessoa física**. Disponível em: <http://www2.planalto.gov.br/imprensa/noticias-de-governo/decretos-anunciam-reducao-do-ipi-sobre-automoveis-e-utilitarios-e-queda-do-iof-no-credito-para-pessoa-fisica>. Acesso em 20/03/13.

DERANI, Cristiane. **Direito Ambiental e Econômico**. São Paulo: Ed. Max Limonad, 1997.

FRANZOI, Fabrisia. **O Impacto da Redução do IPI dos Veículos Automotores, em Virtude da Crise Financeira.** Disponível em: http://www.revistadireito.unidavi.edu.br/wpcontent/uploads/2012/06/Artigo_Fabrisia.pdf f. Acesso em 20/03/13.

FIORILLO, Celso Antonio. **Curso de Direito Ambiental Brasileiro.** São Paulo: Ed. Saraiva, 2011.

GRAU NETO, Werner. O novo paradigma indutor do trato tributário da questão ambiental: do poluidor-pagador ao princípio da sustentabilidade. **Revista de Direito Ambiental**, v. 16, n. 64, p. 11-27, out./dez. 2011.

LEITE, José Rubens Morato e AYALA, Patryck de Araújo. **Direito ambiental na sociedade de risco.** 2ª ed. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2004.

LOPES, Anselmo Henrique Cordeiro **Reforma tributária ambiental.** Análise constitucional e elaboração de propostas. Disponível em: <http://www.egov.ufsc.br/portal/sites/default/files/anexos/26949-26951-1-PB.pdf> Acesso em 15/03/13.

MACHADO, Paulo Affonso Leme. **Direito ambiental brasileiro.** São Paulo: Malheiros, 2001.

MILARÈ, Édís. **Direito do Ambiente : Doutrina, Prática e Jurisprudência.** São Paulo : Ed. Revista dos Tribunais, 2001.

MONTERO, Carlos Eduardo Peralta. Extrafiscalidade e meio ambiente: a tributação ambiental no ordenamento jurídico brasileiro. Perspectivas. **Revista Internacional de Direito Ambiental**, v. 1, n. 2, p. 11-34, maio/ago. 2012

PES, João Hélio Ferreira e SIMONETTI, Mariano Bertoldo. Prevenção e Precaução na tutela das águas subterrâneas. In PES, João Hélio Ferreira e OLIVEIRA, Rafael Santos de (Coord.). **Direito Ambiental Contemporâneo: prevenção e precaução.** Curitiba: Ed. Juruá, 2009, p.207-238.

RAIA, Guilherme Burgo; MEDEIROS, Patrícia Baldini ; NISHIMORI, Flávio Toshiki Imai; RAIÁ JUNIOR, Archimedes Azevedo. Dilema na Sustentabilidade Urbana: a Disposição da População em Migrar do Transporte Individual para o

Coletivo. **Fórum Ambiental da Alta Paulista**, v. VI, p. 380-398, 2010. Disponível em: http://redepgv.coppe.ufrj.br/index.php?option=com_docman&task=doc_details&gid=582&Itemid=65&lang=br

RECEITA FEDERAL DO BRASIL. **Análise da Arrecadação das Receitas Federais – Dezembro de 2012**. Disponível em <http://www.receita.fazenda.gov.br/publico/arre/2012/Analisemensaldez12.pdf>. Acesso em 20/03/13.

RIBAS, Lídia Maria L. R. e CARVALHO, Valbério Nobre de. O tributo como instrumento de tutela do meio ambiente. **Revista de direito ambiental**, v. 14, n. 54, p. 185-204, abr./jun. 2009.

SAMPAIO, José Adércio; WOLD, Cris; NARDY, José Fonseca. **Princípios de Direito Ambiental**. Belo Horizonte: Del Rey, 2003.

SILVA, Geraldo Eulálio Nascimento e. **Direito Ambiental Internacional**. Rio de Janeiro: Thex Ed., 2002

TORRES, Ricardo Lobo. **Tratado de Direito Constitucional, Financeiro e Tributário**. Volume III. Os Direitos Humanos e a Tributação: Imunidades e Isonomia. Rio de Janeiro: Renovar, 1999.

VALLE, Maurício Dalri Timm do. O Princípio da Seletividade do IPI. **Cadernos da Escola de Direito e Relações Internacionais**, Curitiba, 17: 1-31. Disponível em: <http://apps.unibrasil.com.br/revista/index.php/direito/article/viewFile/971/822>. Acesso em 15/03/13.