

PAPEL DA EXTRAFISCALIDADE COMO POLÍTICA PÚBLICA, MUDANÇA DE MENTALIDADE QUANTO A UTILIZAÇÃO DOS RECURSOS AMBIENTAIS E DISTRIBUIÇÃO DE CUSTOS E BENEFÍCIOS

THE ROLE OF EXTRAFISCAL MEASURES AS PUBLIC POLICY: CHANGING MENTALITIES ON THE RENEWABLE RESOURCES UTILIZATION AND THE DISTRIBUTION OF COSTS AND BENEFITS

Josyane Mansano

Advogada, professora e integrante do grupo de pesquisa “Meio Ambiente e Desenvolvimento Social”.
Mestranda em Direito Empresarial pela Universidade de Marília – UNIMAR.
E-mail: jo271002@hotmail.com

Haroldo Camargo Barbosa

Advogado e professor.
Mestre em Tutela de Direitos Supraindividuais pela Universidade Estadual de Maringá – UEM
E-mail: haroldocb@adv.oabsp.org.br

RESUMO: O desenvolvimento sustentável compreende dimensões econômicas, sociais e ambientais. Na responsabilidade pela busca da sustentabilidade, destaca-se a atuação estatal justamente por deter suficiência técnica para tanto. A contribuição dos governos pode ocorrer de modo repressivo (antijuridicidades e sanções ambientais) e preventivo e, nesta hipótese, utilizando-se de moderna política tributária. Desse modo, os governos têm por meio da instituição de tributos, além da geração de receitas, a possibilidade de executar políticas públicas ambientais no campo da extrafiscalidade. Há diversos meios para estimular condutas ambientalmente adequadas, entre elas, deduções fiscais, isenções, alíquotas seletivas e outros. A tributação extrafiscal tem uma importante contribuição para este objetivo. Nesta dimensão, acredita-se que o mecanismo mais eficiente que o Poder Público tem para intervir na preservação do meio ambiente é por intermédio da tributação ambiental extrafiscal. E dentre os tributos, o ICMS Ecológico caminha por toda a cadeia produtiva, com incentivos à prática de comportamentos ecologicamente corretos.

Palavras-chave: Meio Ambiente; Tributação Ambiental Extrafiscal; Desenvolvimento Sustentável.

ABSTRACT: Sustainable development includes the economic, social and environmental. Responsibility for the pursuit of sustainability stands out precisely because the state action to stop both technical sufficiency. The contribution of governments could occur repressive (and anti-juridical sanctions environmental) and prevention and, in this case, using a modern tax policy. Thus, governments have through the imposition of taxes, besides generating revenue, the possibility of implementing environmental policies in the field of regulatory taxes. There are several ways to encourage environmentally sound behavior, among them tax deductions, exemptions, tax rates and other selective. Extrafiscality taxation has an important contribution toward this goal. In this dimension, it is believed that the most efficient mechanism that the Government has to intervene to preserve the environment is through environmental taxation extrafiscality. And among the tributes, the ecological ICMS walks through the entire production chain, with additional incentives for environmentally friendly behavior.

Key words: Environment; Environmental Taxation Extrafiscality; Sustainable Development.

INTRODUÇÃO

O agouro pela qual vem passando o planeta, ante a notória e, de pouco em pouco, degradação do meio ambiente, tem feito com que, ao longo dos anos, preocupados com a proteção do meio ambiente alguns países se reúnam em inúmeros encontros internacionais, dentre os quais se destacam: a Conferência de Estocolmo (1972), a Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento ou Eco-92 no Brasil (1992) e a COP15 de Copenhague (2009).

Entretanto, os resultados dessa união em torno dos desafios ambientais nem sempre são animadores. Há muitos interesses em confronto e os que vêm prevalecendo têm sido aqueles alimentados pela tradicional racionalidade econômica, vista principalmente no sistema capitalista de produção, que constrói o conceito do progresso e crescimento econômico sem medidas ou limites no que se refere à exploração do meio ambiente.

É difícil impor a cultura da preservação ambiental para construir e vivenciar um novo parâmetro de eficiência econômica. Esta cultura

para ser incorporada nas ações humanas deve ser aceita para assim ser perpetuada. Para tanto, nem sempre os meios de repressão tradicionais, por meio do Estado, as externalidades negativas ao meio ambiente são suficientes.

É importante procurar outros caminhos que possam aproximar os interesses econômicos dos ambientes da sociedade contemporânea mais coerente com o desenvolvimento sustentável.

O conceito da sustentabilidade incorpora os aspectos econômicos, ambientais e sociais. Para acelerar as possibilidades de vivenciar as conquistas desse desenvolvimento, deve-se envolver o Estado, os agentes de mercado e a sociedade civil.

No Brasil, preservar o meio ambiente é interesse tutelado em nível constitucional, conforme consta no art. 225 da Constituição Federal. Desta forma, indiscutivelmente, há amparo jurídico para políticas de governo que possam dar maior efetividade a esta determinação.

Dessa forma, com uma concepção jurídica, voltada para múltiplos objetivos, faz-se emergir uma dupla faceta dos tributos, os quais antes eram vistos apenas como meios de geração de receita agora despontam como mais um instrumento na pauta dos meios eficientes para a persecução de finalidades ambientais.

Ao se falar em tributação ambiental como forma de assegurar o desenvolvimento econômico sustentável, poderia a tributação extrafiscal concedendo incentivos ambientais ser uma solução eficiente em relação às tradicionais atuações do Estado na proteção do ambiente?

O debate dos ideais de tributação ambiental, como forma de incentivar a preservação do meio ambiente, aponta para instrumentos de interesse econômico-ambientais, tais como: deduções fiscais, isenções, alíquotas seletivas e outros.

Os custos destes incentivos para os Estados brasileiros serão válidos e suportáveis e, ao mesmo tempo, aceleram condutas ambientalmente desejáveis na direção do desenvolvimento sustentável.

A estrutura deste trabalho está dividida inicialmente em relacionar a ordem econômica e defesa ambiental, a competência legislativa dentro do contexto ambiental, a questão da tributação e meio ambiente, o uso da extrafiscalidade e finalmente as propostas para implantação de políticas públicas tributárias voltadas ao desenvolvimento sustentável por meio da extrafiscalidade tributária ambiental.

1 ORDEM ECONÔMICA E DEFESA AMBIENTAL

Com o uso cada vez mais constante de energias não renováveis para o abastecimento, sem medidas, do precitado sistema de produção capitalista, surgem consequências a respeito da questão do custo ambiental advindo dessa desordem da economia.

À medida que os recursos ambientais vão se esgotando e as consequências da exploração desmedida do ambiente mais evidentes, fica cada vez mais difícil conciliar a sua proteção com a atividade econômica.

A situação é a seguinte: o atual “progresso econômico” fez a sua opção (que não é pela sustentabilidade) por processos e técnicas para uma produção em série, fez com que a exploração do bem ambiental se desse de forma ilimitada, isso foi determinante para sua transformação em mera condição de produção (caráter antropocêntrico¹), expondo assim a sociedade a riscos permanentes de desastres e catástrofes.

Sabe-se que as raízes da crise ambiental atual, são nada mais que os frutos da relação humana com a natureza ao longo da história, o que hoje caracteriza a sociedade de risco.

O autor Moacir Gadotti, ligado a esse modelo capitalista de desenvolvimento econômico, expõe que:

O modelo hegemônico de desenvolvimento capitalista globalizado, que reduz o desenvolvimento humano ao crescimento econômico, polariza o poder e os recursos, fomentando desigualdade de toda ordem, conseqüentemente e destruindo o meio ambiente. (GADOTTI, 2000, p. 24).

Para a chamada Agenda 21 (assinada no Rio de Janeiro por 178 países), que discute a essência do que é o desenvolvimento sustentável, diz 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.

¹ A posição filosófica da ecologia superficial, de caráter antropocêntrico, considera o homem o centro do universo, o propósito, a razão, a finalidade, a referência máxima e absoluta de valores, partindo-se do pressuposto de que os demais seres ou coisas servem unicamente para propiciar a vida humana.

A própria Constituição Federal no seu artigo 170, inciso VI², ressalta a defesa do meio ambiente como um dos princípios gerais da atividade econômica. Dessa forma, entende-se que, ao apresentar em seu bojo um modelo econômico inseparável do respeito ao bem-estar, obriga a atividade econômica não descer a tênue linha do equilíbrio entre atender às necessidades atuais sem desprover, no futuro, outras gerações com a falta dos recursos ambientais utilizados agora.

Muito pelo contrário, o que se pretende é que a partir da aplicação efetiva de princípios como da solidariedade transgeracional, conforme leciona a própria Constituição Federal em seu Art. 225, possa preservar o ambiente para as gerações futuras, sem que para isso venha podar a geração presente, do mínimo para o seu desenvolvimento.

É nesse ínterim, que se faz necessária uma correlação entre economia e ambiente, para que assim, ao relacionar desenvolvimento sustentável com a atividade econômica, possa haver variáveis equilibradas, sem que para isso questione se o desenvolvimento socialmente justo e ambientalmente sustentável estaria realmente na contramão do desenvolvimento econômico (VECCHIATTI, 2004, p. 90).

Entende-se que o caminho para o futuro do desenvolvimento da humanidade está em ter a vida com qualidade, com condições para o desenvolvimento da personalidade humana.

É nesse esteio que o uso de incentivos fiscais de modo a manipular a sociedade para o uso daquilo que vem da reciclagem, ou mesmo isentar tributação para esses produtos, vem como forma de política pública essencial para que se digne por um processo sustentável mais eficaz.

Partindo da premissa da proposta de utilização de instrumentos econômicos com o propósito de incentivar uma economia voltada à sustentabilidade, o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada apresenta uma tabela da aplicação de Instrumentos Econômicos no Brasil voltados para este fim, conforme segue quadro abaixo:

² 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: I - soberania nacional; II - propriedade privada; III - função social da propriedade; IV - livre concorrência; V - defesa do consumidor; 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.

| Instrumentos | Propósito |
|--|--|
| Cobrança pelo uso da água em bacias hidrográficas por volume e conteúdo poluente (Lei 7663/91). | Financiamento de bacias hidrográficas e indução do uso racional de recursos hídricos. |
| Tarifa de esgoto industrial baseada no conteúdo de poluentes. (Decreto Federal 76.389/75). | Recuperação de custos de estações de tratamento de esgoto. |
| Imposto da poluição do ar e poluição hídrica (Lei 6938/81). | Financiamento do órgão estadual. |
| Compensação financeira devido à exploração dos recursos naturais (Lei 7990/89 regulamentada pela Lei 8001/90). | Compensação de Municípios e Estados onde se realiza a produção e onde se encontram as agências de regulação. |
| Compensação fiscal por áreas de preservação (Lei 9146/95). | Compensação de Municípios para restrição de uso do solo em áreas de mananciais e de preservação florestal. |
| Imposto por desmatamento (Lei 4771/65; Lei 7803/89). | Financiamento de projetos de reflorestamento público e atividade do serviço florestal. |

Quadro 1: Aplicação de Instrumentos Econômicos no Brasil

Fonte: PNUD – Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento e IPEA – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – Relatório sobre Desenvolvimento Humano no Brasil, 1996. In: São Paulo (1998, p. 36).

Sem dúvida, o direito tributário, dado o impacto que produz na ordem socioeconômica, de todos os instrumentos jurídicos existentes, é capaz de sensibilizar sobre o real problema ambiental advindo do crescimento desordenado da economia, pois pode agir de forma coercitiva.

1.1 COMPETÊNCIA LEGISLATIVA

O Brasil, ao optar pela forma federativa de organização político-administrativa de Estado (CF, art. 18), atribuiu a todos (competência comum) os membros federados o dever administrativo de cuidar do meio ambiente (CF, art. 23) e, para legislar, tratou como competência concorrente, ou seja, podem produzir normas para a tutela ambiental a União, os Estados e o Distrito Federal. Ficando aos Municípios a possibilidade de exercer competência suplementar em matéria ambiental no que seja de predominante interesse local (princípio da predominância do interesse).

A respeito da competência Legislativa, Lídia Maria Lopes Rodrigues Ribas (2005, p. 685) assevera que:

Em matéria de meio ambiente, a divisão das competências para legislar, feita pela Constituição Federal, é concorrente (União, Estados e Município – art. 24); é suplementar à legislação federal e estadual no que couber, no caso dos Municípios (art. 30, II); e na adoção de medidas administrativas, a competência é comum aos entes políticos (art. 23, VI).

Estas competências expõem que o governo brasileiro não tem alternativa a não ser cumprir o dever de intervir normativamente nas atividades privadas para exercer proteção à tutela ambiental, conforme destaca Marlene Kempfer Bassoli (2007, p. 236-7):

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.

É possível estabelecer que as questões relacionadas ao crescimento econômico sustentável estão interligadas, e que a efetividade da proteção ambiental depende a obrigatoriedade do Poder Público em definir políticas públicas que incorporem esse objetivo.

Portanto, tem-se que a consciência ambiental deve ser atrelada aos instrumentos jurídicos existentes, este deve ser o primeiro passo para que o desenvolvimento sustentável seja implementado, no sentido de resguardo tanto da capacidade de aproveitamento humano dos bens ambientais, como da sua capacidade funcional ecológica.

2 TRIBUTAÇÃO E MEIO AMBIENTE

Para entender um pouco mais a sistemática ora apontada, voltada à ideia da utilização de incentivos tributários para a preservação do meio ambiente, mister destacar que esta ideia teve seus primórdios na Europa, em meados da década de 80, ganhando novos contornos na década de 90, sendo incorporada primeiro à legislação de países como Estados Unidos, França, Itália, entre outros.

No Brasil, ganha força a tese da 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, discorre Trennepohl (2010).

Nessa temática, podem-se destacar três princípios, extraídos do direito ambiental, os quais justificam o imposto verde, dentre eles o princípio da precaução, o da cooperação e princípio do poluidor pagador.

O princípio da precaução (CF, art. 225, § 1º, V) visa a impedir que o estado de tensão social, decorrente do dano ambiental, venha a ocorrer, por isso preconiza que as ações positivas em favor do meio ambiente devam ser tomadas mesmo sem evidência científica absoluta de perigo de dano grave e irreversível.

Já o princípio da cooperação (CF, art. 225, *caput*) sugere uma operação conjunta de toda sociedade para a preservação do bem jurídico ambiental. Prega o exercício da cidadania participativa, da existência de uma política solidária dos Estados, em face da necessidade intergeracional de proteção ambiental.

No tocante ao poluidor pagador (CF, art. 225, § 2º, Lei n. 6.938/1981, art. 4º, inciso VII), impõe-se ao “sujeito econômico” (produtor e consumidor), que se determinada relação causar um problema ambiental, haverá conseqüentemente a obrigação de arcar com os custos da diminuição ou afastamento do dano.

Com uma postura estatal voltada à consecução dos interesses coletivos albergados pelo ordenamento jurídico, surge a menção a uma dupla face do direito tributário, já que o mesmo era visto somente como instrumento de arrecadação.

Para Maria de Fátima Ribeiro e Jussara S. Assis Borges Nasser Ferreira, no que diz respeito à tributação ambiental é possível entender que:

Pode ser entendida como o emprego de instrumentos tributários com duas finalidades: a geração de recursos para o custeio de servidos públicos de natureza ambiental e a orientação do comportamento do contribuinte para a preservação do meio ambiente. (RIBEIRO; FERREIRA, 2005, p. 665).

Sendo assim, tem-se que o custeio das atividades do Estado não inclui somente custo e benefício, e sim um ordenamento voltado ao que dispõe a Constituição Federal em seu artigo 225, a saber: custo benefício e sustentabilidade.

Sendo assim, para incentivar a delimitação do comportamento empresarial em relação à proteção do meio ambiente, não é necessária a criação de novos tributos, pois o que se almeja não é a arrecadação, e sim que os dispositivos legais existentes sirvam como instrumento de incentivo à adoção de processos voltados à economia sustentável.

Desta forma, o que se sugere é uma tributação que não incorra em inconstitucionalidade e bitributação, mas sim que instigue empresários a investir em processos e técnicas ambientalmente corretas.

Não se pretende que se atenda apenas ao “apelo ambiental”, e sim que esta carga tributária seja incentivadora e não desanimadora, como ocorre em outros ramos da economia.

Na esteira desse entendimento, Lídia Maria Lopes Rodrigues Ribas ensina que:

Há previsão constitucional para tributação diferenciada sobre produtos essenciais, pela seletividade de alíquota. Neste sentido, e tendo em vista as orientações dos arts. 170, VI e 225, pode o legislador, em caráter extrafiscal, desestimular as atividades inconvenientes ao bem-estar social. A majoração de alíquotas incidentes sobre produtos *ecologicamente incorretos* permite a transferência dos custos sociais provocados pelo dano para as indústrias poluentes. (RIBAS, 2005, p. 686).

Acerca da mesma temática precitada, Luiz Cláudio Guimarães (1997, p. 345), apontando alternativas para diminuição da degradação do meio ambiente a partir de estímulos estatais, defende a instituição de “incentivos às novas indústrias não-poluidoras ou àquelas que utilizem tecnologia de produção com uso de materiais recicláveis ou que diminuam o emprego de recursos não-renováveis”.

A sugestão para encarar a temática de forma plausível começa em onerar a produção e consumo que não sejam sustentáveis, assim espera-se que o meio empresarial sinta um estímulo estatal e se volte para a causa, com emprego de técnicas ecologicamente corretas.

A tributação verde vem como uma das novidades fiscais mais auspiciosas da atualidade. Disso reluz a ideia de um “esverdeamento” dos impostos existentes no sistema tributário, isso porque os benefícios fiscais são tidos como entre os maiores instrumentos de indução para a busca do desenvolvimento sustentável.

Para a doutrinadora Regina Helena Costa (2005, p. 641), a tributação ambiental é assim conceituada: “emprego de instrumentos tributários para gerar os recursos necessários à prestação de serviços públicos de natureza ambiental (aspecto fiscal ou arrecadatório), bem como para orientar o comportamento dos contribuintes à proteção do meio ambiente (aspecto extrafiscal ou regulatório)”.

Aponta-se assim o encontro entre a tributação e a preservação ambiental na seara da extrafiscalidade.

2.1 DA EXTRAFISCALIDADE

Paradoxalmente, tem-se que a tributação estatal é tida como fonte arrecadadora de recursos. Todavia, há de salientar que a mesma também é utilizada para guiar a atuação dos contribuintes para campos mais produtivos ou mesmo mais adequados ao interesse público, é nesse contexto que realça a forma de tributação tida como extrafiscal.

A extrafiscalidade é vista como um incentivo ao uso de instrumentos tributários visando a atingir finalidades não arrecadatórias. É um implemento na concessão de incentivos, simplesmente objetivando recomendar ao cidadão uma ação ou omissão, tratando a todos com isonomia.

O caráter isonômico da extrafiscalidade vem trazer uma obrigação de fazer ou não fazer para aquele que age em favor ou desfavor ao ambiente, assim, para aquele que protege, que recicla, que devolve ao mercado de consumo o produto reciclado o que se propõe é uma isenção de tributos. Já para aquele que degrada o meio, a atitude do Poder Público quanto à tributação, passa a ser de caráter sancionatório.

Na Constituição Brasileira de 1988, há duas vertentes colacionadas à extrafiscalidade, a saber: normas que visam à realização do desenvolvimento nacional e as que visam à realização da justiça social.

Sem dúvida, a aplicação extrafiscal do tributo destinando-o a incentivar tanto o Poder Público, como a sociedade a adotar medidas sócio-ambientalmente mais corretas, é a busca por justiça social.

Sobre o assunto, Geraldo Ataliba se refere ao instituto da extrafiscalidade e ao desenvolvimento sustentável da seguinte forma:

A extrafiscalidade consiste 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. (ATALIBA, 1990, p. 223).

José Marcos Domingues de Oliveira (1998, p. 38), em sua obra, traz o seguinte apontamento a respeito da temática da extrafiscalidade tributária ambiental e suas vantagens: “sem dúvida, entre os meios de prevenção e combate à poluição, o tributo surge como instrumento eficiente tanto para proporcionar ao Estado recursos para agir (tributação fiscal), como fundamentalmente para estimular condutas não-poluidoras e desestimular as poluidoras (tributação extrafiscal).”

Disso pressupõe que este instituto tem objetivo não apenas fiscal, mas regulatórios de conduta social, principalmente em matéria ambiental, visando, todavia, a aquiescer no comportamento dos agentes econômicos, de modo a incentivar ou desestimular iniciativas nocivas ao bem comum.

Assim, a extrafiscalidade é instrumento pelo qual, para o alcance das ações sociais desejadas, o Estado vem ordenar ou reordenar a economia.

Pode-se dizer que haverá certo equilíbrio econômico (tributo) – social (finalismo extrafiscal), de forma a estabelecer um orçamento cíclico como o já exposto pelo autor supracitado.

E o Estado passa a agir como regulador da atividade econômica tendo da extrafiscalidade tributária instrumento de política pública estatal.

Em síntese, o direito tributário deixa de ser mero angariador de receitas, para se transformar em elemento transformador da sociedade, seja em matéria econômica, ambiental, política (administrativa, demográfica, sanitária, cultural) ou social.

Ao tratar das benesses da utilização dos tributos para fins ambientais, tem-se que este incentivo, ora descrito até agora, é um eficiente

instrumento na prevenção e combate aos problemas ambientais, tais como: a poluição, o desmatamento, a extinção de animais, entre outros.

Segundo Lídia Maria Lopes Rodrigues Ribas (2005, p. 692): “Via tributação, o Estado estimula comportamentos não-poluidores e desestimula os poluidores, tributando menos quem não polui ou polui pouco, o que justifica, por exemplo, incentivos fiscais sem afronta ao princípio da igualdade.”

Desta feita, os incentivos fiscais passam a estimular comportamentos, com medidas que visam o uso de dispositivos antipoluidores sem, contudo, prejudicar a tecnologia existente, a velocidade com que são colocados certos produtos no mercado e até mesmo o transporte dos mesmos.

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

O princípio do poluidor-pagador vem neste sentido atuar de forma decisiva, atuando objetivamente o poluidor, incidindo sobre os custos dos serviços, graduando a tributação de acordo com a maior ou menor intervenção no meio ambiente. Este por certo, se vê “obrigado” a adotar políticas responsáveis visando à proteção ambiental, para assim poder manter seu negócio.

3 A EXTRAFISCALIDADE DO ICMS

O tributo tem três funções: fiscal, extrafiscal e parafiscal. A princípio se tinha a ideia de que o tributo serviria apenas para cumprir a função de custear as despesas do Estado, sendo sua fonte de renda, provento para todas as necessidades, ou seja, eminentemente fiscal. Sabe-se também que um mesmo tributo pode ter mais de uma função para o Estado.

Quando a referência for pela possibilidade de determinado tributo ser utilizado como instrumento para estimular a prática de determinadas condutas, como de obtenção de maior favorecimento e proteção ao meio ambiente, por meio da destinação de sua arrecadação para diretamente reverter em benefícios ao meio ambiente está, certamente, se tratando de uma aplicação extrafiscal desse tributo.

Arrecadar fundos para custeio do erário não pode ser a única função do tributo, principalmente quando o Estado tem entre suas

obrigações constitucionais a proteção e a preservação do ambiente, conforme ficou consagrado pelo princípio da cooperação.

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

É verdade que são inúmeros os meios de incentivos à preservação do ambiente, como a educação ambiental, o estudo de impacto ambiental, projetos ecológicos, áreas de proteção ambiental, plano diretor ecológico, reciclagem do lixo, tratamento de esgoto, entre outros.

Um dos principais exemplos de tributos utilizados para gerar benefícios fiscais em favor do meio ambiente pode se dizer que é o ICMS, Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços, de competência dos Estados e do Distrito Federal, no exercício de sua competência estadual.

No caso do ICMS, dispositivo da Constituição Federal, precisamente o artigo 158, inciso IV e parágrafo único, inciso II, permite que os Estados Membros e Distrito Federal repassem uma porcentagem maior aos Municípios.

Assim dispõe o texto constitucional:

Art. 158. Pertencem aos Municípios:
IV - vinte e cinco por cento do produto da arrecadação do imposto do Estado sobre operações relativas à circulação de mercadorias e sobre prestações de serviços de transporte interestadual e intermunicipal e de comunicação.

Parágrafo único. As parcelas de receita pertencentes aos Municípios, mencionadas no inciso IV, serão creditadas conforme os seguintes critérios:
II - até um quarto, de acordo com o que dispuser lei estadual ou, no caso dos Territórios, lei federal. Sua aplicação está ligada a uma distribuição maior de sua parcela de receita para os Municípios que adotem incentivos à proteção e recuperação do meio ambiente.

Destarte, aumenta-se a receita municipal e, conseqüentemente, a estadual, pois aquelas áreas ambientalmente protegidas e que não poderiam ser exploradas de forma alguma, passaram a contribuir

economicamente, não sendo mais consideradas como um empecilho ao desenvolvimento urbano.

A intenção do legislador é, por meio de uma moderna política tributária, favorecer o aumento do número e da superfície de áreas especialmente protegidas; incentivar a regularização, o planejamento e a implementação, tanto Municipal, como Estadual da conservação da biodiversidade, no que se insere a coleta, o transporte e a disposição final dos resíduos sólidos, a redução do uso dos agrotóxicos, o incentivo às comunidades indígenas, incentivos à educação ambiental, saneamento básico, manutenção de mananciais de abastecimento, entre outros.

A partir da autorização constitucional e à medida que os Estados e Distrito Federal aprovaram legislação estadual específica, foi possível então repassar uma parcela maior da arrecadação do ICMS àqueles Municípios que tinham no seu território áreas de proteção ambiental, ou que, de alguma outra forma, segundo exigência da legislação estadual, se dedicassem à preservação do ambiente.

Aos poucos, percebeu-se um aumento no cuidado com a biodiversidade local, uma busca maior pela conservação das unidades de conservação e outros espaços especialmente protegidos inseridos no espaço físico municipal.

O Estado do Paraná³, em 1991, foi o pioneiro na aplicação do que se acabou denominando de ICMS Ecológico. Os Municípios, rapidamente, viram no ICMS uma forma de compensação pela impossibilidade de utilização das áreas de proteção ambiental, assim como também uma alternativa de serem recompensados pelos custos com a manutenção de determinadas áreas.

Por consequência, os dados referentes ao tamanho das áreas protegidas no Estado do Paraná aumentaram significativamente, como se pode ver da tabela⁴ abaixo, indicativa da superfície total das unidades

³ A Constituição do Estado do Paraná estabelece que: Art. 132. A repartição das receitas tributárias do Estado obedece ao que, a respeito, determina a Constituição Federal. Parágrafo único. O Estado assegurará, na forma da lei, aos Municípios que tenham parte de seu território integrando unidades de conservação ambiental, ou que sejam diretamente influenciados por elas, ou àqueles com mananciais de abastecimento público, tratamento especial quanto ao crédito da receita referida no art. 158, parágrafo único, II, da Constituição Federal.

⁴ Os dados estão dispostos nesta Tabela até o início e após o início do ICMS Ecológico no Estado do Paraná.

de conservação e outras áreas protegidas criadas e implementadas no Estado do Paraná até 1991 e até junho de 2005.

Tabela 1: Áreas Protegidas no Estado do Paraná

| Áreas Totais | Até 1991 | Até jun 2005 | Incremento (%) |
|---------------------------------|-------------------|---------------------|-----------------------|
| Federal | 584.622,98 | 694.186,26 | 18,74 |
| Estadual | 118.163,59 | 966.639,05 | 718,05 |
| Municipal | 8.485,50 | 227.873,81 | 2.585,45 |
| Terras Indígenas | 81.500,74 | 83.245,44 | 2,14 |
| RPPN | 0 | 37.149,77 | - |
| Faxinais | 0 | 16.132,54 | - |
| Áreas de Preservação Permanente | 0 | 17.107,69 | - |
| Reserva Legal | 0 | 16.697,73 | - |
| Sítios Especiais | 0 | 1.101,62 | - |
| Outras Florestas de Conexão | 0 | 3.245,62 | - |
| TOTAL | 792.772,81 | 2.062.229,77 | 160,1287 |

Fonte: Fundação **SEAD** - Sistema Estadual de Análise de **Dados**.

Hoje já se vê a aplicação do ICMS Ecológico como incentivo fiscal à pessoa física ou jurídica que contribui para a preservação do meio ambiente reciclando metais, plásticos, etc. Ou quando realiza a produção individual de energia proveniente do trato como os resíduos sólidos de diferentes categorias e de fontes eólicas ou solares.

4 PROPOSTAS PARA IMPLANTAÇÃO DE UMA POLÍTICA VOLTADA AO DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL

Sendo da União a competência legislativa tributária, é no âmbito Federal que surgem as maiores chances de se aplicar os instrumentos fiscais com eficácia ambiental, visando, sobretudo ao desenvolvimento sustentável a partir do incentivo fiscal.

Alguns exemplos desse incentivo podem ser lembrados, como: diferenças de alíquotas do IPI para veículos movidos à gasolina (25% a 30%) e para veículos movidos a álcool (20% a 25%) (Decreto nº 755/1993); a legislação do Imposto de Renda (Lei nº 5.106/1966) que autorizou abater nas declarações de rendimentos a importância que for empregada em projetos de reflorestamento; diferenças de cobrança nas transações comerciais de importação e exportação que

possua como preferência produtos ambientalmente recomendados, entre outros (OLIVEIRA, 1998).

Há até hipótese de isenção, em que a União deixa de arrecadar o tributo de determinadas áreas. Cita-se como exemplo a previsão que consta do art. 10, § 1º, II, “a”, da Lei n. 9.393/1996, que isenta a área de preservação permanente e de reserva legal da incidência do Imposto Territorial Rural (ITR). Ademais, a Lei n. 11.428/2006 reafirmou tal benefício, reiterando a exclusão da área de reserva legal de incidência da exação.

Já no âmbito da iniciativa legislativa estadual, há a possibilidade de se verificar incentivos no IPVA em relação à fabricação de veículos menos poluidores, ou descontos diferentes para carros a gasolina, álcool e gás natural.

No caso de outro tributo estadual, o ICMS, também seria possível que o mesmo venha a tributar de modo menos oneroso operações mercantis com produtos ecologicamente corretos, que agridam menos o meio ambiente. Isso representa outra aplicação do ICMS em benefício ambiental, diferentemente daquela já mencionada, quando distribuído aos Municípios que incentivam a preservação ambiental.

A proposta é a tributação menos onerosa de um produto feito com material biodegradável, considerado em relação a produto similar feito com amianto, o que, por exemplo, atenderia à imposição do art. 225 da Constituição Federal. No mesmo sentido, a desoneração do ICMS quando da fabricação de papel reciclável ou outros materiais que sejam provenientes do ciclo inverso de produtos.

Ainda no âmbito estadual, cabe ressaltar os principais expedientes de atuação do ICMS Ecológico, que, segundo Alexandre Barros Castro (2003, p. 147-9), são:

Compensação financeira aos Municípios que sofrem restrições de uso e ocupação por parte de seus territórios por unidades de conservação (fundamentais para a preservação da biodiversidade) e terras indígenas (imprescindíveis para garantir a sobrevivência física e cultural dos povos indígenas). A compensação financeira aos Municípios que invistam nos seus sistemas de água e esgoto tratados e coleta de lixo com destinação final adequada; o estímulo às Prefeituras a formularem e executarem políticas ambientais e redistribuição de recurso do ICMS aos Municípios de forma mais justa e ambientalmente correta.

Coexiste a ideia de que a proeminência da extrafiscalidade abrange relevante instrumento para a conservação ambiental. Isso porque visa ao emprego de tributos de forma a preservar, a estimular e, algumas vezes, a punir, visando sempre à sustentabilidade, ao ambiente ecologicamente viável para as presentes e futuras gerações.

Colhe-se de Roberto Ferraz (2005, p. 342) que:

Ora, se os custos da degradação ambiental não forem refletidos nos preços, as decisões econômicas nunca serão ecologicamente corretas. A função das *Green taxes* é precisamente a de ‘internalizar’ (neologismo de origem norte-americana) os custos ambientais, isto é, trazer para o custo de cada bem ou mercadoria o custo que seu consumo representa em termos ambientais. Assim, por exemplo, se uma fábrica de fertilizantes polui um rio, o imposto verde deverá acrescentar um custo ao produto, correspondente ao que o Estado terá para promover a ‘despoluição’ do rio, tornando interno à atividade um custo que antes lhe era externo. Nessa hipótese, a tendência é de substituição da atividade poluente por outra economicamente mais interessante, isto é, por outra que não traga ônus embutido.

Dessa forma, cabe a necessidade de uma “consciência verde”, mister destacar que assim como decisões econômicas podem fazer mudar um mau comportamento, imperioso, também que cada um faça sua parte, que haja a partir dessa consciência certeza jurídica sobre o que é imposto à sociedade, que ao instituir fomentos para um ambiente voltado à sustentabilidade, o Estado também faça o papel que se espera dele, saber: legislação com certeza jurídica.

Nesse contexto, o magistério de Lourival Vilanova (2003, p. 464) ensina que:

Com a constante evolução tornaria inviável a criação de leis novas para cada caso específico assim o que se espera é a certeza jurídica, ou seja, criar na consciência das pessoas, que mesmo não havendo para um fato uma norma específica descrita na legislação, existe princípios norteadores da conduta humana, emergindo a figura do Estado como responsável pela efetivação do bem estar coletivo, surgindo aí o papel da função jurisdicional do Estado.

Assim, é a partir de iniciativas do Poder Público que, muitas vezes, são quantificadas soluções sociais. Isto porque, é dele a competência de regular, de instituir e de isentar quando necessário, visando a um mecanismo de desenvolvimento mais limpo e saudável.

CONCLUSÃO

Contemporaneamente, um dos maiores desafios é enfrentar as consequências que a degradação ambiental tem apresentado. Por ser um desafio planetário, cada Nação ou Estado tem o dever de enfrentá-lo, pois se trata da segurança humana no sentido da sobrevivência com qualidade vida.

Entre as várias políticas ambientais possíveis há aquelas de responsabilidade do Estado, da sociedade civil e do mercado (envolvendo primeiro, segundo e terceiro setores). No Brasil também é assim, conforme está no texto constitucional nos artigos Art. 170, VI e Art. 225.

Considerando-se o corte de pesquisa proposto, enfatizou-se a utilização do tributo para se fazer política pública para a preservação ambiental, de responsabilidade do Estado e, especificamente, por meio da extrafiscalidade.

Os instrumentos tributários extrafiscais, entre eles, deduções, isenções, alíquotas seletivas, atendem ao valor eficiência da racionalidade econômica, ou seja, as normas de incentivo permitem que os custos tributários sejam menores repercutindo de modo menos oneroso na cadeia de produção, circulação e consumo de bens e serviços. Assim, estimula-se a livre iniciativa, a livre concorrência, a geração de empregos, a função social da propriedade e em especial constrói e alimenta a cultura da preservação ambiental. É um caminho para que as soluções das questões ambientais passem obrigatoriamente pela interação entre interesses públicos e privados rumo ao desenvolvimento sustentável. É um caminho que viabiliza a eficiência sustentável.

Nessa perspectiva, as políticas públicas tributário-ambientais, por meio de incentivos, atendem às expectativas de maior efetividade das normas ambientais que têm por finalidade garantir meio ambiente ecologicamente equilibrado para todos. Não se exclui o caminho das normas repressivas que qualificam infrações, crimes e sanções ambientais, mas sim, quer-se incluir a defesa da importância dessas normas de incentivo tributário para tutela ambiental.

Preservar o meio ambiente é prioridade constitucional, política do Estado brasileiro, portanto, direito e dever dos governos. No entanto, é preciso avaliar que as normas de incentivo não devem possibilitar privilégios, pois estar-se-ia ofendendo o valor republicano da isonomia material que se quer vivenciar em um Estado Democrático de Direito.

REFERÊNCIAS

ATALIBA, Geraldo. IPTU e Progressividade. *Revista de Direito Público*, São Paulo, n. 93, jan./mar. 1990.

BECKER, Alfredo. *Teoria Geral do Direito Tributário*. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 1972.

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

RIBEIRO, Maria de Fátima (Orgs.). *Direito Empresarial Contemporâneo*. São Paulo: Arte e Ciência; Marília: UNIMAR, 2007. Cap. 8, p. 209-248.

BRASIL. Constituição da Republica Federativa do Brasil, promulgada em 5 de outubro de 1988. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br>>. Acesso em: 20 jun. 2010.

CASTRO, Alexandre Barros. Tributação e ecologia: uma combinação possível. *Revista Tributaria e de Finanças Publicas*, São Paulo, v. 11, n. 51, p. 147-149, jul./ago. 2003.

COSTA, Regina Helena. Apontamentos sobre a tributação ambiental no Brasil. In: TÔRRES, Heleno Taveira (Org.). *Direito Tributário Ambiental*. São Paulo: Malheiros, 2005. p. 312-332.

DERANI, Cristiane. Aplicação dos princípios do Direito Ambiental para o desenvolvimento sustentável: In: TÔRRES, Heleno Taveira (Org.). *Direito Tributário Ambiental*. São Paulo: Malheiros, 2005. p. 641-652.

FERRAZ, Roberto. Tributação ambientalmente orientada e as espécies tributárias no Brasil. In: TÔRRES, Heleno Taveira (Org.). *Direito Tributário Ambiental*. São Paulo: Malheiros, 2005. p. 333-53.

GADOTTI, Moacir. *Pedagogia da terra*. São Paulo: Peirópolis, 2000.

GUIMARÃES, Luiz Cláudio. Direito Ambiental e Extrafiscal dos Impostos no Direito Tributário Brasileiro. *Revista dos Mestrados em Direito Econômico da UFBA*, Salvador, Centro Editorial e Didático da UFBA, jan. 1996-dez. 1997.

FIORILLO, Celso Antônio Pacheco. *Curso de Direito Ambiental*. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2001.

NUNES, Cleucio Santos. *Direito Tributário e meio ambiente*. São Paulo: Dialética, 2005.

OLIVEIRA, José Marcos Domingues de. *Direito Tributário, capacidade contributiva: conteúdo e eficácia do princípio*. Rio de Janeiro: Renovar, 1998.

RIBAS, Lídia Maria Lopes Rodrigues. Questões de Direito Tributário ambiental em debate. In: TÔRRES, Heleno Taveira (Org.). *Direito Tributário Ambiental*. São Paulo: Malheiros, 2005. p. 675-723.

RIBEIRO, Maria de Fátima; FERREIRA, Jussara S. Assis Borges Nasser. O papel do Estado no desenvolvimento econômico sustentável: reflexões sobre a tributação ambiental como instrumento de política pública. In: TÔRRES, Heleno Taveira (Org.). *Direito Tributário Ambiental*. São Paulo: Malheiros, 2005. p. 653-673.

SACHS, Ignacy. Prefácio. In: VEIGA, José Eli da. *Desenvolvimento sustentável: o desafio do século XXI*. 3. ed. Rio de Janeiro: Garamond, 2008.

THOMAS, Janet M. *Economia ambiental: fundamentos políticos e aplicações*. São Paulo: Cengage Learning, 2010.

TRENNEPOHL, Terence Dornelles. *Tributo é eficaz quando usado para preservação ambiental*. Disponível em: <<http://conjur.estadao.com.br>>. Acesso em: 25 jul. 2010.

VECCHIATTI, Karin. *Três fases rumo ao desenvolvimento sustentável: do reducionismo à valorização da cultura*. São Paulo: São Paulo em Perspectiva, 2004.

VILANOVA, Lourival. *Escritos jurídicos e filosóficos*. São Paulo: Axis Mundi Ibet, 2003. v. 2.

Data de Recebimento: 26/10/2010

Data de Aceite: 11/05/2011