

TRIBUTO E SUA UTILIZAÇÃO COMO INSTRUMENTO DE PROTEÇÃO AMBIENTAL¹

Ana Carolina Gomes Martins²

RESUMO

Discute-se, a partir de uma visão dialética do conhecimento, a possibilidade de proteção ao meio ambiente utilizando-se tributos fiscais, tendo como fonte para a coleta dos dados a revisão bibliográfica e a pesquisa documental sobre a legislação pertinente. Trata-se de um tema atual e de importância ambiental natural e social, econômica e política na busca de um desenvolvimento sustentável e advoga-se que a aplicação de uma política tributária ambiental é fundamental para a preservação do meio ambiente equilibrado e deve merecer a atenção de toda a sociedade. Objetiva-se analisar o devido entrelaçamento do regime jurídico-tributário constitucional com o sistema de normas voltadas à proteção ambiental no Brasil, realçando o Sistema Tributário Nacional como instrumento do Estado ao alcance de uma política de tutela ambiental mais efetiva. Conclui-se que é importante a reflexão e a utilização de uma política ambiental tributária para a preservação da qualidade de vida da população atual e das futuras gerações.

Palavras - chave: Meio Ambiente. Proteção ao Meio Ambiente. Tributação Ambiental.

TAXES AND THEIR USE AS A TOOL FOR ENVIRONMENTAL PROTECTION

ABSTRACT

This paper aims at discussing, from a dialectical view of knowledge and the collection of data and literature research about the legislation, a possible environmental protection through the use of state revenues. This is a subject of social, economic and political importance that looks forward to sustainable development and that considers the imposition of an environmental tax policy crucial to maintaining a balanced environment and, as such, it deserves the attention of the whole society. This study analyzes the entanglement between the legal and tax constitutional system of rules related to environmental protection in Brazil, highlighting the national tax system as a tool for a more effective environmental protection policy. The conclusion points that the reflection and the use of an environmental tax policy to preserve the life quality of the current and future population are important.

Keywords: Environment. Environmental Protection. Environmental Taxation.

¹ Paper elaborado como TC do Curso de Especialização em Direito Tributário ministrado pela Faculdade Natalense para o Desenvolvimento do Rio Grande do Norte – FARN, sob orientação do Prof. Ronaldo Alencar dos Santos. E-mail: ronaldo_alencar@hotmail.com

² Discente do Curso de Especialização em Direito Tributário da Faculdade Natalense para o Desenvolvimento do Rio Grande do Norte - FARN. E-mail: adv_acg@hotmail.com

1 INTRODUÇÃO

Nunca foi tão necessária a preocupação com o meio ambiente como nos dias atuais, em que se busca a dignidade da pessoa humana com a conquista dos direitos fundamentais para sobrevivência de qualquer ser humano.

Para que as pessoas possam exercer os direitos básicos previstos em nossa Constituição como a vida, a liberdade, a segurança, a moradia, o trabalho, o lazer, a previdência social, a harmonia social entre tantos outros, é preciso um meio ambiente ecologicamente equilibrado, pois sem ele nada disso se realizaria.

Tanto o Brasil como os outros países atualmente tentam salvar o que restou do meio ambiente natural, já que várias catástrofes vêm ocorrendo no mundo inteiro devido à devastação desenfreada do meio ambiente.

Podemos observar em noticiários do mundo inteiro a quantidade de florestas desmatadas, a poluição nas cidades, rios e mares, o contínuo crescimento populacional, a demanda de alimentos aumentando e superando a expansão da oferta e a extinção de animais.

Em virtude disso, a sociedade tem o dever de preservar o meio ambiente para assegurar a qualidade de vida para as presentes e futuras gerações. Uma forma de se buscar esse objetivo é através da tributação ambiental, incentivando ou impedindo a prática de atos atentatórios à sustentabilidade ecológica.

O presente estudo pretende destacar os principais aspectos do direito ambiental e do direito tributário e enfatizar como os tributos podem ser utilizados como instrumento de proteção do meio ambiente brasileiro.

Para uma melhor elucidação do assunto em tela, na tentativa de concretização dessa proteção, além do previsto na Constituição Federal em seu artigo 225 e artigo 23, VI, (BRASIL, 1988), o tema abordado também se vê disposto no artigo 3º, I da Lei Federal 6.938, (BRASIL, 1981), que trata justamente da Política Nacional do Meio Ambiente.

Para isso, se faz necessário um estudo baseado em pesquisa bibliográfica sobre o tema em suas diversas fontes, através do estudo de autores que já produziam obras relacionadas ao tema, como também uma análise perfunctória de fontes secundárias, como a legislação pertinente, servindo como instrumentos de apoio.

Quanto ao desenvolvimento do texto, será elaborada uma abordagem sobre os Tributos no Brasil, envolvendo seus conceitos, princípios e objetivos relativos à tributação.

Seguindo o roteiro, será pormenorizado o Direito Ambiental à luz da Constituição e Leis infraconstitucionais, como também seus princípios norteadores, para que se possa refletir a respeito do meio ambiente na contemporaneidade.

Abordaremos, ainda, os tributos e sua utilização na proteção e defesa do meio ambiente, sendo este o ponto principal deste trabalho. Por fim, discutiremos sobre o tema do Direito Tributário Ambiental no Exterior e a evolução da proteção ambiental através dos acordos e reuniões internacionais ao longo da história dos países.

Concluiremos destacando a importância da reflexão e utilização de uma política ambiental tributária para a qualidade de vida da população atual e futura.

2 TRIBUTOS NO BRASIL

O Estado, através dos seus entes, visando à manutenção dos gastos de suas atividades públicas e serviços necessários à população como saúde, educação, habitação, alimentação e transporte, institui e impõe à população, resguardado pela lei, a cobrança de tributos.

Sabbag (2006, p.20) corrobora com a definição de fisco e contribuinte, figuras que formam a relação tributária:

Tal relação jurídica é polarizada, destacando-se no pólo ativo (credor) os entes tributantes: pessoas jurídicas de Direito Público interno, também conhecidas como "Fiscos", isto é União, Estados, Municípios e o Distrito Federal; já no pólo passivo (devedor) encontra-se a figura do "contribuinte", representado pelas pessoas físicas ou jurídicas.

Dessa forma, pode-se comprovar que a atividade financeira do Estado, realizando a arrecadação dos tributos de forma a alcançar os objetivos econômicos, administrativos e políticos da sociedade, produz efeitos imediatos no mercado, pois um sistema tributário eficaz é responsável pela manutenção do país.

Machado (2006, p.42) colabora com esse entendimento, destacando a importância da tributação, senão vejamos:

A tributação é sem sombra de dúvida, um instrumento de que se tem valido a economia capitalista para sobreviver. Sem ele não poderia o Estado realizar os seus fins sociais, a não ser que monopolizasse toda a atividade econômica. O tributo é inegavelmente a grande e talvez única arma contra a estatização da economia.

O Código Tributário Nacional, (FREITAS, 2004), em seu artigo 3º define tributo como sendo a prestação pecuniária compulsória, em moeda, ou cujo valor nela se possa exprimir, que não constitua sanção de ato ilícito, instituída em lei e cobrada mediante atividade administrativa plenamente vinculada.

A partir dessa definição de tributo, podemos interpretá-la de forma a perceber que se trata de uma contribuição obrigatória e que deve ser paga em dinheiro; não pode caracterizar uma sanção, ou seja, uma multa, por exemplo, com uma previsão anterior em lei, e seu exercício deve ser realizado através de um ato administrativo vinculado ao que determina a lei, portanto os atos de cobrança do fisco não podem ser discricionários (com liberdade de decisão sobre conveniência e oportunidade).

A função principal do tributo é gerar recursos financeiros para o Estado. É a função denominada fiscal. Porém, hoje em dia, com a modernização do Direito Tributário, os tributos vêm cada vez mais sendo utilizados com outros objetivos que não somente a simples arrecadação.

O tributo também pode ter a função extrafiscal, com o objetivo de interferir no domínio econômico, estimulando atividades, setores econômicos ou regiões, desestimulando o consumo de certos bens, a exemplo das alíquotas de importação. Possui a função para-fiscal, quando seu objetivo for arrecadação de recursos para o custeio de atividades que, em princípio, não integram funções próprias do Estado, mas este as desenvolve através de entidades específicas, como as autarquias, as fundações públicas, as sociedades de economia mista, as empresas públicas ou mesmo pessoas de direito privado que desenvolvam atividades relevantes, mas que são próprias do Estado.

Em tese, a tributação ambiental visa a incentivar ou inibir comportamentos que possam melhorar ou comprometer o meio ambiente, isto é, visa a incentivar ou orientar condutas não-poluidoras.

Dessa assertiva, podemos concluir que os tributos ambientais podem servir tanto para coibir comportamentos lesivos ao meio ambiente, como também para estimular, com incentivos fiscais ou isenções, condutas empresariais ou individuais ambientalmente corretas, que visem a não degradar o meio.

A principal fonte do direito tributário é a Constituição, pois ela prevê as competências tributárias dos entes de direito público na instituição de leis que regularizam os tributos, os princípios limitadores do poder de tributar, bem como as espécies tributárias.

O Código Tributário Nacional (FREITAS 2004), outra importante fonte do direito tributário, também prevê em seu capítulo II, artigos 9 a 18, as limitações da competência tributária, regulamentando os princípios do direito tributário, cujos principais veremos a seguir.

2.1 PRINCÍPIOS DO DIREITO TRIBUTÁRIO

O primeiro Princípio é o da Legalidade, previsto tanto no artigo 5º, II, da Constituição Federal (BRASIL, 1988), onde se determina que “ninguém será obrigado a fazer ou deixar de fazer alguma coisa senão em virtude de lei”, bem como se encontra explicitado pelo artigo 150, I, da própria Constituição: “É vedado à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios, exigir ou aumentar tributo sem lei que o estabeleça”.

Realmente, somente a lei pode criar e aumentar os tributos, a não ser nas hipóteses ressalvadas da Constituição Federal (CF). Esse Princípio é fundamental, pois consolida os princípios da segurança jurídica e obediência do Estado às leis.

Existem algumas exceções em que o aumento de alíquotas pode ocorrer através de um ato do poder Executivo, qual seja, um Decreto aplicado aos tributos como Imposto de Importação, Imposto de Exportação, Imposto sobre as Operações Financeiras, Imposto sobre Produtos Industrializados, Alíquotas de ICMS incidente sobre combustíveis e lubrificantes e alíquotas da CIDE – combustíveis.

O Poder Executivo é de certa forma mais flexível em virtude desses impostos terem caráter extrafiscal, regulando a economia ou o mercado de um país de acordo com as necessidades. Portanto, o Princípio da Legalidade determina que cada ato seja regularizado pela norma.

O Princípio da Anterioridade, disposto no artigo 150, III, “b” da Constituição Federal, prevê: “Sem prejuízo de outras garantias asseguradas

ao contribuinte, é vedado à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios: III- cobrar tributos: b) no mesmo exercício financeiro em que haja sido publicada a lei que os instituiu ou aumentou”.

Dessa forma, esse Princípio evita que a tributação surpreenda o contribuinte, permitindo que tome conhecimento antecipado dos tributos que lhe serão exigidos ao longo do ano (exercício financeiro) para que possa planejar sua vida econômica e garantir a segurança dos seus negócios jurídicos.

Porém, existem tributos que visam resguardar o Estado em casos de situações de emergência ou necessidade imediata, configurando exceções como, por exemplo, nos casos de guerra externa ou sua iminência, intervenção na ordem econômica, contribuições sociais e impostos como o IPI, o IOF, o II e o IE.

Importante ressaltar também o Princípio da Igualdade ou da Isonomia Tributária que se encontra esculpido no artigo 150, II, da CF/88: “(...) é vedado aos entes tributantes instituir tratamento desigual entre contribuintes que se encontrem em situação equivalente, proibida qualquer distinção em razão de ocupação profissional ou função por eles exercida”.

O mencionado Princípio evita atitudes discriminatórias ou privilégios entre os contribuintes, propondo a igualdade de tratamento sem qualquer distinção, seja pessoa física, jurídica, independentemente do cargo, ofício, rendimentos, etc.

Outro Princípio derivado do anterior é o Princípio da Capacidade Contributiva expresso no artigo 145, §1º da CF:

Sempre que possível, os impostos terão caráter pessoal e serão graduados segundo a capacidade econômica do contribuinte, facultado à Administração Tributária, especialmente para conferir efetividade a esses objetivos, identificar, respeitados os direitos individuais e nos termos da lei, o patrimônio, os rendimentos e as atividades econômicas do contribuinte.

Portanto, o Princípio da Capacidade Contributiva torna defeso que se aplique tratamento igual a pessoas em situações distintas, ou seja, as que possuem diferentes capacidades de contribuir. A lei estabelece critérios para verificar essa capacidade levando em consideração as características pessoais do contribuinte, quanto auferir quais são seus gastos com seus dependentes, despesas com saúde, educação, casos de doença grave, etc.

Destarte, não se deve confundir capacidade financeira do contribuinte com a capacidade geral para todos prevista em lei, pois a segunda prega que todas as pessoas que realizarem as hipóteses de incidência legalmente previstas nas leis tributárias deverão contribuir para o fisco.

O Princípio da Vedação ao Confisco, que não pode deixar de ser mencionado nesse rol, está disposto no artigo 150, IV da Constituição (BRASIL, 1988), e dispõe que é vedado às pessoas políticas utilizarem-se do poder de tributar com efeito confiscatório.

Os tributos confiscatórios são aqueles que absorvem todo o valor da propriedade, levam as pessoas e as empresas à falência, impedindo a realização de simples atividades econômicas. O tributo precisa ser moderado e razoável, sendo um encargo que o contribuinte possa pagar sem sacrifício do desfrute normal dos bens que possui.

O último Princípio que merece destaque é o Princípio da Irretroatividade instituído na CF no artigo 150, III, "a": "(...) é vedado aos entes tributantes cobrar tributos em relação a fatos geradores ocorridos antes do início da vigência da lei que os aumentou ou criou".

Portanto, esse princípio também garante a segurança das relações jurídicas e o direito de propriedade e igualdade, proibindo a cobrança de tributos relativos aos fatos geradores, ocorridos antes do início da lei que os tiver instituído ou aumentado.

2.2 ESPÉCIES TRIBUTÁRIAS

Tributo é o gênero do qual decorrem as espécies tributárias. Machado (2006, p. 59) conceitua o Direito Tributário e suas espécies como "o ramo do Direito que se ocupa das relações entre o fisco e as pessoas sujeitas às imposições tributárias de qualquer espécie, limitando o poder de tributar e protegendo o cidadão contra abusos desse poder".

Para tratar das espécies tributárias, importa salientar duas Teorias de fundamental importância citadas pelo autor supramencionado: a Teoria Tripartida dos Tributos, prevista nos artigos 146 da Constituição e artigo 5º do Código Tributário Nacional e a Teoria Penta-partida dos Tributos, prevista na doutrina e na jurisprudência, inclusive do STF (RREE 138.284-8, Relator Ministro Carlos Velloso; 146.733; ADC-1/DF).

A primeira considera como tributos no Brasil os impostos, as taxas e as contribuições de melhoria. Já a segunda Teoria alberga os Empréstimos Compulsórios e as Contribuições Parafiscais. Vejamos seus principais detalhes.

Imposto é a espécie de tributo em que o fato gerador faz surgir uma obrigação independentemente de qualquer atividade estatal específica, como previsto no artigo 16 do Código Tributário Nacional (FREITAS, 2004), cumulado com o artigo 145, §1º da CF/88.

Ou seja, para que o imposto seja cobrado, é necessária a prática apenas do fato gerador pelo contribuinte. Por exemplo, ao adquirir um imóvel na zona urbana, o contribuinte terá que pagar o IPTU, bem como ao adquirir um veículo, terá que contribuir com o IPVA.

Os principais Impostos são: II, IE, IR, IPI, IOF, ITR, Imposto Sobre Grandes Fortunas, Impostos Residuais, IEG (Federais); ITCMD, ICMS, IPVA (Estaduais); IPTU, ITBI, ISS (Municipais).

A taxa, de acordo com o estabelecido no artigo 77 do Código Tributário Nacional (FREITAS, 2004), é o tributo que tem como fato gerador o exercício regular do Poder de Polícia, ou sua utilização, efetiva ou potencial, de serviço público específico e divisível prestado ao contribuinte ou posto à sua disposição.

Baleeiro (apud ZAPATERO, 2008, p.281) alega com base na sua doutrina que “taxa é o tributo cobrado de alguém que se utiliza de serviço público especial e divisível, de caráter administrativo ou jurisdicional, ou tem à sua disposição, e ainda quando provoca em seu benefício, ou por ato seu, despesa especial aos cofres públicos”.

Assim, a taxa será cobrada quando o contribuinte usufruir de um serviço específico e divisível ou do exercício do Poder de Polícia ao cumprir a lei realizando uma autorização, uma licença, etc. E somente a título de informação, a taxa pode ser instituída pela União, Estados, Distrito Federal e Municípios, pois é de competência de todos esses entes.

A Contribuição de Melhoria, prevista no artigo 145, III, da CF (BRASIL 1988), é o tributo cuja obrigação tem como fato gerador a valorização de imóveis decorrente de obra pública, seja pela construção de um viaduto, por exemplo, ou de estradas, etc.

Outro detalhe da cobrança dessa contribuição é que ela só pode ocorrer no final da obra e cada particular beneficiado deve contribuir apenas com o pagamento de uma quantia não superior à valorização do seu imóvel.

Empréstimo Compulsório é um tributo destinado a atender gastos extraordinários como os decorrentes de calamidade pública ou guerra externa ou em iminência, como também no caso de investimento público de caráter urgente e relevante interesse nacional.

O surgimento da cobrança desse tributo está diretamente ligado aos casos mencionados acima previstos no artigo 148 da CF, de forma que são gerados ingressos ao erário público sob a condição de restituição ao contribuinte.

Contribuições Especiais estão previstas no artigo 149 da CF e possuem objetivos peculiares. As Contribuições Sociais visam arcar com o custeio da seguridade social; as Contribuições de Interesse das Categorias Profissionais ou Econômicas objetivam beneficiar e desenvolver essas categorias; as Contribuições de Intervenção no Domínio Econômico caracterizam-se pelo caráter extrafiscal e patrocínio da atividade interventiva de interesse público.

3 O MEIO AMBIENTE NA LEGISLAÇÃO BRASILEIRA

3.1 NA CONSTITUIÇÃO E LEIS INFRACONSTITUCIONAIS

Ao longo da história, o ser humano foi evoluindo e para satisfazer as suas ilimitadas necessidades foi devastando o meio ambiente natural que é limitado. Nosso país, na ânsia de se tornar um país desenvolvido, dedicou-se ao crescimento econômico e se esqueceu de conservar a natureza e prezar pela sua própria qualidade de vida.

No Brasil, a consciência sobre a conservação do patrimônio ambiental só surgiu com a criação da Política Nacional do Meio Ambiente, seus fins e mecanismos de formulação e aplicação, criada a partir da Lei 6.938/81 (BRASIL, 1981), e em seguida a Constituição Federal de 1988, (BRASIL, 1988), ratificou a proposta da preservação.

A Carta Magna em seu artigo 225 fixa os princípios gerais relativos ao meio ambiente, prevê o combate as formas de degradação ambiental, bem como as sanções disciplinares que sofrerão os responsáveis pela prática de tais atos.

José Afonso da Silva (*apud* MILARÉ, 2004, p.78), conceitua o meio ambiente como “a interação do conjunto de elementos naturais, artificiais e culturais que propiciem o desenvolvimento equilibrado da vida em todas as suas formas”.

Proteger o meio ambiente é dever de todos e, por isso, o artigo 23, VI da CF consagrou a competência tanto da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios para a realização dessa tarefa.

Entretanto, os poluidores e causadores do dano ambiental só começaram a ser efetivamente punidos com a aplicação da Lei 9.605/98, (BRASIL, 1998), que estabeleceu as sanções penais e administrativas mencionadas na CF/88 e somente regulamentadas com eficácia a partir daqui.

Por isso, nos últimos anos, a sociedade vem acordando para a problemática ambiental, repensando sobre as metas que focam apenas o crescimento econômico, buscando formas alternativas como o desenvolvimento sustentável, que consiste na conciliação entre o desenvolvimento econômico e a preservação do meio ambiente, garantindo uma saudável qualidade de vida.

Outra lei importante que dispõe sobre a educação ambiental e institui a Política Nacional de Educação Ambiental é a Lei 9.795 de 27 de abril de 1999 (BRASIL, 1999), que foi regulamentada pelo Decreto nº 4.281 de 25 de junho de 2002 (BRASIL, 2002).

Essa norma prevê que: "incumbe ao Poder Público promover a educação ambiental em todos os níveis de ensino e a conscientização pública para a preservação do meio ambiente". Em seu artigo 1º a Lei 9.795/99 aduz que a educação ambiental é feita por:

Processos por meio dos quais o indivíduo e a coletividade constroem valores sociais, conhecimentos, habilidades, atitudes e competências voltadas para a conservação do meio ambiente, bem de uso comum do povo, essencial à sadia qualidade de vida e sua sustentabilidade (BRASIL, 1999).

Sirvinskas (2006, p.5), comenta o artigo 1º da Lei 9.795/99 alegando que: "conservar é permitir a exploração econômica dos recursos naturais de maneira racional e sem causar desperdício. Preservar, por seu turno, é a proibição da exploração econômica dos recursos naturais".

Após a criação dessas leis, várias outras foram criadas estimulando a proteção ao meio ambiente. Portanto, há várias leis brasileiras disciplinando a matéria, o que torna difícil a sua união, estudo e compreensão, o que motivou o legislador a sugerir (por meio de projeto de lei) a criação de um Código Ambiental, que está em tramitação no Congresso Nacional e se for aprovado trará inúmeros benefícios à população.

3.2 PRINCÍPIOS AMBIENTAIS

Os princípios informam uma gama de peculiaridades de uma disciplina jurídica e o Direito Ambiental como disciplina autônoma necessita dos seus próprios princípios norteadores para fundamentá-la e consolidá-la no meio jurídico.

Os princípios ambientais são fruto da necessidade de uma ecologia equilibrada e de uma proteção ambiental adequada à realidade da sociedade e de acordo com os valores culturais de cada Estado.

O Princípio do Meio Ambiente Ecologicamente Equilibrado como extensão dos direitos fundamentais prega que todos têm direito a uma vida saudável, produtiva e em harmonia como meio ambiente.

Já o Princípio do Desenvolvimento Sustentável busca a conciliação entre o desenvolvimento socioeconômico e a proteção do meio ambiente, utilizando os recursos naturais não renováveis de forma racional e equilibrada. A idéia principal do princípio é assegurar a existência digna, através de uma vida com qualidade, coexistindo preservação ambiental e desenvolvimento econômico de modo que um não anule o outro.

O Princípio da Prevenção, outra ferramenta importante e princípio fundamental, prioriza medidas que evitam as ações comprometedoras, ou seja, a criação de medidas que evitem o surgimento de práticas atentatórias ao meio ambiente. O objetivo principal desse Princípio é reduzir, ou até mesmo acabar, com as ações que causem prejuízos ao meio ambiente. Por serem os danos ambientais muitas vezes irreversíveis e irreparáveis, a prevenção é a melhor medida que se pode tomar.

O Princípio do Poluidor Pagador, também conhecido como Princípio da Responsabilidade, por alguns doutrinadores, objetiva evitar o dano ao ambiente a partir do momento em que busca imputar ao poluidor o custo ambiental e social atribuído à poluição ou degradação por ele gerada, atribuindo-lhe a responsabilidade pelos danos causados à população, à fauna, à flora, ao meio ambiente ecológico em geral.

A própria Constituição reforçou esse princípio dizendo que: “as condutas e atividades consideradas lesivas ao meio ambiente sujeitarão os infratores, pessoas físicas ou jurídicas, a sanções penais e administrativas, independentemente da obrigação de reparar os danos causados”.

A Responsabilidade Civil Objetiva foi adotada na proteção do meio ambiente em virtude da importância dos bens tutelados, sendo prevista primeiramente pela Lei nº 6.938/81, (BRASIL, 1981), no artigo 14,

§1º e em seguida na Constituição Federal (BRASIL, 1988), no artigo 225, §3º que a recepcionou. Estabeleceu-se essa responsabilidade que se efetiva independentemente de culpa, bastando a ocorrência do dano e o causador do mesmo.

As formas de ressarcimento dos danos devem ser primeiramente a recuperação do meio ambiente natural reconstituindo efetivamente e diretamente o ambiente prejudicado e segundo a indenização em dinheiro, pois é mais difícil a avaliação do quanto se deve pagar para recuperar todo o prejuízo.

Pelo Princípio da Participação, a Constituição Federal (BRASIL, 1988) no artigo 225, *caput*, consagrou a participação dos Estados e de toda sociedade para a proteção e preservação do meio ambiente. Também no meio internacional todos os países têm a obrigação de preservação, investindo e não poupando esforços para conter a devastação ambiental.

4 O MEIO AMBIENTE NA CONTEMPORANEIDADE

Estimativas atuais prevêem que o ritmo de crescimento da população mundial está bastante acelerado, nascendo cerca de 213.000 pessoas por dia. Mas, ao mesmo tempo, deve-se refletir que, ao contrário de há 10 anos, o planeta não tem condições de receber esse número elevado de pessoas com comida, água e meio ambiente sustentável para sua sobrevivência.

O descontrole da atividade industrial humana no mundo inteiro, vem contribuindo para o aquecimento global, que gera mudanças climáticas no planeta ameaçando a sobrevivência do ser humano e de várias espécies de seres vivos.

O aquecimento global foi considerado um perigo à população desde o ano de 1896 pelo físico Svante Arrhenius, pois calculou que o efeito das moléculas de gás carbônico (CO²) seria responsável pelo aumento de temperatura no planeta. E o grande problema é que na época a terra só possuía 01 bilhão de pessoas emissores desse gás poluente, contrastando com os dias atuais, em que vivem 6,2 bilhões de pessoas e estima-se que esse número chegue a 9,2 bilhões no ano de 2050.

Resta claro que, se nada for feito, infelizmente a quantidade de gás carbônico que teremos no planeta fará com que o efeito estufa seja muito pior aumentando o calor, a poluição, os desastres naturais e fenômenos da natureza, inexplicáveis aos olhos do homem.

As conseqüências disso tudo são preocupantes, pois, menos de 1% da água doce do planeta está disponível para o uso humano, o consumo dos recursos naturais ultrapassam a capacidade de reposição da natureza e as áreas usadas para agricultura permanecem na mesma proporção gerando uma desproporção entre a quantidade de terras produtivas e o número de habitantes.

Também no Estado do Rio Grande do Norte, estudiosos no assunto emitem a sua opinião, como o meteorologista da Empresa de Pesquisa Agropecuária do RN- EMPARN, Gilmar Bristot, que alega que “o Aquecimento Global é algo complexo e possui linhas divergentes”, por isso deve ser feita uma conscientização visando desacelerar o aquecimento do planeta que cresce de forma descontrolada com o trabalho maciço das Indústrias que eliminam diariamente quantidade de gases poluentes como o Dióxido de Carbono (CO²), Óxido Nitroso (N²O) e Metano (CH₄).

Em virtude de todos esses fatos, surge a necessidade da criação de instrumentos que auxiliem a preservação ambiental. Um exemplo desses instrumentos pode ser a utilização dos tributos.

5 TRIBUTOS E SUA UTILIZAÇÃO COMO INSTRUMENTO DE PRESERVAÇÃO DO MEIO AMBIENTE

5.1 TRIBUTOS AMBIENTAIS

Os tributos de competência da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios têm sua hipótese de incidência tributária baseada em uma relação não só apenas entre o fisco e o contribuinte, mas primordialmente no cidadão portador dos direitos e garantias fundamentais para viver dignamente.

Assim, existe a possibilidade de utilização dos impostos, das taxas e da contribuição de melhoria em razão do bem ambiental. Como já apontamos às peculiaridades de cada tributo anteriormente, passemos a relacioná-los ao meio ambiente.

Na maioria dos casos presentes na nossa Carta Magna, o legislador buscou as alternativas de adequação da tributação ambiental aos impostos, obtendo como resultado os casos de concessão de isenções, incentivos fiscais, benefícios e assim por diante.

A utilização de instrumentos vinculados ao direito tributário (como

por exemplo, a concessão de benefícios fiscais relativos aos recursos naturais), já é bastante presente no ordenamento jurídico brasileiro. Pode-se constatar que a atuação do direito tributário com relação à proteção e à preservação do meio ambiente natural e cultural é ampla.

Carrazza (apud FIORILLO, 2005, p.112), assevera sobre os tributos na proteção do meio ambiente:

Andaria bem a legislação do IPI acaso tributasse minimamente (ou até deixasse de fazê-lo), a comercialização de produtos industrializados ecologicamente corretos (automóveis elétricos, ônibus movidos a gás, caminhões equipados com catalizadores eficientes etc.). Por igual modo mereceria encômios legislação que dispensasse tratamento favorecido, em termos de IPTU, para o contribuinte que efetuasse a manutenção de parques e jardins públicos. Ou que isentasse de ICMS a comercialização de produtos agrícolas cultivados sem a utilização de agrotóxicos. Como vemos as possibilidades de utilização dos instrumentos tributários para defesa do meio ambiente são praticamente infinitas.

Portanto, essas possibilidades vêm sendo utilizadas pelos entes possuidores da competência tributária. É importante mencionar a utilização do ITR, disciplinado pela Lei nº 9.393/96 (BRASIL, 1996) (alterada pela MP nº 2.166-67/2001), que vem sendo empregado com esse objetivo, pois são excluídas da base de cálculo de referido imposto as áreas de floresta nativa e outras consideradas de preservação permanente.

Existe a possibilidade ainda de isenção de impostos relacionados ao desenvolvimento de atividades de pesquisa e tecnologia vinculada à agricultura, à alimentação e à saúde, de forma a proporcionar as necessidades humanas e ainda viabilizar a pesquisa e busca pela cura de doenças, como mal de Alzheimer e o mal de Parkinson, por exemplo.

Também o ICMS, um tributo de grande arrecadação nos estados, vem sendo uma fonte de recursos para o atendimento das propostas ambientais desde 1991, atuando no sentido de viabilizar as atividades menos degradantes na visão ambiental. Nasceu no estado do Paraná o chamado ICMS ecológico, servindo inicialmente como uma compensação e evoluindo posteriormente para um benefício fiscal, vinculado direta e indiretamente à conservação ambiental.

Outros estados também aderiram a esse propósito de incentivar o aumento de áreas preservadas ambientalmente e também à educação ambiental da sociedade como um todo.

Nos Municípios, após a determinação da Constituição sobre o gerenciamento das cidades com base no artigo 182, § 4º, I, II e III, o fisco tem o direito de exigir do contribuinte, proprietário de terreno urbano não edificado, o seu adequado aproveitamento, sob pena, seguindo essa ordem, de sofrer parcelamento ou edificação de compulsórios, imposto sobre a propriedade predial e territorial urbana progressiva no tempo, e a desapropriação.

As taxas são consideradas espécies de tributos de difícil, mas não impossível, instituição, voltadas à preservação do meio ambiente, visto que, devem ser aplicadas de forma a não ferir os princípios constitucionais, tomando características de outras espécies tributárias.

Um exemplo de taxa de preservação ambiental é previsto pela Lei nº 10.430 (BRASIL, 1988) e alterada pela Lei nº 11.305/95 (BRASIL, 1995), cobrada em Fernando do Noronha pela permanência de pessoas na ilha. É destinada à manutenção das condições ambientais e ecológicas, manutenção da estrutura física e do patrimônio histórico e cultural local e ainda à execução de obras em benefício da população local e dos visitantes.

Também os valores arrecadados das taxas fundadas no Poder de Polícia podem ser destinados à proteção e preservação ambiental, bem como existe a possibilidade de se utilizar alguns impostos para regular o mercado econômico, como por exemplo o Imposto de Importação e o de Exportação, em que se poderia aumentar o imposto de exportação de componentes da fauna brasileira com o intuito de minimizar os efeitos da biopirataria e diminuir o imposto de importação, estimulando a pesquisa de alimentos transgênicos.

No exterior, os países que vêm adotando tributos ambientais usam um sistema de freios e contrapesos para o equilíbrio ecológico por meio da tributação. Desse modo, atividades mais poluidoras podem ser tributadas com alíquotas mais severas, ao passo que atividades menos nocivas à natureza recebem tratamento tributário mais brando.

Por exemplo, na América do Norte, os Estados Unidos impõem um adicional ao imposto de renda daquela pessoa física ou jurídica que provocar danos ao meio ambiente, bem como permitem a dedução da base de cálculo do mesmo imposto a quem fizer doações de áreas com finalidades de preservação ambiental.

Assim, também nesses países, se exige um imposto sobre as indústrias poluidoras químicas, como também carga tributária especial sobre

as empresas refinadoras de petróleo. Tais tributos destinam-se à constituição de um fundo de reparação de danos ao meio ambiente, o *superfund*. Esse fundo que tem caráter público e serve de instrumento de políticas públicas ambientais eficientes no combate à poluição.

No Canadá, a tributação ambiental também está presente como instrumento político dinâmico, pois criou em 1991, a *tax on fuel-inefficient vehicles*. Essa taxa tem sido decisiva ao influenciar os consumidores no momento da compra de veículos, fazendo-os optar pelos menos poluentes. Em relação ao Imposto de Renda, proporciona-se a depreciação acelerada, de 50% ao ano, de bens adquiridos com o objetivo primário de prevenir, reduzir ou eliminar a poluição das águas.

Na Comunidade Européia, a Alemanha tributa os produtos considerados propiciadores de poluição pelo seu simples uso momentâneo. É o caso dos pratos, talheres e copos descartáveis. Outros países, em vez de instituírem novos tributos, por sua vez, isentam dos já existentes, quem adotar medidas ecologicamente adequadas. Goza de tal benefício aquele que colocar catalisadores nos veículos automotores. Ainda na Comunidade Européia, há estudos em torno da tributação sobre atividades emissoras de gases poluentes, tais como o clorofluorcarboneto (CFC) e o anidrido carbônico.

Na Alemanha, na França e na Holanda há a exigência de tributos em relação a quem polui as águas. Na Alemanha, as iniciativas são de incentivo à depuração do meio ou desestímulo a produções degradantes. Assim, são estabelecidos limites de poluição. Quanto mais o emissor dos efluentes se aproxima do *Standard* (regra, paradigma), maior será a redução de impostos que logrará.

Na França, a emissão de efluentes e o consumo de água também são cobrados pela agência de águas desde 1964, sendo os recursos destinados à limpeza do meio ambiente e à ajuda a setores privados. Já na Holanda, os tributos sobre a poluição das águas são cobrados pelo serviço de águas, órgão que possui também a função de subvencionar ações ambientais particulares.

A legislação da Comunidade Européia impõe ainda aos Estados o dever geral de adotar todas as medidas necessárias para assegurar a eliminação dos resíduos sem risco à vida humana. Na Dinamarca, existe um imposto sobre resíduos industriais e domésticos. Em 1990, nesse mesmo país, foi estabelecido um imposto sobre materiais de construção, visando estimular o uso de materiais recicláveis.

A poluição sonora nos grandes centros europeus também é foco de medidas ambientais tributárias. A receita da arrecadação é destinada

para equipar a sociedade com isoladores de ruídos. O controle da poluição sonora por meio do tributo é forma bastante discutível em relação aos efeitos práticos que gera.

6 DIREITO TRIBUTÁRIO AMBIENTAL NO EXTERIOR

6.1 ACORDOS INTERNACIONAIS

No século XX, com o constante desenvolvimento social, tecnológico e econômico intensificou-se o processo de Globalização, um fenômeno de aproximação entre os povos do mundo inteiro. A partir daí, começou-se a observar que a questão ambiental necessitava de maior atenção, pois a degradação do meio ambiente já alcançava todo o planeta.

As nações, através do Direito Internacional, passaram a buscar formas de cooperação entre os países para preservação do meio ambiente. Entretanto, somente no final do século mencionado, os órgãos internacionais, preocupados em garantir a sobrevivência dos humanos na terra, iniciaram negociações políticas com o objetivo de preservar o meio ambiente.

Uma das primeiras negociações foi àquela realizada pela Liga das Nações, no ano de 1919, em que os países após a I Guerra assinaram uma declaração com objetivo de garantir a paz no mundo. Essa negociação foi um fracasso, não sendo capaz de evitar a II Guerra.

Baseada no modelo da Liga das Nações, em 1945, foi criada a Organização das Nações Unidas (ONU), consagrada na Conferência de São Francisco, EUA, tendo por objetivo a cooperação internacional entre os povos para a resolução de problemas de caráter social, cultural, humano, econômico, etc.

De acordo com os objetivos da ONU, em 1969, os países se reuniram novamente na Convenção de Viena sobre o Direito dos Tratados, que reconheceu esses documentos como fonte principal do Direito Internacional e da cooperação entre países que o assinavam.

Após a aceitação da proposta da Suécia, a ONU empenhou-se na realização de uma nova reunião dos países. Em 1972, aconteceu, em Estocolmo, a Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente Humano. Nessa oportunidade, foram discutidas questões sobre o desenvolvimento mundial tecnológico e industrial e, em contrapartida, os seus reflexos no meio ambiente que estava sendo degradado.

Nessa Conferência, foram criados instrumentos de proteção ambientais mais rigorosos, entre eles a Declaração sobre Meio Ambiente Humano, fixando comportamentos e responsabilidades para os países que causassem danos ambientais, bem como a cooperação entre os membros, inclusive se comprometendo com a troca de informações científicas e tecnologias de proteção ao meio ambiente.

Outro marco importante foi a Convenção de Ramsar, que surgiu a partir da iniciativa de organizações não-governamentais com o intuito de proteção das aves aquáticas que vivem em áreas de pântanos, não importando se são de água doce ou não e incluindo até águas marinhas com menos de seis metros de profundidade.

Em 1973, tivemos ainda a Convenção sobre Diversidade Biológica (CITIES), a Convenção que visa proteger os animais e vegetais em perigo de extinção, que se realizou em Washington, D.C., à qual o Brasil também aderiu e que ratificou em 1975. Essa convenção deu origem, no Brasil, à criação de vários Decretos sobre proteção ambiental.

A próxima Convenção Internacional que entrou para história dos países foi a Convenção das Nações Unidas sobre o Direito do Mar, em 1982, tratando substancialmente dos oceanos e da sua utilização pelo homem, seja através da navegação, seja sobrevoando, seja explorando seus recursos, sua preservação e conservação, a pesca e outras atividades exploratórias.

Para proteger a camada de ozônio, foram realizadas duas reuniões: a Convenção de Viena, em 1985, que foi firmada por 28 países e, posteriormente, o Protocolo de Montreal, que entrou em vigor em 1989, sobre substâncias que destroem a camada de ozônio e que teve a aderência de 46 países.

Importante ressaltar também a Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente e Desenvolvimento, que também foi chamada de "Cúpula da Terra", ou até mesmo "ECO 92", e que foi muito importante para o Brasil, pois se realizou no Rio de Janeiro em 1992, unindo representantes de vários países, a fim de estabelecer metas para combater os males causados pelo uso desregrado do meio ambiente natural. Tinha também como meta o desenvolvimento sustentável, englobando a proteção da atmosfera, fauna, flora, água doce, agricultura, qualidade de vida com saúde, etc.

De forma a tornar-se um documento programático para ser utilizado pelos governos e organizações internacionais, foi criada a Agenda 21, que veio estabelecer ações a serem providenciadas, projetos, metas e planos para o progresso social, econômico e ambiental.

No mesmo ano de 1992, a Convenção da Biodiversidade foi assinada por 156 Estados e defendia a diversidade biológica, o uso pensado dos seus componentes e a divisão dos benefícios gerados com os recursos genéticos. Inclusive o Brasil aderiu à Convenção, que tem como órgão supremo a Conferência das Partes – COP.

Em 1994, a Convenção sobre a Mudança do Clima entrou em vigor, visando controlar as emissões de gases poluentes causadores do efeito-estufa, que provocam elevadas temperaturas no planeta, restando claro que os principais países poluidores são os mais desenvolvidos. Ainda visando controlar os gases geradores do efeito estufa, foi adotado o Protocolo de Kyoto, com compromissos mais rígidos entre os países, tendo sido assinado na época por 84 países. Porém, os EUA, um dos principais poluidores, não aderiram.

Dez anos após a Conferência realizada no Rio, ocorreu a Cúpula Mundial sobre Desenvolvimento Sustentável, em Joanesburgo, que tratou dos desafios de sobrevivência em um planeta onde a água é escassa, as florestas estão sendo destruídas diariamente, a poluição tomou proporções descontroladas e os países ricos não contribuem com o meio ambiente como deveriam. Porém, essa conferência passou por dificuldades, em virtude dos países ricos não quererem arcar com suas responsabilidades.

O fato é que até hoje isso infelizmente vem ocorrendo em nosso cenário mundial, como pudemos perceber na 15ª Reunião das Nações Unidas para Mudanças Climáticas (COP 15), que foi realizada em Copenhague no final do ano de 2009, com o objetivo de demonstrar aos líderes mundiais a superlotação da terra, a escassez dos recursos naturais e alimentos, a emissão de gases poluentes que aumentam as temperaturas no planeta, causando enchentes, terremotos, *tsunamis*, e tantos desastres naturais que estamos vendo diariamente no mundo inteiro.

A meta era que representantes de 192 países entrassem em acordo para a redução de gases de efeito estufa na terra. Entretanto, a reunião terminou e muita coisa ficou para ser decidida depois, na próxima reunião, que se realizará em dezembro de 2010, no México. Chegou-se pelo menos ao consenso de que é preciso limitar o aumento da temperatura no planeta em até dois graus. Outra tentativa de incluir os EUA no acordo restou-se frustrada. Apenas na questão financeira, foi decidida a criação de um fundo de 100 bilhões de dólares por ano a serem destinados aos países que sofrerem tragédias em consequência do aquecimento.

A maior dificuldade das reuniões é que os países desenvolvidos, e que mais poluem, se preocupam com seu bem-estar econômico, visto

que, ao imporem metas de redução drástica na emissão de poluentes à sua população, provavelmente sofrerão desvantagens econômicas. A esperança é que, nas próximas reuniões, os líderes possam lembrar que o direito ao meio ambiente saudável não é só para as gerações presentes, mas também para as futuras e não só para países ricos. Além do mais, as catástrofes do meio ambiente quando se dão, atingem a todos os seres vivos do planeta.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A partir do que foi anteriormente mencionado, podemos perceber que a preocupação com o meio ambiente vem crescendo diariamente, tanto no Brasil como no âmbito internacional. É um fato notório a crise ambiental que estamos atravessando e que, se não forem tomadas providências e incentivada a conscientização da preservação ambiental para todas as gerações e populações, portanto, países ricos e pobres, não poderemos garantir que no futuro nossos descendentes terão as mesmas oportunidades e qualidade de vida que tivemos.

Esse fato está motivando as sociedades, que vêm tomando atitudes condizentes com as novas perspectivas de melhoria da qualidade do meio ambiente, tendo como instrumentos de proteção o direito ambiental e o direito tributário.

A degradação ambiental, quando decorrente da atuação do homem sobre a natureza, deve se refletir em termos jurídicos, na responsabilidade objetiva do causador do dano, na aplicação de penalidades e na tributação, devendo, neste último caso, gerar mecanismos de incentivo a atividades de menor potencial ofensivo ao meio ambiente (e de desestímulo a comportamentos ecologicamente indesejáveis); e gravar com mais intensidade as formas de atuação que sejam mais devastadoras do meio ambiente, assim como os produtos decorrentes desta interferência.

A tributação ambiental é um instrumento eficaz através do qual o Estado constrange o poluidor, ou degradador do meio ambiente, ao pagamento de um tributo, relacionado, direta ou indiretamente, à atividade poluidora, gerando recursos para a recuperação, quando possível, do ambiente degradado, ou para indenizar a população que sofreu com as conseqüências daquele dano, indenização esta que será revertida para novas formas de preservação do meio ambiente natural.

Recomendamos a atuação preventiva, utilizando-nos da extra-fiscalidade para aumentar ou diminuir o custo tributário de determinado produto

ou determinada atividade, conforme a relevância do dano ambiental por eles causado.

Quando já ocorreu o dano, a atuação do tributo pode ser de forma reparadora, operando na afetação de receitas para projetos ambientais, de modo a recuperar áreas que já sofreram o impacto poluidor e descobrir novas tecnologias que assegurem menor degradação ambiental.

A utilização dos tributos ambientais busca orientar a atividade econômica de forma a desestimular atividades poluidoras e a estimular a adoção de comportamentos que estejam de acordo com o princípio ecológico. A tributação ambiental encontra-se no foco das reformas tributárias de diversos países, sendo objeto de amplo e contínuo debate na sociedade.

Inclusive, como vimos, à discussão sobre a preservação dos bens ambientais e da qualidade de vida deve ser preocupação das gerações do presente e futuras, assunto que foi e será objeto de várias reuniões internacionais no mundo inteiro.

No mundo moderno, o tributo é largamente utilizado com o intuito de interferir na economia privada, estimulando atividades, setores econômicos ou regiões. Esse, na verdade, é o estágio atual das finanças públicas, em que um tributo dificilmente é utilizado apenas como instrumento de arrecadação. A arrecadação pode ser o principal objetivo, mas não necessariamente o único.

Constata-se, assim, que a tributação pode e deve ser utilizada como instrumento de defesa do meio ambiente e promoção da dignidade da pessoa humana. A tributação ambiental no Brasil já se encontra presente na Constituição Federal e nas Leis Infraconstitucionais. Devemos colocar em prática os princípios que compõem seu sistema, proporcionando uma esperança maior na plena conquista dos direitos.

REFERÊNCIAS

BABEL EM COPENHAGUE. **Revista Veja**, Rio de Janeiro, ano 42, n. 51, p.128, dez. 2009.

BRASIL. Constituição (1998). **Constituição Federativa do Brasil**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/leg.asp>. Acesso em 15 nov. 2009.

BRASIL. Decreto nº 4.281 de 25 de junho de 2002. Regulamenta a Lei nº 9.795, de 27 de abril de 1999, que institui a Política Nacional de Educação Ambiental, e dá outras providências. Brasília, 25 de junho de 2002.

FIORILLO, Celso Antônio Pacheco. **Curso de Direito Ambiental Brasileiro**. São Paulo: Saraiva, 2007.

FIORILLO, Celso Antônio Pacheco; FERREIRA, Renata Marques. **Direito Ambiental Tributário**. São Paulo: Saraiva, 2005.

FOME DE AR, ÁGUA E COMIDA. **Revista Veja**, Rio de Janeiro, ano 42, n. 50, p.132, dez. 2009.

FREITAS, Vladimir Passos. **Código Tributário Nacional Comentado: doutrina e jurisprudência**, artigo por artigo. 2. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2004.

MACHADO, Hugo de Brito. **Curso de Direito Tributário**. 24. ed. São Paulo: Malheiros, 2007.

MILARÉ, Edis. **Direito do ambiente: doutrina, jurisprudência, glossário**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2004.

SIRVINSKAS, Luís Paulo. **Manual de Direito Ambiental**. 4. ed. São Paulo: Saraiva, 2006.

SABBAG, Eduardo de Moraes. **Elementos do Direito Tributário**. 8. ed. São Paulo: Premier Máxima, 2000.

ZAPATERO, José Alexandre. **Teoria e Prática de Direito Tributário e Execução Fiscal**. 3. ed. Leme: J.H: Mizuno, 2008.

VIANA, Raniere Franco. A tributação ambiental como instrumento de defesa do meio ambiente. **Jus Navigandi**. 05/2009. Disponível em: <http://jus2.uol.com.br/doutrina/texto.asp?id=13052>. Acesso em: 20 nov. 2009.

