

Instituto Brasiliense de Direito Público – IDP
Curso de Pós-Graduação *Lato Sensu* em
Direito Tributário e Finanças Públicas

Cleber Cristovo Afonso Barbosa

**A ATIVIDADE TRIBUTÁRIA COMO INSTRUMENTO DE
PRESERVAÇÃO DO MEIO AMBIENTE**

Brasília – DF

2011

Cleber Cristovo Afonso Barbosa

**A ATIVIDADE TRIBUTÁRIA COMO INSTRUMENTO DE
PRESERVAÇÃO DO MEIO AMBIENTE**

Monografia apresentada como requisito parcial à obtenção do título de Especialista em Direito Tributário e Finanças Públicas, no Curso de Pós-Graduação Lato Sensu de Direito Tributário e Finanças Públicas do Instituto Brasiliense de Direito Público – IDP.

Brasília

2011

Cleber Cristovo Afonso Barbosa

A atividade tributária como instrumento de preservação do Meio Ambiente

Monografia apresentada como requisito parcial à obtenção do título de Especialista em Direito Tributário e Finanças Públicas, no Curso de Pós-Graduação Lato Sensu de Direito Tributário e Finanças Pública do Instituto Brasiliense de Direito Público – IDP.

Aprovado pelos membros da banca examinadora em __/__/__, com menção ____ (_____).

Banca Examinadora:

Presidente: Prof.

Integrante: Prof.

Integrante: Prof.

A meu Pai Cleomar Afonso, por seu exemplo, determinação e luta que contribuíram decisivamente para a minha formação.

À minha amada mãe Carmen Lucia que, com tamanho coração, me ensinou a sonhar e ter coragem.

À minha irmã Cléia, pela amizade e cumplicidade.

AGRADECIMENTO

Agradeço a Deus, pela vida, sabedoria, família, amigos; e alegria por esta conclusão.

Aos professores mestres pelas lições passadas em sala de aula, e as devidas críticas para a construção do profissionalismo.

E todas as pessoas que me ajudaram ao longo dessa jornada a compartilhar o conhecimento, amizade, amor e alegria.

RESUMO

O presente trabalho demonstra a possibilidade de aplicação dos tributos como instrumento de preservação do meio ambiente e de controle da poluição, tendo em vista as bruscas mudanças climáticas, a escassez dos recursos naturais; a poluição desenfreada decorrentes da ação humana ao desenvolvimento. Os novos estudos do Direito Ambiental em mutação com o Sistema Tributário demonstram o desempenho de novos e múltiplos papéis, tanto para promover a arrecadação de recursos destinados à implementação do desenvolvimento sustentável, bem como para desestimular as atividades poluentes e degradantes da qualidade ambiental. Este estudo fundamenta-se na doutrina acerca do Direito Ambiental, demonstrando, portanto, a compatibilização do sistema tributário, posto na ordem jurídica vigente, bem como dissertações e textos elaborados de questionamentos similares. Ao final, restou comprovado a eficiência dos tributos na conservação do meio ambiente, além de ser um fator importante para o desenvolvimento sustentável.

Palavras-chave: *Tributação Ambiental. Desenvolvimento sustentável. Externalidades. Direito Ambiental. Direito Tributário. Extrafiscal. ICMS - Ecológico.*

INTRODUÇÃO	8
1. O ESTADO COMO AGENTE DA PRESERVAÇÃO AMBIENTAL.....	11
1.1 DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL.....	13
1.2. PRINCÍPIO DO POLUIDOR-PAGADOR (POLLUTER PAYS PRINCIPLE).....	16
1.3. PRINCÍPIO DA PRECAUÇÃO	19
1.4. PRINCÍPIO DA PREVENÇÃO	21
1.5. ECONOMIA E MEIO AMBIENTE	22
1.5.1. <i>Falhas de Mercado</i>	24
1.5.2. <i>Externalidades</i>	25
2. EVOLUÇÃO HISTÓRICA DA QUESTÃO AMBIENTAL NO BRASIL DO PONTO DE VISTA CONSTITUCIONAL BRASILEIRO.....	27
2.1. Questão Ambiental nas Constituições Brasileiras.....	27
2.2. Questão Ambiental na Constituição de 1988	29
2.3. Política Nacional do Meio Ambiente – PNMA.....	32
2.3.1. <i>Objetivos</i>	32
2.3.2. <i>Instrumentos</i>	33
2.3.2.1. <i>Licenciamento ambiental</i>	33
2.3.2.2. <i>Estudo Prévio de Impacto Ambiental - EPIA</i>	34
2.3.2.3. <i>Zoneamento ambiental</i>	34
3. OS TRIBUTOS E A DEFESA DO MEIO AMBIENTE	36
3.3. CONCEITO DE TRIBUTO	40
3.4. ESPÉCIES TRIBUTÁRIAS	42
3.4.1. <i>Impostos</i>	42
3.4.2. <i>Taxas</i>	46
3.4.3. <i>Contribuições de Melhoria</i>	48
3.5. Função dos Tributos.....	50
3.5.1. <i>Fiscal</i>	51
3.5.2. <i>Extrafiscal</i>	52
3.5.3. <i>Parafiscal</i>	54
4. TRIBUTAÇÃO AMBIENTAL COMO UMA REALIDADE	56
4.1. A Tributação Ambiental no Brasil.....	56
4.1.1. ICMS Ecológico – Realidade no Brasil.....	59
4.1.1.1. <i>Conceito</i>	59
4.1.1.2. <i>Experiência no Estado do Paraná</i>	61
4.1.1.3. <i>Experiência no Estado de Minas Gerais</i>	62
CONCLUSÃO.....	64
REFERÊNCIAS	67

INTRODUÇÃO

Verifica-se nas últimas décadas, o desenvolvimento econômico em face às necessidades do meio ambiente, realçando a visão antropocêntrica, aquela que coloca o homem como elemento central e a natureza a serviço exclusivo de suas necessidades, o que reforça o Estado inerte, com a falácia dos recursos naturais serem infindáveis e sem a devida preocupação em viabilizar instrumentos eficazes na preservação ambiental com políticas de desenvolvimento sustentável.

O desmatamento demasiado, ocorrências de tufões, furacões, terremotos, e milhares de mortos por fenômenos naturais imprevisíveis, são um dos vastos fenômenos ocorridos pelas ações do homem em constituir sua plena satisfação.

O Estado ao reformular suas Políticas Públicas em face de ações degradantes ao meio ambiente, concede instrumentos com fins de promover o desenvolvimento sustentável, que garante um meio ambiente ecologicamente preservado para as presentes e futuras gerações. O que semeia nos debates normativos são formas efetivas de controle e proteção ambiental frente aos avanços econômicos, uma das questões que reforça a tributação ambiental.

O objetivo deste trabalho é examinar a aplicação da atividade tributária na proteção do meio ambiente e do desenvolvimento sustentável, de forma que o Estado garanta o equilíbrio entre a necessidade econômica aos recursos naturais em favor do direito do ambiente, como mais um instrumento de prevenção do dano ambiental.

A escolha do referido surgiu da análise de garantir uma qualidade de vida para as presentes e futuras gerações, a fim de coibir as degradações ambientais, bem como conceber e implantar estratégias de otimização dos recursos naturais e viabilizar o desenvolvimento sustentável, como ativar controles de poluição cada vez mais rigorosos.

A importância do tema, também, refere-se ao questionamento incessante sobre formas eficazes no combate à exploração sem limites dos recursos naturais, formas estas de ordem econômica, visto que a economia é o principal fator regente

das relações entre países, no próprio país isoladamente e entre os indivíduos, no âmbito particular.

Esse tema também é de grande importância ao ordenamento jurídico brasileiro, especialmente no que diz respeito ao Direito Ambiental, visto que está inserido no atual sistema tributário brasileiro e nas formas de controle da degradação do meio ambiente, bem como incentivando as políticas de conservação e educação ambiental, para se alcançar um elevado nível de preservação dos nossos recursos naturais.

Nesse contexto, o problema a ser tratado neste trabalho de conclusão de curso é: **É possível realizar pela atividade tributária a preservação do meio ambiente, viabilizando o desenvolvimento sustentável?**

É bem verdade que existam tais posicionamentos divergentes quanto a questão de novos tributos com fins de preservação ambiental, tais posicionamentos abarcam a função exercida pela tributação, conforme, *verbi gratia*:

- a) os tributos seriam, na verdade licenças para contaminar; ou ainda
- b) os custos repassados para as empresas que contaminam, também serão repassados para o preço final dos produtos, inflacionando-os.

Para tal questionamento, ressalta-se a efetivação dos tributos como instrumento de preservação do meio ambiente, bem como, a função dos tributos em promover ao Estado recursos para agir, como estimular condutas não poluidoras e desestimular as poluidoras de modo a garantir um meio ambiente ecologicamente preservado, e viabilizar o desenvolvimento sustentável.

Em linhas gerais, este trabalho objetiva realizar a aplicabilidade da atividade tributária, como forma efetiva de preservação ambiental, opondo-se a dialética das licenças em poluir, e a inflação gerada pela internalização de tais custos ambientais, suprida pelo consumidor, conduzindo novas condutas benéficas ao meio ambiente, como coibir as poluições dos agentes econômicos pelas políticas públicas tributárias.

Visando fundamentar a possibilidade da aplicação dos tributos, a monografia será apresentada em 4 (quatro) capítulos para melhor compreensão.

No primeiro estudar-se-á e conceituar-se-á o Estado como agente da preservação ambiental, o desenvolvimento sustentável, princípio do poluidor-pagador, precaução, prevenção e a relação de economia e meio ambiente.

No segundo capítulo abordar-se-á a evolução história do meio ambiente nas constituições brasileiras, como os instrumentos atuais existentes em nosso ordenamento jurídico.

No terceiro tratar-se-á os tributos e a defesa do meio ambiente, conceituando as espécies, classificações em confluência à proteção do meio ambiente, e o desenvolvimento sustentável.

No quarto e último ver-se-á os tributos na realidade brasileira em defesa do meio ambiente, como a inovadora experiência com o ICMS Ecológico, que vem gradativamente sendo implementado nos Estados brasileiros.

A metodologia deste estudo terá como fundamentação teórica obras de importantes autores, tanto na área ambiental, como na área Econômica e Tributária, quais sejam: Paulo de Bessa Antunes, Paulo Affonso Leme Machado, Édis Milaré, Alejandro Altamiro, Cristiane Denari, Paulo Henrique, Fábio Nusdeo, Hugo de Britto Machado, Paulo de Barros Carvalho, Roque Antônio Gazarra, Cleucio Santos Nunes, Leliana Maria Rolim de Pontes Vieira, José Afonso da Silva; entre outros.

Além das obras doutrinárias dos citados autores, o método procedimental utilizado neste trabalho acadêmico foi o dedutivo e sócio-jurídico em conjunto com auxílio de artigos e fontes de pesquisas, tais como: Internet, periódicos, bem como as experiências nacionais e estrangeiras.

1. O ESTADO COMO AGENTE DA PRESERVAÇÃO AMBIENTAL.

O desenvolvimento econômico e a proteção do meio ambiente são áreas de fervorosa preocupação do século XXI, principalmente em trazer soluções que possam efetivar a relação harmônica entre delas para uma qualidade de vida e um meio ambiente ecologicamente preservado. Essa busca corrente, impulsionado, muitas vezes, pelos movimentos sociais, elenca a importância participação do Estado, responsável pela organização e controle social manter a relação de equilíbrio e bem-estar.

Vânia Senegalia Morete Spagolla (2008, p.22) esclarece essa posição:

O Estado é o poder social institucionalizado e ele se legitima enquanto exterioriza suas finalidades, ou seja, nos serviços que presta à coletividade. Sendo uma produção social, a finalidade do Estado deve ser sempre o bem estar da população, buscando, para tanto, posicionar-se de forma a garantir o pleno desenvolvimento das instituições econômicas e sociais, intervindo menos ou mais, conforme aponta a realidade.

O Estado enquanto exterioriza suas finalidades em instituir instrumentos normatizadores que viabiliza a compatibilização permanente entre o desenvolvimento econômico e a proteção do meio ambiente, garante a presunção do agente fiscalizador, controlado; e exerce o Poder de Polícia que garante uma intervenção harmônica para o bom caminho das relações humanas com a natureza.

Paulo de Bessa Antunes (2007, p.125), analisando a instituição do Poder de Polícia ao qual denomina Poder de Política Ambiental, entende que:

o poder de polícia é um balizamento de direito imposto pelo Estado aos cidadãos e que se dirige fundamentalmente à liberdade individual e à propriedade privada, fixando os marcos nos quais estes direitos são concretamente exercidos.

Sobre o tema, Paulo Affonso Leme Machado(2009, P.125), assevera que:

poder de polícia ambiental é a atividade da administração pública que limita ou disciplina direito, interesse ou liberdade, regula a prática de ato ou a abstenção de fato em razão de interesse público concernente à saúde da população, à conservação dos ecossistemas, à disciplina da produção e do mercado, ao exercício de atividades econômicas ou de outras atividades dependentes de concessão, autorização/permissão ou licença do Poder Público, de cujas atividades possam decorrer poluição ou agressão à natureza.

A regência pragmática do Estado como agente, inclusive como poder de polícia, fundamenta-se nos artigos. 170, VI, e 225, *caput* da Constituição Federal de 1988.

O art. 170, VI, dispõe que a ordem econômica visa assegurar às pessoas a concretização de uma qualidade de vida digna, mediante tratamento diferenciado conforme atividade empresarial desenvolvida.

O art. 205, *caput*, estatui a competência e a responsabilidade do Poder Público e da sociedade em manter o equilíbrio ecológico, corroborando a idéia de que a política econômica deve ser licenciada pela política ambiental. Inobstante estes paradigmas, cumpre ao Estado desenvolver uma atuação normativa e de regulação da atividade econômica (VIEIRA, 2003).

Expostas as idéias, Édis Milaré (2008, p.157) refere que o Poder Público “cria o dever constitucional, geral e positivo, representado por verdadeiras obrigações de fazer, isto é, de zelar pela defesa (defender) e preservação (preservar) do meio ambiente.” Compreende-se que a preocupação de novas normas materializa a sustentabilidade do desenvolvimento econômico frente ao meio ambiente; assim, o Estado fica obrigado a sustentar o Poder de Polícia, com fins de fiscalizar, preservar e incentivar o meio ambiente equilibrado.

Nesta seara, o Estado deve seguir a legalidade de promover o Bem-Estar econômico e social, com programas de políticas públicas, que exija alternativas sustentáveis à atividade sócio-econômica e incorporem à proteção do meio ambiente como uma contraprestação social, previsto no artigo 225 da Constituição Federal, além das ações governamentais na implementação dos direitos fundamentais positivos para que se produzam efeitos na preservação do meio ambiente diante do desenvolvimento sustentável.

1.1 DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL

No ápice do desenvolvimento sócio-econômico, nos ditames do século XX, o ser humano aprimorou novas tecnologias de produção e consumo, aumentando a capacidade de explorar os recursos naturais ilimitadamente para as satisfações econômicas. Essa dialética foi tomada por detentores, às nações ditas “desenvolvidas”, que se recusaram a pronunciar que os recursos naturais eram esgotáveis, sem a devida preocupação ao meio ambiente (VIEIRA, 2003).

Por outro lado, assim que aperfeiçoava o sistema econômico em conjunto com a sociedade, remodelaram o pensamento atual do consumismo ilimitado, a fim de buscar atender as exigências de mercado e, as satisfações sociais e individuais que estouravam em novos pensamentos no século XX, em garantir os direitos fundamentais e uma vida ecologicamente saudável.

Assim, durante a Conferência das Nações Unidas sobre Direitos Humanos e Meio Ambiente ocorrido em Estocolmo, em 1972, o conceito de desenvolvimento sustentável foi terminado em consenso que, os recursos não renováveis da terra devem empregar-se de forma que se evite o perigo de seu futuro esgotamento e se assegure que toda a humanidade compartilhe dos benefícios de sua utilização.

Expõe-se que o desenvolvimento sustentável assegura as necessidades das gerações presentes sem comprometer as necessidades das gerações futuras, instituindo o compromisso da presente geração de entregar um meio ambiente igual, ou melhor, do que aquele que encontrou (AMARAL, 2009); para, dessa forma, garantir ao ser humano uma vida saudável, produtiva e uma correlação dos direitos fundamentais ao desenvolvimento e em harmonia com a natureza (SILVA, 2009).

As Nações Unidas em 1992 promoveu no Brasil, cidade do Rio de Janeiro, a Conferência sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento Humano, a ECO-92, repetindo o conceito de desenvolvimento sustentável, cobrando o atendimento das necessidades presentes sem comprometer a possibilidade das gerações futuras, com um meio ambiente equilibrado, e, do Estado, o cumprimento do

compromisso com a erradicação da pobreza e políticas demográficas adequadas sem prejuízo ao sócio-econômico e o meio ambiente.

Trata-se aqui do direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, como direitos difusos e coletivos previstos em nossa Carta Política, que transcende à propriedade privada, no termo em que o Estado tem por objetivo zelar pela utilização racional dos recursos naturais e estabelecer instrumentos que possam imputar os prejuízos ambientais aos agentes causadores dessa poluição.

Relaciona-se o desenvolvimento sustentável ao direito econômico, nas vias que interligam para execução da atividade tributária na preservação do meio ambiente, assevera Cristiane Denari (2008, p.155):

O direito do desenvolvimento sustentável teria a preocupação primeiro de garantir a manutenção das bases vitais da produção e reprodução do homem e de suas atividades, garantindo igualmente uma relação satisfatória entre os homens e destes com seu ambiente.

Em relação a sustentabilidade, Édis Milaré (2008, p.71) leciona sobre a existência do ponto de vista ecológico, quanto político. A idéia inicial define a sustentabilidade inerente aos próprios recursos da natureza que se prende às cadeias ecossistêmicas, nas quais a existência e perpetuação de alguns desses recursos dependem naturalmente de outros recursos. Já sob a ótica política, a sustentabilidade representa a capacidade de a sociedade organizar-se por si mesma.

Nesse sentido, existem duas precondições para o desenvolvimento da sustentabilidade, a saber, (i) a capacidade natural de suporte (recursos naturais existentes) e, (ii) a capacidade de sustentação (atividades sociais, políticas e econômicas geradas pela própria sociedade em seu próprio benefício).

Expor a visão de desenvolvimento sustentável em relação à atividade econômica é um viés sob a ótica política, a qual viabiliza a criação de instrumentos por ações de políticas públicas em garantir as atividades humanas na manutenção e preservação, sem a necessidade de estourar a extinção dos recursos naturais.

Assim, assevera Vânia Senegalia Morete Spagolla (2008, p.63):

Entende-se que o desenvolvimento sustentável consiste em criar um modelo econômico capaz de gerar riqueza e bem-estar enquanto promove a coesão social e impede a destruição do meio ambiente. Esse modelo deve buscar satisfazer as necessidades presentes, sem comprometer a capacidade das gerações futuras de suprir suas próprias necessidades. Em outras palavras: sustentabilidade é utilizar recursos naturais sem comprometer sua produção, fazer proveito da natureza sem devastá-la e buscar a melhoria da qualidade de vida.

Seguindo o entendimento ora exposto, o legislador constitucional, preocupou-se em acrescentar na Carta Magna o dispositivo no qual demonstra a preocupação com a questão ambiental na preservação da fauna e flora, conforme transcrito a seguir:

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

É importante expor o que está determinado no Decreto 6.040 de 7 de Fevereiro de 2007, sobre o desenvolvimento sustentável dos Povos e Comunidades Tradicionais – PNPCT, especialmente no seu art. 3º, inciso III, que leciona como desenvolvimento sustentável o uso equilibrado dos recursos naturais, voltado à eficiência na qualidade de vida das presentes gerações, garantindo as mesmas possibilidades para as gerações futuras.

Portanto, nos diversos conceitos expostos nas declarações e doutrinas, o desenvolvimento sustentável é o conjunto de fatores sócio-econômicos que integram ao Estado por meio de Políticas públicas, que impulsionem à sociedade a desenvolver instrumentos de equilíbrio entre a economia e o meio ambiente, para garantir a inesgotável fonte de vida das gerações presentes e futuras.

Sustenta-se neste trabalho, para o êxito do desenvolvimento sustentável, a utilização do sistema tributário como um viés na preservação do meio ambiente

1.2. PRINCÍPIO DO POLUIDOR-PAGADOR (*POLLUTER PAYS PRINCIPLE*)

A Constituição Federal de 1988 abraçou o princípio do poluidor-pagador expressamente exposto no §3º do artigo 225: “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.”

Em reforço a Constituição Federal brasileira, o dispositivo da Lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1981, referente à Política Nacional do Meio ambiente, acolheu o princípio do poluidor-pagador no art. 4º, inciso VII, estabelecendo que: “a imposição, ao poluidor e ao predador, da obrigação de recuperar e/ou indenizar os danos causados, e ao usuário, da contribuição pela utilização dos recursos ambientais com fins econômicos”.

Numa interpretação sistemática da constituição e da legislação infraconstitucional ao princípio em questão, o sujeito econômico (produtor, consumidor, transportador) que gerou danos ambientais, deve arcar com os custos da diminuição ou afastamento do dano, ao reflexo da degradação/poluição aos bens ambientais (DENARI, 2008).

Neste sentido, de forma errônea, presume-se que o princípio poluidor-pagador permita que o poluente possa poluir sem limites conforme seu poderio econômico, mediante pagamento, ou ainda, de que a simples contribuição pecuniária é capaz de assegurar-lhe o direito de degradar o Meio Ambiente (SPAGOLLA, 2008).

Efetivamente, entende-se que o poluidor-pagador arcará com os custos tomados pelo Poder Público, com fins de amenizar o dano negativo à sociedade, visto também, a cobrança da preservação ambiental. Assim, o agente poluidor pagará ao erário público os custos das medidas de prevenção e controle da poluição.

Ao compartilhar deste entendimento, Lise Vieira da Costa Tupiassu (2006), entende que o princípio busca responsabilizar diretamente o poluidor pela

reparação dos danos causados alijando o fardo econômico que a poluição coloca sobre os poderes públicos.

À autora adverte que o poluidor-pagador, ao contrário do que de início possa parecer, a diretriz versada não representa uma punição para o poluidor, e tampouco uma atitude de consolação ineficaz, sem qualquer reflexo no caráter preventivo das políticas públicas (TUPIASSU, 2006).

Cristiane Derani (2008, p.143) compartilha que, de fato, o princípio poluidor-pagador concretiza-se por meio da obrigação do poluidor de diminuir, evitar e reparar danos ambientais, com os instrumentos clássicos do direito, bem como por intermédio de novas normas de produção e consumo.

Édis Milaré (2008, p.827), por outro lado, inspira-se na teoria econômica de que os custos sociais externos que acompanham o processo produtivo precisam ser internalizados, vale dizer, que os agentes econômicos devem levá-los em conta ao elaborar os custos de produção e, conseqüentemente, assumi-los.

Conforme a disposição da ORGANIZAÇÃO PARA A COOPERAÇÃO E DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO (OCDE), quanto maior for a parcela de custos suportada pelo poluidor, maior será a satisfação do princípio do poluidor-pagador. Não se trata, porém, de incentivá-lo a poluir, mas de fazê-lo arcar com um ônus financeiro, em face dessa ação prejudicial ao meio ambiente, principalmente no sentido de se obter meios para financiar os gastos necessários a recuperar a degradação causada.¹

Liliane (2003, p.42) explana que o princípio pode aperfeiçoar-se juridicamente, no plano concreto, por intermédio de intervenções estatais, a exemplo do licenciamento administrativo ou da determinação de limpeza ou recuperação dos danos, ou da aplicação de multas, como também pela cobrança de tributos, como fonte de custeio da proteção ambiental.

¹ “*The greater the cost share borne by the polluter, the greater the adherence to the polluter-pays principle*” ORGANIZAÇÃO PARA A COOPERAÇÃO E DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO – OCDE. The Polluter-pays principle – definition, analysis, implementation. Paris, 1975, p.22, Apud VIEIRA, Leliana Maria Rolim de Pontes. op.cit., p. 42

Nesse sentido, o princípio do poluidor pagador tem o intuito de corrigir as falhas de sinalização, ou as externalidades negativas geradas por determinados comportamentos inadequados de agentes econômicos.

É nesta seara de desenvolvimento de políticas públicas de tutela do meio ambiente, patrocinadas pelo poluidor, que nasce o fortalecimento da tributação ambiental, pela qual o Estado imputa ao poluidor os custos das ações estatais necessárias à preservação e recuperações do meio ambiente.

Destarte, compete ao Estado, por meios de tributos ambientais, incentivar e exigir dos poluidores o uso renovável do meio ambiente, não havendo somente a finalidade de imputar um novo tributo arrecadatório (fiscal), mas também comportamentais (extrafiscal), sendo sua finalidade nos limites do art. 3º do Código Tributário Nacional Brasileiro.

Coaduna-se com a idéia acima exposta, os ensinamentos de Vânia Senegalia Morete Spagolla (2008, p.69):

[...]seja para exigir dos poluidores contribuições que auxiliem na fiscalização e reparação de danos ambientais, para aumentar a carga tributária daqueles que assumem posturas contrárias à causa ambientalista, ou ainda por meio da concessão de incentivos para estimular aquelas que contemplam o uso sustentável dos recursos naturais.

A tributação ambiental expõe que o dano da atividade industrial deve ter o ponto de equilíbrio, em suma, a proporcionalidade da adoção de medidas tributárias à lesão ao meio. Vale ressaltar que a integralização ao pagamento do dano é inserida no custo final dos produtos aos consumidores. Assim, o encarecimento do produto deve ser equilibrado à extensão do prejuízo que toda a coletividade sofre para sua produção (NUNES, 2005).

Cristiane Denari (2008, p.154), ressalta que:

[...]as leis que dispõem sobre a internalização dos custos ambientais concentram-se geralmente até o limite em que não se sobrecarrega o valor dos custos da produção, evidentemente porque, levando a aplicação do princípio do poluidor-pagador até os seus limites, chegar-se-ia à paralisação da dinâmica do mercado, por uma elevação de preços impossível de ser absorvida nas relações de troca.

Salienta-se que os custos integrados aos produtos no final são um custo-benefício ao poluidor. Por outro lado, para o consumidor é uma pena cruel o simples

repasse do tributo ao preço do produto, pois permite a obtenção do bem por poucos; infelizmente, por aqueles que conseguem pagar mais aos produtos que geram maior dano ambiental (DENARI, 2008).

Por fim, afirma-se que o princípio do poluidor-pagador objetiva imputar ao poluidor os custos suportados pela sociedade, em razão das limitações advindas com a degradação ambiental causada pelo exercício da atividade econômica. A forma encontrada, por meio do princípio em questão, que o poluente responsabilize a internalização dos custos ambientais, ou seja, a contabilização destes custos com vistas à sua integração no valor dos produtos e serviços postos em circulação (OLIVRIRA, *apud* SPAGOLLA, 2008).

1.3. PRINCÍPIO DA PRECAUÇÃO

No debate acerca da tutela ambiental, o princípio da precaução obtém êxito conjunto ao princípio do poluidor-pagador, em face à degradação ambiental como escopo do desenvolvimento sustentável.

O princípio da precaução impõe um prévio juízo de valor a real necessidade de políticas públicas que antecipem degradações futuras ao meio ambiente. Cristiane Denari (2008, p.150) entende que o princípio da precaução “busca evitar perigos ambientais e procurar uma qualidade ambiental favorável, visando à consecução de fins de proteção ambiental básicos.”

A saber, a eficácia deste princípio acrescenta ao poluidor-pagador em manter o desenvolvimento sustentável. Sobre a questão, Édis Milaré (2007, p.824) descreve: “O princípio, aqui por ora discorrido, procura instituir procedimentos capazes de embasar uma decisão racional na fase de incertezas e controvérsias, de forma a diminuir os custos da experimentação.”

Seguindo a idéia conceitual da essência do princípio ora exposto, Cristiane Denari (2008, p. 151) conceitua:

O princípio da precaução se resume na busca do afastamento, no tempo e no espaço, do perigo; na busca também da proteção contra atividades. Sua atuação se faz sentir, mais apropriadamente, na formação de políticas públicas ambientais, onde a exigência de utilização melhor tecnologia disponível é necessariamente um corolário.

Durante a ECO-92, reunião da ONU sobre Meio Ambiente, foi elaborada uma carta de princípios intitulada Declaração das Nações Unidas. O princípio 15 preconiza que para proteger o meio ambiente, as medidas de precaução devem ser amplamente observadas pelos Estados. Em caso de riscos de danos graves, a ausência de certeza científica absoluta não deve servir de pretexto para adiar a adoção de medidas efetivas de tutela do meio ambiente.

Este posicionamento esclarece que os Estados não podem continuar mantendo a cegueira; que é urgente e necessário a viabilização de instrumentos capazes de desempenhar atividades que verifiquem prejuízos; que permitam o exercício da precaução aos danos ambientais. Assim, a ausência do princípio da precaução na preservação ambiental gera danos irreversíveis.

Destarte, a precaução implica perante a ameaça de danos sérios ao meio ambiente, ainda que não existam provas científicas que estabeleçam um nexo causal entre uma atividade e seus efeitos. Importante ressaltar que devem ser tomadas às medidas necessárias para impedir a sua ocorrência (MARTINS, *apud TUPIASSU*, 2002).

Isto posto, o princípio da precaução é um dos pilares das Políticas Públicas em viabilizar a antecipação dos danos futuros ao meio ambiente, em face da relação da atividade econômica ao meio ambiente, sem que estes tragam prejuízos que impeçam o prosseguimento de qualquer ação potencialmente causadora de danos, determinando regras de preservação do meio ambiente para as presentes e futuras gerações, bem como para que o desenvolvimento econômico obtenha freios e procure novas tecnologias, visando o progresso do consumismo e, ao mesmo tempo afaste os riscos de danos irreversíveis.

1.4. PRINCÍPIO DA PREVENÇÃO

O princípio da prevenção, coligada por doutrinadores à precaução, os quais usam a mesma expressão, é o suporte para que o Estado e a sociedade busquem instrumentos que viabilizam a prevenção do dano futuro, quando o perigo é certo e determinado, prevenindo os danos irreversíveis ao meio ambiente.

Paulo de Bessa Antunes (2007, p.45) discorre o princípio em questão em caráter objetivo, no sentido que este se aplica a impactos ambientais já conhecidos e dos quais se possam, com segurança, estabelecer um conjunto de nexos de causalidade que sejam suficientes para a identificação dos impactos futuros mais prováveis.

Dessa forma, os estudos da precaução devem ser realizados, e que resultem em análise se aquela atividade econômica possa trazer resultados negativos à sociedade e ao meio ambiente.

Édis Milaré (2007, p.100) assinala:

o princípio tem o objetivo impedir a ocorrência de danos ao meio ambiente, através da imposição de medidas acautelatórias, antes da implantação de empreendimentos e atividades consideradas efetivas ou potencialmente poluidoras.

Na aplicação do referido princípio, é imperiosa a análise e a imposição de medidas preventivas, acautelatórias do dano, para que este deixe de ocorrer ou, ao menos, seja compensado, como caso do Estudo de Impacto Ambiental (EIA/RIMA)², e dos mecanismos de controle da poluição, que também podem ser considerados como instrumentos hábeis à efetivação e aplicabilidade do princípio da precaução.

² O EIA/RIMA está vinculado à Licença Prévia, por se tratar de um estudo prévio dos impactos que poderão vir a ocorrer, com a instalação e/ou operação de um dado empreendimento. A exigência do EIA/RIMA é definida por meio da integração dos parâmetros: tipologia, porte e localização do empreendimento. (Lei Federal n.º 6.938/81, que instituiu a Política Nacional de Meio Ambiente, regulamentada pelo Decreto Federal n.º 99.274/90, tornando-se uma exigência nos Órgãos Ambientais brasileiros a partir da Resolução do CONAMA n.º 001 de 23/01/86.)

1.5. ECONOMIA E MEIO AMBIENTE

No tocante aos avanços do desenvolvimento econômico, bem visto é a estreita relação entre Economia e Meio Ambiente, porque os fundamentos que a natureza fornece como matéria-prima e energia são essenciais para as linhas de produções econômicas; logo, para satisfações consumistas.

Sem que haja equilíbrio entre a atividade econômica e o meio ambiente, às políticas sociais de desenvolvimento ficam cerceados por não haver progresso numa sociedade mergulhada em problemas ecológicos, por mais que relutemos na questão da preservação ambiental.

O Constituinte Brasileiro ao promulgar à Constituição Federal de 1988, aperfeiçoou o desenvolvimento econômico a um meio ambiente equilibrado, pressupondo que o Estado ponha ordem nos problemas econômicos e sociais, com fim de solucionar e não gerar custos negativos a sociedade.

Para o Professor Doutor José Afonso da Silva (2009, p.786) “[...]a atuação do Estado, não é nada menos do que uma tentativa de pôr ordem na vida econômica e social, de arrumar a desordem que provinha das atividades econômicas desenfreadas (liberalismo).”

Sem a intervenção do Estado para minimizar essa problemática entre a necessidade econômica a um meio ambiente equilibrado, os resultados seriam desastrosos para o crescimento ordenado da econômica de produção.

Assim, esta preocupação da intervenção estatal ao meio ambiente equilibrado parte do princípio da ordem econômica, inserido no inciso VI, do art. 170 da CF/88, a fim de atender os princípios no campo jurídico do Direito Ambiental, por exemplo, a precaução, prevenção e poluidor pagador. Ressaltado apenas para junção do progresso econômico e os avanços na tutela ambiental.

Admiti-se, ainda, que as atividades econômicas devem obter o crescimento sempre acompanhado com a preservação dos recursos naturais. Neste caso, o que torna a Economia e o Meio ambiente como ciências cada vez mais entrelaçadas.

E, por outro lado, temos o processo de produção que trabalha na necessidade de matérias-primas, transformando os bens destinados a satisfazer as mais diversas necessidades do homem. No meio deste, ou durante o seu uso, retornaram ao meio ambiente, da mesma forma das quais foram saqueados, conhecidas como resíduos do processo de produção (NUSDEO, 2000).

Cristiane Denari (2008, p.142), compartilha desse entendimento, no sentido que “[...]o meio ambiente enquanto for elemento do sistema econômico, considera o meio ambiente como sítio, tornando-se depósito dos subprodutos indesejáveis desta produção.”

Dada a questão das matérias-primas inutilizáveis, não se pode enxergar o meio ambiente destinatário dos indesejáveis bens de produção, visto a criação de externalidades negativas, onde o dano maior é à sociedade que deverá arcar com a escassez dos recursos, e o proprietário que detém a exploração destes, nada sofre, ou sequer recompensa esses danos a seus produtos.

Ao encarar a relação das atividades econômicas a ecologia, ocorre a constatação da escassez dos recursos naturais nos meios de produção, o que atualmente não podem ser mais encaradas como um sistema aberto, quer dizer que, os recursos não devem ser vistos como inesgotáveis, pelo menos, plenamente aberto, em outras palavras, não podem mais ignorar a origem, as transformações e o destino dos materiais e da energia utilizados em sua atividade econômica, seja pela produção, seja pelo consumo. Como bem analisa Fábio Nusdeo (2000, p.361).

Para o controle efetivo dos problemas ambientais, prospera a essência dos avanços da tecnologia em face da problemática que se estende entre a atividade econômica e o meio ambiente, a fim de viabilizar o desenvolvimento sustentável e alternativas na substituição dos recursos naturais, cujo esgotamento é previsível.

Ressalta-se que não se podem abstrair dos debates acadêmicos as novas mutações no sistema jurídico econômico com a finalidade de garantir o desenvolvimento sustentável, principalmente quando a intenção é - como no nosso caso -, demonstrar a efetividade da aplicação dos instrumentos econômicos, como os tributos na busca do Desenvolvimento Sustentável.

Cristiane Denari (2008, p.48), ao tratar do direito econômico e ambiental, discorre:

A política econômica trabalha necessariamente com a coordenação da atividade de mercado, com a concorrência, com a prestação de serviços do Estado. Ela abraça, também, questões de caráter ambiental, tais como: reaproveitamento de lixo, exigências de equipamento industrial para uma produção limpa, aproveitamento de recursos naturais, o quanto de reserva natural é desejável e qual seu regime social. São indissociáveis os fundamentos econômicos de uma política ambiental conseqüente e exequível. E uma política econômica conseqüente não ignora a necessidade de uma política de proteção dos recursos naturais.

Portanto, não restam dúvidas sobre a existência de vínculo entre a economia e meio ambiente, por mais que o agente econômico ao provocar a degradação ambiental apropria-se desse direito.

1.5.1. *Falhas de Mercado*

Os avanços das atividades econômicas, nos Estados ditames no modelo econômico liberal. As falhas e imperfeições de mercado foram se positivando, ou seja, assentada na operação constitucional, códigos de Direito privado e Poder de Polícia, o Estado sem observar alguns pressupostos econômicos, foi incapaz de lidar com a vida econômica real, que acabaram por ocasionar as denominadas *falhas de mercado* (NUSDEO, 2000).

Por seguir o raciocínio doutrinário, entende-se que a falha de mercado são custos e benefícios não assistidos pela atividade econômica, e não integralizado pelo agente por apropriar-se de um bem natural gratuito que resulta em danos que não possam ser usufruídos pela comunidade vizinha. Estas são algumas das hipóteses de falhas, como as externalidades negativas.

Paulo Henrique do Amaral (2009, p. 218), em artigo publicado, explica:

Toda atividade econômica produz benefícios e custos que serão apropriados pelos seus produtores ou consumidores. A apropriação gratuita de recursos ambientais, produz falhas de mercados, quando, por exemplo, alguns agentes econômicos causadores de poluição ambiental não incorporam seu custo ambiental no preço do produto. Da mesma forma, muitas empresas podem desenvolver a economia de toda uma região com a geração de empregos, sem com isso receber benefícios em razão disso. A esse fenômeno se atribui o nome de externalidade.

Para Fábio Nusdeo (2000, p139), as chamadas falhas de mercados consistem em 5 (cinco) espécies principais: Mobilidade dos Fatores, Acesso às informações relevantes, a concentração econômica, externalidades e bens coletivos, ocasionadas por fatores diversos e com conseqüência variáveis.

Dessa forma, a idéia de falhas de mercado produz benefício e custos a serem apropriados pelos seus produtores ou consumidores, sejam estes não integralizados ou custeados pelos agentes econômicos na sua apropriação gratuita dos recursos naturais. Limitar-se-á em tecer detalhes dos assuntos econômicos, somente no que interessa para os Estudos da Tributação Ambiental, que são denominadas falhas de sinalização, mero dizer: externalidades.

1.5.2. Externalidades

As externalidades, ou falhas de sinalização, ocorrem quando algum determinado ente não imputa nos seus respectivos preços todos os custos e os benefícios que impõe a outrem ou à coletividade quer produtoras, quer consumidoras.

Ou seja, quando não é possível internalizar tais custos, estes circulam externamente ao mercado, como bem afirma Nusdeo (2000, p.152):

As externalidades correspondem, pois, a custos e benefícios circulando externamente ao mercado, vale dizer, que se quedam incomensurados, pois, para eles, o mercado não consegue imputar um preço. E assim, o nome externalidades ou efeito externo não quer significar fatos ocorridos fora das unidades econômicas, mais sim fatos ou efeitos ocorridos fora do mercado, externos ou paralelos a ele, podendo ser vistos como efeitos parasitas.

A impossibilidade de o mercado sinalizar tais custos através dos preços, recai de forma negativo a terceiros, que se vêem obrigados a suportá-los em benefício daqueles que não chegam a conhecê-los.

Salienta-se que as externalidades tendem lograr no campo das atividades econômicas lícitas, realizadas, nos dizeres de Nusdeo (2000, p.153): “dentro das

regras do jogo do mercado”, isso porque, as atividades ilícitas, embora possam gerar externalidades, são suportados e admitidos pelo próprio agente infrator.

No entanto, as atividades econômicas que possam trazer benefícios não sinalizados em determinada atividade de produção, estar-se-á diante do fato da externalidade positiva, porque trazem conseqüências adversas à comunidade.

As externalidades positivas regem quando um agente econômico transfere benefícios a beneficiários não identificáveis, sem cobrar-lhes diretamente por isso, como a execução de financiamento de projetos educacionais, infraestrutura, no caso ambiental, nas soluções menos poluentes, mantendo o equilíbrio de sua atividade econômica ao meio ambiente. Assim, visualizaremos o inverso do instituto econômico: externalidade negativa, cujos exemplos mais comuns são os impactos ambientais.

Isto posto, as atividades econômicas que externalizam as benfeitorias sociais, melhor, benefícios sociais, possam carrear conseqüências adversas à comunidade, as externalidade negativas.

Assim, quando a vida de uma comunidade é afetada pela poluição despejada no ar por uma indústria vizinha, ou um pescador se vê desprovido de seu sustento em razão da poluição de um rio, os custos de eventuais problemas de saúde da comunidade e o desemprego do pescador não são computados nos gastos operacionais da indústria, constituindo-se em externalidades, ou seja, preço suportados por terceiros (TUPIASSU, 2006).

2. EVOLUÇÃO HISTÓRICA DA QUESTÃO AMBIENTAL NO BRASIL DO PONTO DE VISTA CONSTITUCIONAL BRASILEIRO.

O despertar na procura de promover a proteção ambiental, embora explosivo em várias partes do mundo, é muito recente em nosso ordenamento jurídico pátrio, de forma inovadora depois da promulgação de nossa Constituição da República Federativa do Brasil de 1988.

O art. 225, *caput*, reafirmou a preocupação e a preservação do Meio Ambiental garantindo este direito fundamental a vida do ser humano.

Cabe salientar que as Constituições anteriores não se preocuparam com a proteção do meio ambiente de forma específica e global. Na verdade, meio ambiente não existia como um conceito jurídico merecedor de tutela autônoma, visto a preocupação na ordem econômica e não na preservação do meio ambiente, conforme a seguir.

2.1. Questão Ambiental nas Constituições Brasileiras.

A primeira constituição do Brasil, denominada constituição imperial de 1824³, não fez referência à preservação do meio ambiente ou recursos naturais. Porém, na carta imperial, foram expostas no art. 170, n. XXIV proibições aos agentes econômicos que viabilizariam malefícios à saúde (MILARE, 2008). Em outra análise, as Câmaras Municipais, com atribuições que lhe foram dadas pela Lei de 1º de outubro de 1828 poderiam ser consideradas como forma de preservação ambiental, conforme consta o art. 66 e seus parágrafos (ANTUNES, 2007).

³ Leitura extraída do sítio <www.presidencia.gov.br> acessada em 15 set.2011

Art. 66. Terão a seu cargo tudo quanto diz respeito à polícia, a economia das povoações e seus termos, pelo que tomarão deliberações e proverão por suas posturas sobre os objetos seguintes:

§1ª – Alinhamento, limpeza, iluminação e despachamento das ruas, cais e praças, conservação e reparo das muralhas feitas para segurança dos edifícios, prisões públicas, calçadas, pontes, fontes, aquedutos, chafarizes, poços, tanques e quaisquer outras construções em benefício comum dos habitantes, ou para decoro e ornamento das povoações.

§2º - Sobre o estabelecimento de cemitérios fora do recinto dos templos, conferindo a esse fim com a principal autoridade eclesiástica do lugar; sobre o esgotamento de pântanos e qualquer estagnação de águas infectas; sobre a economia e asseio dos currais e matadouros públicos; sobre a colocação de curtumes; sobre os depósitos de imundícies e tudo quanto possa alterar e corromper a salubridade da atmosfera.

§3º - [...] edifícios ruinosos, escavações e precipícios nas vizinhanças das povoações, mandando-lhes por divisas para advertir os que transitam; suspensão e lançamento de corpos que possam prejudicar ou enxovalhar aos viandantes [...] providências para acautelar e atalhar os incêndios.

É fatídico argüir a inexistência da preocupação ao meio ambiente. Todavia, na época que o País se desenvolvia no aspecto social - por não constituir a preocupação ambiental -, foram dadas atribuições indiretas às câmaras municipais voltadas na preservação do meio ambiente como a limpeza, conservação de pontes; fontes; aquedutos; poços, para uma qualidade de vida saudável aos cidadãos.

Os parágrafos seguintes da lei, §4º, §5º e § 6º tratavam-se de imputar ordens aos cidadãos para manter a vida saudável e um meio ambiente equilibrado, quanto a poluição sonora, preservação dos animais, e por sua vez, determinadas plantações de árvores para preservação de seus limites, e das que forem úteis para preservação dos homens e dos animais (ANTUNES, 2007).

As Constituições seguintes a do Período imperial, ou seja, texto republicano de 1891, carta de 1934; 1937; 1946, dispunha da competência da União legislar em matéria de controle e preservação de minas e terras, riquezas do subsolo, mineração, águas, florestas, caça, pesca e sua exploração. Assim, a de 1967 e 1969⁴, mostrou a necessidade de atribuir competência à União para legislar sobre normas gerais de defesa da saúde.

Nos devidos termos, as constituições que precederam a de 1988, jamais se preocuparam em proteger e efetivar normas que viabilizassem a garantir o meio

⁴ Emenda autorgada pela junta Militar à Constituição de 1967, cuidou também da defesa do patrimônio histórico, cultural e paisagístico (art. 180, parágrafo único). No tocante à divisão de competência, manteve as disposições da Constituição emendada. MILARÉ, Édis. Op. cit., p. 151

ambiente ecologicamente equilibrado, assim como agregar a preocupação no ordenamento jurídico, a qual foi feita pela primeira vez na constituição de 1988, uma forma de garantir uma vida saudável e um meio ambiente de qualidade.

2.2. Questão Ambiental na Constituição de 1988

Na história inédita plausível na Constituição, a abordagem de instrumentos que viabilizam a preservação do meio ambiente em harmonia ao desenvolvimento econômico passa a existir a consciência de que é preciso viver em harmonia com a natureza, distinto das constituições anteriores, as quais não corresponderam no ordenamento jurídico um meio ambiente ecologicamente preservado.

Em nossa atual Carta Magna pode-se se reconhecida como “verde”⁵, uma vez que tem capítulo dedicado ao tema Meio Ambiente, ressaltando, todavia, que todos têm direitos a usufruir, como têm o dever de manter o Meio Ambiente ecologicamente preservado, bem como a finalidade de se criar uma fruição dos recursos ambientais em nível elevado de qualidade de vida às populações. Neste ponto, vale transcrever o Artigo 170, VI e o Art. 225 da Constituição Federal de 1988, que ressaltam o grande avanço na ordem econômica e social, **que** os mesmo significam para a preservação dos recursos naturais.

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

[...]

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

Com a preocupação adveio ao desenvolvimento econômico, o legislador constituinte estava impregnado de preocupações para estabelecer a harmonia entre a economia e o meio ambiente, para o desenvolvimento sustentável, como foi bem ressaltado no capítulo anterior (MILARE, 2008).

⁵ Para Édis Milaré (2008, p.152), a Constituição de 1988 denomina-se de carta “verde”, por ser tratado pela primeira vez em nossa constituição em capítulo próprio da proteção do meio ambiente.

Este artigo, da Ordem econômica e Financeira, traduz a conexão existente da atividade econômica com o Meio ambiente, assim, perfaz a estreita relação do Direito Tributário e o Direito Ambiental.

Na ordem social, o art. 255 dispõe:

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

§ 1º - Para assegurar a efetividade desse direito, incumbe ao Poder Público:

I - preservar e restaurar os processos ecológicos essenciais e prover o manejo ecológico das espécies e ecossistemas;

II - preservar a diversidade e a integridade do patrimônio genético do País e fiscalizar as entidades dedicadas à pesquisa e manipulação de material genético;

III - definir, em todas as unidades da Federação, espaços territoriais e seus componentes a serem especialmente protegidos, sendo a alteração e a supressão permitidas somente através de lei, vedada qualquer utilização que comprometa a integridade dos atributos que justifiquem sua proteção;

IV - exigir, na forma da lei, para instalação de obra ou atividade potencialmente causadora de significativa degradação do meio ambiente, estudo prévio de impacto ambiental, a que se dará publicidade;

V - controlar a produção, a comercialização e o emprego de técnicas, métodos e substâncias que comportem risco para a vida, a qualidade de vida e o meio ambiente;

VI - promover a educação ambiental em todos os níveis de ensino e a conscientização pública para a preservação do meio ambiente;

VII - proteger a fauna e a flora, vedadas, na forma da lei, as práticas que coloquem em risco sua função ecológica, provoquem a extinção de espécies ou submetam os animais a crueldade.

§ 2º - Aquele que explorar recursos minerais fica obrigado a recuperar o meio ambiente degradado, de acordo com solução técnica exigida pelo órgão público competente, na forma da lei.

§ 3º - 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.

§ 4º - A Floresta Amazônica brasileira, a Mata Atlântica, a Serra do Mar, o Pantanal Mato-Grossense e a Zona Costeira são patrimônio nacional, e sua utilização far-se-á, na forma da lei, dentro de condições que assegurem a preservação do meio ambiente, inclusive quanto ao uso dos recursos naturais.

§ 5º - São indisponíveis as terras devolutas ou arrecadadas pelos Estados, por ações discriminatórias, necessárias à proteção dos ecossistemas naturais.

§ 6º - As usinas que operem com reator nuclear deverão ter sua localização definida em lei federal, sem o que não poderão ser instaladas.

Por tanto, o art. 225 coloca o aspecto social, perseguindo o desenvolvimento e o bem-estar da sociedade. Edís Milaré (2008, p.154), com tamanha maestria, **completa:**

O meio ambiente neste capítulo implica que toda sociedade deve ser protegida dos excessos quantitativos e qualitativos da produção econômica que afetam a sustentabilidade e dos abusos das liberdades que a Constituição confere aos empreendedores.

Afora os artigos que preceituam o Meio Ambiente ecologicamente equilibrado, encontram-se nos textos constitucionais outros artigos a respeito do meio ambiente, ainda que de forma indireta, estes seguem abaixo citados (ANTUNES, 2007).

- a) Art. 5º, incisos XXIII, LXXI, LXXIII;
- b) Art. 22, incisos IV, XII, XXIV;
- c) Art. 23, incisos I, III, IV, VI, VII, IX, XI;
- d) Art. 24, incisos VI, VII, VIII;
- e) Art. 129, inciso III;
- f) Art. 174, §§3º e 4º;
- g) Art. 200, incisos VII, VIII;
- h) Art. 231;
- i) Art. 232.

Em razões das diversas constituições promulgadas, a preocupação do Estado com o meio ambiente é visível de forma direta e indireta, atribuindo-se a preocupação ambiental inédita na constituição denominada “verde” de 1988.

A importância de preservar o meio ambiente como garantir a estreita relação economia e meio ambiente, garante o bem-estar social e um meio ambiente ecologicamente equilibrado, viabilizando instrumentos de preservação.

2.3. Política Nacional do Meio Ambiente – PNMA

A Política Nacional do Meio Ambiente, instituída pela Lei 6.938, de 31 de Agosto de 1981, instituiu o Sistema Nacional do Meio Ambiente (SISNAMA), um grande avanço na precaução do legislador em buscar instrumentos aptos a propiciar conjunto de órgãos do Poder Público para efetivar a preservação do Meio Ambiente, como objetivos que viabilizam o Desenvolvimento Sustentável.

No tocante a importância da Política Nacional do Meio ambiente, o aspecto de fiscalizar, preservar, autorizar os agentes econômicos a se instalarem em áreas, adapta-se aos Princípios do Direito Ambiental, para que se evite um dano irreparável ao meio ambiente. Édis Milaré (2007, p.325) com maestria assevera a importância:

Sua implementação, seus resultados, assim como a estabilidade e a efetividade que ela denota, constituem um sopro renovador e, mais ainda, um salto de qualidade na vida pública brasileiro. Seus objetivos nitidamente sociais e a solidariedade com o planeta Terra, que, mesmo implicitamente, se acham inscritos em seus texto, fazem dela um instrumento legal de grandíssimo valor para o País e, de alguma forma, para outras nações sul-americanas com as quais o Brasil tem extensas fronteiras.

2.3.1. Objetivos

Expresso no *caput* do art. 2º da Lei 6.938/81, in *verbis*:

“A Política Nacional do Meio Ambiente tem por objetivo a preservação, melhoria e recuperação da qualidade ambiental propícia à vida, visando assegurar, no País, condições ao desenvolvimento sócio-econômico, aos interesses da segurança nacional e à proteção da dignidade da vida humana, atendidos os seguintes princípios (...).

A preservação, recuperação e condicionamento ao desenvolvimento sócio econômico são fatores alcançados com a realização dos objetivos específicos, que são como partes integrantes e inseparáveis do objetivo geral. Por sua vez, os objetivos específicos são implantados e atingidos quando as políticas respectivas são postas em prática, com seus planos, programas e projetos.

Os objetivos específicos expressos no art. 4º, com seus incisos, detalham aqueles fatores que, em linguagem de planejamento, respalda na sua abrangência, a concretude do objetivo geral.

Nestes objetivos, cria-se a idéia de instrumentos, meios que possam servir para a preservação e equilíbrio do meio ambiente.

2.3.2. Instrumentos

Atualmente há instrumentos existentes no ordenamento jurídico que viabilizam a preservação do meio ambiente, instituídas em sentido amplo na Política Nacional do Meio Ambiente, com resultados não muito eficazes, contudo, tendo em vista o objetivo deste trabalho de demonstrar a utilização da **atividade tributária como instrumento de preservação do meio ambiente** (grifo nosso), será feita uma breve análise acerca dos principais instrumentos existentes.

2.3.2.1. Licenciamento ambiental

É o instrumento que viabiliza o controle ambiental por meio do Poder Público em vista as intervenções das atividades econômicas no meio ambiente. Segundo Antunes (2007, p.141), o referido mecanismo é a principal manifestação do poder de polícia exercido pelo Estado sobre as atividades que causem prejuízos irreversíveis ao meio ambiente.

Vale ressaltar que Machado (2009, p. 275) denomina o licenciamento como autorização e conclui que as referidas autorizações não podem ser criadas por meio de portarias, e sim por vias de lei ou a lei deverá prever a sua instituição por outro meio infralegal.

Portanto, o licenciamento ambiental é um dos instrumentos que o Poder Público estar vinculado a autorizar determinada atividade econômica em áreas que possam auferir resultados não degradantes ao meio ambiente.

2.3.2.2. Estudo Prévio de Impacto Ambiental - EPIA

A Constituição Federal, em seu artigo destinado ao Meio Ambiente (art. 225, § 1º, IV), destina a obrigatoriedade do Estudo Prévio de Impacto Ambiental, com a devida publicidade para instalação de obras ou atividades potencialmente causadoras de significativa degradação, visando assegurar o direito a todos ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, sendo a exigência a realização do Estudo de competência do Poder Público.

Paulo Affonso L. Machado (2009, p.224) destaca que os estudos de verificação e análises de impactos ambientais terminam por um juízo de valor, ou seja, uma avaliação favorável ou desfavorável ao projeto. Não permitindo um Estudo de Impacto ambiental que se abstenha de emitir a avaliação do projeto.

Segundo Milaré (2008, p.372) “Tal análise se faz necessária para se anteverem os riscos e eventuais impactos ambientais a serem prevenidos, corrigidos, mitigados e/ou compensados quando da sua instalação, da sua operação[...]”

Nos devidos termos, a Lei referente à Política Nacional do Meio Ambiente (art. 8º, I) institui a competência para estabelecer normas gerais sobre o EPIA, o conselho Nacional do Meio Ambiente – CONAM, ressaltando que as questões que envolvam a proteção ambiental fazem parte da competência concorrente entre a União e os Estados de acordo com a Constituição Federal.

Faça expor que o Estudo Prévio de Impacto Ambiental - EPIA é um instrumento que atente as necessidades do princípio da prevenção, para que futuras instalações ou obras públicas e privadas, não resultem em danos irreversíveis ao meio ambiente.

2.3.2.3. Zoneamento ambiental

É um dos instrumentos que necessariamente para efetivação na proteção dos recursos naturais e suas espécies. Deve agregar as distintas áreas da ciência e

tecnologia disponíveis para ter uma eficácia e durabilidade no planejamento de proteção aos bens ambientais, principalmente quando um planejamento é mal-estruturado, mal-fundamentado, poder-se-á ensejar em um zoneamento equivocado e inadequado para o que se pretende proteger (MACHADO, 2009).

A idéia de zoneamento ambiental para Antunes (2007, p.185) “é uma importante intervenção estatal na utilização de espaços geográficos e no domínio econômico, organizando a relação espaço-produção, alocando recursos, interditando áreas [...]”. Temos como exemplos atuais na questão da preservação do meio ambiente, limitações de áreas que devem ser conservados, como os parques nacionais, patrimônios históricos e culturais.

Milaré (2008, p. 362) conceitua Zoneamento Ambiental como a existência na representação cartográfica de áreas com características homogêneas. Representações estas que resultem em interpretação e interação de mapas com a representação de determinado aspecto ambiental, elaboradas a partir de um processo metodológico.

Seguindo a idéia da autora, o processo metodológico para elaboração de um estudo de zoneamento ambiental, é constituído por alguns pontos importantes a serem delimitados para a elaboração do respectivo instrumento, como: **(i)** a área de estudo, bem como a finalidade de objetos; **(ii)** Definir prazos e recursos disponíveis, os quais servirão para a execução de todo o trabalho, e; **(iii)** as características dos aspectos ambientais que sejam de interesse para o estudo, devem ser identificadas no início, antes de proceder as demais etapas.

Com sua preocupação a preservação do solo e a todos os recursos que estão agregados a este, o Zoneamento Ambiental objetiva a preservação dos recursos naturais de determinada área, delimitando-se os limites de seu espaço a ser ocupado, como determinando o seu uso consciente.

3. OS TRIBUTOS E A DEFESA DO MEIO AMBIENTE

Até o presente momento, o debate acerca do Direito Ambiental em conjunto com o Tributário reforça o fundamento sistêmico para um repensar da função dos tributos, principalmente enquanto instrumentos da promoção efetiva da preservação ambiental.

Atualmente, confronta-se o equilíbrio ambiental a crescente destruição pela intervenção humana e a interferência pressupõe a necessidade do consumismo a qualquer custo, comprometendo a harmonia ambiental.

Essa situação traduz um embate negativo ao Meio Ambiente ecologicamente equilibrado com a força da atividade econômica. De um lado, encontra-se uma atividade degradadora do homem, seguindo as antigas falácias de que os recursos naturais são infindáveis; por outro lado, o Meio Ambiente fragilizado por não suportar a carga de novos ataques, ou seja, novas explorações desenfreadas.

O que se presencia na ideologia desenvolvimentista e o anseio pelo crescimento na atividade econômica, é uma relutância à preservação do meio ambiente para suprir as próprias necessidades. Dessa problemática, indaga-se: Quais instrumentos que possam viabilizar de forma eficaz a preservação do meio ambiente, como fator principal de produção e de satisfações das necessidades humanas?

Na necessidade de buscar meios de preservação ambiental, dentre eles, com maior relevância ao mundo moderno, elenca-se o Direito para viabilizar que o Estado implante programas de políticas públicas através da ação ordenada e coordenada da intervenção na atividade econômica. Assim, o direito passa a ser um instrumento para o Desenvolvimento Social e o Meio Ambiente torna-se protegido e definitivo para satisfações econômicas e humanas (SCAFF; TUPIASSU, 2005).

Seguindo as idéias expostas, AMARAL (2009, p. 225) assevera que:

[...]pode-se perceber que o Direito pode ser um instrumento pelo qual o Estado realizará suas políticas ambientais, pois sua normatização decorre

da necessidade do Estado regular atividades sócio-econômicas, direta ou indiretamente, relacionadas à degradação ambiental.

A existência de novos instrumentos que podem viabilizar a segurança ao bem ambiental, objetiva desenvolver sistemas preventivos, evitando, assim, a ocorrência do dano ecológico (SILVA, 2009). Dentre esses novos instrumentos de proteção ambiental encontram-se as econômicas, tributárias e regulamentadores.

No trabalho exposto, somente adentraremos no aspecto na atividade tributária como instrumento de preservação do meio ambiente.

O assunto que se prolonga nos ramos da ciência jurídica, na aplicabilidade dos instrumentos tributários, discute-se seriamente sobre a sua eficácia e, mesmo quando aceita teoricamente, pouco consenso exista sobre a sua atuação prática.

Ao contrário, por força do art. 170, VI da CF, a defesa do meio ambiente correlaciona com a atividade econômica exercida e que haja uma interferência do Estado na sua proteção.

Na seara da repercussão acerca dos tributos ambientais, alguns autores, denominam a tributação ambiental como ecotributos em razão do seu caráter amplo.

Corroborando Alejandro C. Altamirano (2009, p.51), ao explicar:

Los ecotributos son considerados como los instrumentos económicos específicos que apuntan a encarar una conducta compatible con el medio ambiente, sin que simplemente sean una analogía con los impuestos como instrumentos generadores de recaudación.

Extraí-se do texto constitucional, que o tributo é um viés em viabilizar a estimativa na preservação do bem ambiente como freio das atividades econômicas na questão dos danos negativos ao meio ambiente.

Como bem afirma Roque Antonio Garrazza (2008, p. 687) “o dispositivo tem repercussões tributárias de tomo. De fato, também os instrumentos tributários podem e devem ser utilizados para fins de defesa do meio ambiente.”

O autor citado menciona que a atividade financeira a qual se insere o tributário não é um fim mesmo. Tem caráter meramente instrumental, já que dá ao Estado os meios pecuniários de que necessita para atingir os fins que lhe são apontados pela Constituição, promover a educação, a cultura, o lazer e melhorar a saúde da população (GARRAZZA, 2008).

Antes de conceituar o tributo, entende-se que a atividade tributária é um dos instrumentos que pode viabilizar a contribuição na efetividade das políticas públicas voltadas ao alcance de objetivos sociais, no caso do meio ambiente, a imposição de tributos exerce sua finalidade extrafiscal, cumprindo o importante papel pedagógico nos comportamentos dos indivíduos e fazendo com que o tributo obtenha resultados positivos na esfera das externalidades negativas, quando este traz a lume os incentivos fiscal e extrafiscal (NUNES, 2005).

Na ocasião, a importância dos ecotributos como instrumento de preservação do meio ambiente tem seu papel fundamental, como dada por Leliana Vieira (2003, p.41):

O tributo ambiental teria o papel, nessa situação, de canalizar o financiamento do gasto social referente à conservação e recuperação dos recursos naturais, conforme a capacidade econômica dos contribuintes e levando ainda em consideração os que exibem maior ou menor capacidade de contaminar, ou maior ou menor potencial de descontaminar o bem ambiental.

É de ressaltar, contudo, que há opiniões doutrinárias distintas no conceito dado por Leliana referente à finalidade dos ecotributos. Paulo Henrique Amaral (2009, p.51), por exemplo, entende que os instrumentos tributários e econômicos deverão incentivar as atividades econômicas não poluidoras em detrimento das poluidoras, como forma de reorientar as condutas dos agentes poluidores a adotarem novas tecnologias limpas para reduzirem custos em seus processos de produção.

Assim, o objetivo da Tributação Ambiental consiste em desestimular as condutas que causem danos ao meio ambiente, corroborando a postura preservacionista através da concessão dos benefícios fiscais em minimizar o dano, internalizando os custos no abatimento sem impedir o desenvolvimento industrial.

Também influirão nas condutas dos sujeitos passivos na ordem da redução das suas atitudes contaminantes.

Nesse sentido esclarece José Marcos Domingues de Oliveira (2000, p.38):

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)
[...] assim, o Estado reconhece o esforço do cidadão em cumprir a lei, e não apenas castiga o recalcitrante; tributa-se menos – a título de prêmio – quem não polui ou polui relativamente pouco.

As propostas se coadunam com a implementação dos Tributos Ambientais, sem recair no preço final dos produtos adquiridos pelos consumidores, obtendo-se dessa forma, vantagens em consumir produtos que viabilizam o meio ambiente ecologicamente equilibrado.

De fato, neste contexto, a atividade tributária como instrumento de preservação ambiental caminhará para resultados excelentes na constituição de uma efetiva política de desenvolvimento sustentável. A priori, identificar-se-á os objetivos extrafiscal, bem como a instituição de tributos específicos e direitos para se atender as necessidades ambientais brasileiras. Este êxito depende de um alto nível de informação à sociedade, para assim, contemplar um meio ambiente ecologicamente limpo e equilibrado.

Como bem salienta AMARAL (2009, p.227), “A utilização do sistema tributário brasileiro em benefício da proteção ambiental não excluirá medidas de ordem administrativas, civis, econômicas e penais.”

3.3. CONCEITO DE TRIBUTO

Ao delinear o entendimento da função do tributo como instrumento de preservação do meio ambiente, pergunta-se: O que é tributo? Em detrimento das controvérsias doutrinárias darem sua definição ao seu conceito de o tributo, o legislador infraconstitucional, assim o fez por meio do art. 3º da Lei 5.172, de 25 de Outubro de 1966, *in verbis*:

“O tributo é toda 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.”

Como bem salienta o legislador, prevalente ao conceito legal, delineou diversos elementos que integram a obrigação tributária, enquanto laço jurídico que se instala ao ensejo da ocorrência fática (MACHADO, 2007). Apresenta-se como necessário abordar suas características, ao ressaltar as estipulações que arma o conceito jurídico-positivo

A **prestação pecuniária compulsória** significa dizer que toda relação tributária deva ser obrigatória de uma prestação em dinheiro. Destarte, o dever de pagar tributo nasce independentemente da vontade do cidadão. Concretizado o fato previsto na norma jurídica, nasce, automática e infalivelmente, a figurar como sujeito passivo da relação fisco-contribuinte (MACHADO, 2007).

Também é inerente ao conceito de tributo, **moeda ou cujo valor nela se possa exprimir**. Neste ponto, Paulo de Barros Carvalho (2007, p.85), faz uma crítica ao legislador em cometer um erro grosseiro, ao repetir o caráter pecuniário da prestação. Ressalta-se que o Direito brasileiro não admite a instituição de tributo “*in natura*”, cujo tributo seria pago por uma parcela de produção sem característica em pecúnia; e “*in labore*”, cuja prestação de todo profissional liberal seria dar um dia de serviço por mês à entidade tributante, pela mesma razão de alguns entenderem que os serviços militares, trabalhos em mesas eleitorais e aqueles que desempenham função de jurado realizariam o conceito de tributo.

Outro elemento que merece destaque em relação ao tributo, o caráter sancionatório, como bem expõem MACHADO, “o tributo se distingue da penalidade exatamente porque esta tem como hipótese de incidência um ato ilícito, enquanto a hipótese de incidência do tributo é sempre algo lícito (MACHADO, 2009).”

A idéia ao final não perfaz que um rendimento auferido em atividade ilícita não está sujeito ao tributo, por exemplo, nos casos do imposto de renda - alguém que institui rendimentos de atividades ilícitas deverá incidir o tributo, não que o tributo incide sobre atividade ilícita, mas que a hipótese de incidência de aquisição de renda econômica ocorre. Logo, sempre que alguém reparar um dano, pagar uma indenização ou estiver sujeito a uma multa por infração devida ao Estado, este pagamento não será um tributo.

Portanto, a lei não poderá incluir na hipótese de incidência tributária o elemento ilicitude, característica que distingue da penalidade porque suas hipóteses serão apenas atividades lícitas, permitidas pelo ordenamento. Se o faz, não está instituindo um tributo, mas uma penalidade.

O tributo, finalmente, é **cobrado mediante atividade administrativa plenamente vinculada**. É a última condição estatuída pelo legislador como escopo de definir “tributo”.

Devemos entender que o ato vinculado é aquele em que o agente público não tem liberdade de escolha, não pode deixar de praticá-lo o que a própria lei determina, não pode agir dentro de seu juízo de oportunidade e conveniência. A cobrança do tributo deva cumprir exatamente as determinações da lei, quando a lei contenha indeterminações, estas devem ser preenchidas normativamente, como bem observou HUGO DE BRITO MACHADO (2007, p.89).

Dessa forma, compete aos agentes de direito público seguirem a Lei, e aos inúmeros estudos implícitos na constituição federal, realizarem medidas que viabilizam a preservação do meio ambiente, cuja tributação não desvie de seu caráter pecuniário, vinculado e que não ultrapasse os limites da Lei, sem observância do princípio da legalidade previsto no art. 150, inciso I da Constituição Federal.

3.4. ESPÉCIES TRIBUTÁRIAS

O objetivo deste tópico é visualizar as espécies que compõem o sistema tributário brasileiro, em que consiste cada um destes tributos, e de que forma utilizá-los como instrumentos destinados a tutelar os bens ambientais.

Ao conceituar o art. 3º do Código Tributário Nacional como gênero, do qual os art. 145, I, II e III da Constituição Federal, e no Código Tributário Nacional, no artigo 5º, deve-se ater como espécies tributárias os impostos, as taxas e as contribuições de melhoria.

Em nosso sistema pátrio constitucional entende-se a existência da teoria tripartida, com efeito, prescreve que a União, Estados, Distrito Federal e Municípios poderão cobrar *impostos, taxas e contribuições de melhoria*. O código tributário, por sua vez, reafirma tais modalidades como espécies tributárias (NUNES, 2005).

Por outra vertente, destaca-se divisão pentapartida ou qüinqüipartida pelo Supremo Tribunal Federal⁶: as *contribuições sociais, de melhoria e de seguridade social*, como espécies de contribuição.

Por um critério lógico e coerente, ao se adotar o artigo 145 da Constituição, como dispositivo que preceitua as espécies tributárias, devemos salientar que o direito brasileiro possui apenas três, as quais serão estudadas posteriormente.

3.4.1. Impostos

O Código Tributário Nacional (Lei nº. 5.172, de 25 de outubro de 1966), dispõem que são tributos cuja obrigação tem por fato gerador uma situação independente de qualquer atividade estatal específica, relativa ao contribuinte.

⁶ REx. Tribunal Pleno do STF – Rex 138284-CE- Rel. Min. Carlos Velloso – j. em 01.07.1992 – DJ 28.08.1992(grifo nosso), disponível em www.stf.jus.br , acessada em 26/10/2009.

Assim, a obrigação tributária não se vincula a nenhuma atividade específica do Estado, direta ou indiretamente, relacionada ao sujeito passivo.

A respeito, aduz Vânia (2008, p.128) que:

O imposto é uma espécie tributária cujo pagamento é efetuado pelo contribuinte sem que este tenha auferido qualquer benefício por parte do poder público. Trata-se de uma prestação geral que tem por objetivo satisfazer as necessidades coletivas, sendo classificado, portanto, como um tributo não vinculado a uma prestação estatal.

Ante a definição acima, verifica-se que os impostos têm por sua finalidade a arrecadação de recursos que possam munir os cofres públicos da renda necessária para suprir as necessidades públicas, cabendo ao administrador público destinar os recursos conforme a realidade que se depara. É por essa característica de não vinculação e de seu fato gerador, e a destinação das receitas obtidas às despesas correntes do Estado, que esta modalidade de tributos distingue das demais.

Na questão ambiental, deve-se atentar o novo pensamento das regras-matrizes de incidência atualmente existentes, já que os impostos inviabilizariam a vinculação dos impostos ambientais ao desenvolvimento sustentável, sendo necessária a construção de uma nova base de pensamento capaz de viabilizar o seu funcionamento, cuja criação imediata se mostra inconveniente (TUPIASSU, 2006).

Saliente-se que os pensamentos que atentam na moldura de aplicação dos impostos ao desenvolvimento sustentável, instituem seguimentos doutrinários distintos.

Nesta perspectiva, Leliana (2003, p.74) cita que o princípio da capacidade contributiva, especificamente no caso dos chamados impostos indiretos, não teriam êxito, podendo ser mais bem aplicado aos impostos reais – que alcançam patrimônio ou operações definidas pelos respectivos fatos geradores. Embora afirme que a utilização extrafiscal dos tributos, e do imposto em particular, pode abstrair do princípio da capacidade contributiva como elemento essencial de sua definição.

VÂNIA SPAGOLLA (2008, p.129) traduz os impostos no princípio da não afetação da receita, regra de natureza financeira que diz respeito à rigidez ou

flexibilidade da execução do orçamento. Entretanto, a proteção ambiental não está elencada a esta afetação de impostos, em outras palavras, não é possível, levando em conta o texto constitucional, destinar o valor arrecadado com impostos ambientais aos custeios de despesas para a preservação e restauração do meio ambiente.

Em outra análise, Lise evidencia a fácil adequação da introdução de critérios ambientais nos impostos hoje existentes, perfeitamente condizentes com a aplicação do princípio da seletividade. Este princípio tem como análise dos dispositivos constitucionais a ele relativos a aplicação obrigatoriamente à tributação ambiental dos produtos industrializados e, facultativamente, à circulação de mercadorias e serviços, sempre levando em consideração a sua essencialidade (TUPIASSU, 2006).

Em argumento do princípio da seletividade, JORGE DE OLIVEIRA VARGAS (*apud TUPIASSU, 2003, p.145*) expõem:

[...]o princípio da seletividade, obrigatória ou opcionalmente, está constitucionalmente previsto e pode e deve ser utilizado em questões ambientais, pois nada pode ser considerado mais essencial do que a proteção do meio ambiente, através do qual se protege a saúde, o bem-estar e a própria vida.

Nesse ponto de vista, coadunemos com as idéias postas quanto à vinculação dos impostos ambientais no princípio da seletividade. Justamente os impostos incidentes sobre mercadorias e consumo serviriam como tributação ambiental indireta, tendo em vista novos mecanismos e graduações de alíquotas, deduções da base de cálculo, seletividade, isenções e restituições de modo que dificulte as atividades degradantes. Tal maneira importaria na aplicação direta do princípio do Poluidor-Pagador.

Enfim, os impostos indiretos melhor serviriam na preservação do meio ambiente, porque traria o papel de reorientar as atividades poluidoras, trazendo incentivos fiscais àqueles que contribuem para a proteção do meio ambiente, desestimularia tais condutas poluentes.

Assim, a essencialidade ambiental pautar-se-á as alíquotas não apenas dos impostos incidentes sobre mercadorias, mais de todos os outros impostos, sejam Federais, Estaduais ou Municipais.

No entanto, seria infeliz a criação de novos impostos com função extrafiscal ambiental, a qual deva ser tratada com muita cautela, considera-se o caso de que os impostos não poderão ter sua receita vinculada fora das exceções do inciso IV do artigo 167, da Constituição Federal, tendo em vista a existente elevação da carga tributária no Brasil, o que não é interessante (NUNES, 2005).

Destarte, a extrafiscalidade ambiental teria sua feliz eficácia nos impostos já existentes, como bem analisado por Nunes (2005, p.147):

[...]aprova-se com entusiasmo a aplicação da extrafiscalidade nos tributos já existentes e nas abstenções fiscais. No campo da tributação ativa, saliente-se que as contribuições, tanto as com finalidades sociais como as de intervenção, têm papel significativo na reconstrução do meio ambiente danificado, já que poderão ter suas respectivas receitas vinculadas a órgão ou entidades governamentais.

Insta salientar que a realidade da extrafiscalidade ambiental nos impostos já existentes vem gradativamente alcançando resultados positivos.

O caso recente fora o Governo Federal, anunciar a retirada do imposto sobre produtos industrializados (IPI) sobre produtos recicláveis, o que significa que o as condutas sociais e econômicas voltaram a adquirir maiores produtos recicláveis, e menos produtos degradantes ao meio ambiente. Dessa forma, temos um meio ambiente ecologicamente preservado pela atividade tributária.

Outra experiência bem sucedida é o ICMS ecológico, o qual se mostra bastante eficiente, incentivando Estados e Municípios a conservarem os recursos naturais locais. Todavia, o referido assunto será tratado com maior ênfase em capítulo próprio.

Dessa forma, verifica-se que os impostos são capazes de implementar novas condutas de preservação do meio ambiente, por meio de seu caráter incentivador quanto aos impostos indiretos e diretos pela competência residual da União, formando a conjuntura de princípios que possam contribuir por um meio ambiente sadio, essencial à qualidade de vida da população.

3.4.2. Taxas

As taxas no âmbito de sua competência comum do art. 145, II da Constituição Federal, instituem à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios, cobrar taxas sempre que houver o exercício regular do poder de polícia ou a utilização, efetiva ou potencial, dos serviços públicos específicos e divisíveis, prestados ao contribuinte ou postos à sua utilização. Essa mesma indicação é feita pelo CTN, em seu art. 77.

Do exposto ao tópico anterior, elenca-se que o imposto é uma espécie de tributo cujo fato gerador não está vinculado a nenhuma atividade estatal específica relativa ao contribuinte. Destarte, CAVALHO (2007, p. 38) leciona: “taxas são tributos que se caracterizam por apresentarem, na hipótese da norma, a descrição de um fato revelador de uma atividade estatal, direta e especificadamente dirigida ao contribuinte.” Nesses termos, temos as taxas como espécie tributária vinculada.

Na questão ambiental, a utilização dessa espécie tributária, representando o interesse público, tem por objetivo buscar uma retribuição pela fiscalização de atividades potencialmente poluidoras ou por serviços públicos de natureza ambiental prestados aos sujeitos passivos ou postos à disposição deles (SPAGOLLA, 2008).

Este tributo evidencia o exercício do poder de polícia ambiental quando aos interesses individuais e particulares ficam restritos e condicionados ao interesse público e direito de todos a um ambiente ecologicamente preservado. Nesse debate, a instituição de taxas vincula-se a uma atividade estatal, financiando o sistema de fiscalização ambiental nas atividades econômicas que venham a causar danos aos recursos naturais.

Paulo de Henrique Amaral (*apud* SPAGOLLA, 2008, p.137) assim leciona:

A tributação ambiental por meio de taxas obriga o poluidor-contribuinte a suportar o custo dos serviços públicos específicos necessários à preservação e recuperação do meio ambiente ou à fiscalização ou monitoramento de atividades econômicas relacionadas com a potencialidade ou efetiva lesividade ao meio ambiente. Assim, a taxa instituída em razão do poder de polícia terá que ser criada por meio de lei e

não tem, obrigatoriamente, a necessidade de gerar benefícios para o contribuinte.

Auferir a utilização dos serviços públicos quando este oferece ou dispõem de determinada atividade na área ambiental, compete a cobrança de taxas ao poluidor em razão da comercialização de produtos: resíduos perigoso, limpeza ou de preservação ambiental. Os recursos captados custearão os serviços disponibilizados ao poluidor pelo poder público, pois assim atribui aos poluidores o ônus de sustentar as despesas a fim de recuperar e preservar os recursos naturais.

Outra questão importante a ser analisada, diz respeito a base de cálculo das taxas ambientais, as quais devem incidir distinto às dos impostos, a fim de custear os custos das atividades administrativas, o que é obvio, porém oportuno consignar, se não fora desse modo estaríamos diante de um imposto, o que não é objeto desse tópico.

A hipótese de incidência das taxas em auferir recursos que custearão os gastos da atividade administrativa em manter um meio ambiente ecologicamente preservado deve atender também o respeito ao princípio da igualdade tributária, de forma que quem polui mais, paga mais, pois provoca gastos maiores aos cofres públicos pra que o Estado possa recuperar os danos ambientais. Estes custos administrativos devem ser proporcionais ao tamanho do dano ambiental: quem degrada mais o meio ambiente contribuirá mais do que aquele que não degrada, ou degrade menos.

Por ora, diversos juristas aprovam a aplicabilidade da taxa como um tributo ambiental essencial na preservação do meio ambiente, e louvam a sua iniciativa de implementação em benefício à qualidade de vida da população. José Marcos de Oliveira (2007, p.60) corrobora que as taxas cumprem seu objetivo na preservação do meio ambiente:

Assim, pensamos que as taxas ambientais, que devem ser graduadas conforme o custo dos serviços públicos ambientais relacionados à carga poluidora gerada pelos contribuintes podem representar substanciais receitas públicas para o custeio das correspondentes tarefas administrativas; isto sem prejuízo de também poderem produzir efeito indutor no poluidor a buscar alternativas de comportamento menos poluidor visando a diminuir o montante de taxa que lhe cabe pagar.

O grande exemplo eficaz na aplicação da taxa ambiental é Fernando de Noronha. Esse distrito, desde 1998, vem cobrando uma taxa de preservação ambiental, que se designa a assegurar as condições ambientais e ecológicas. Os valores são auferidos de acordo com uma tabela progressiva em relação aos dias de permanência dos turistas no referido arquipélago, tendo seu fato gerador a utilização da infra-estrutura física e o acesso ao patrimônio natural e histórico por parte dos visitantes, conforme bem informado por Vânia Senegalia Morete (2008, p.139).

Isto posto, verifica-se que a aplicação da taxa na questão de preservação ambiental requer empenho e persistência em fundar o tributo conforme o grau de degradação do contribuinte. Assim, as políticas de preservação terão recursos viáveis para uma atividade capaz de restaurar o dano, como instituir a fiscalização de possíveis degradações, com relação direta aos princípios do poluidor-pagador, precaução e prevenção, garantindo uma melhor qualidade de vida à sociedade.

3.4.3. Contribuições de Melhoria

Finalmente, a contribuição de melhoria prevista no art. 145, III, da Constituição Federal e no art. 81 do CTN é um tributo vinculado a uma atividade estatal decorrente de uma obra pública que desencadeia a valorização de imóvel adjacente. É o meio que a Constituição Federal criou para realizar a transferência, aos cofres públicos da valorização imobiliária causada por obras públicas.

Nesta linha de pensamento, José Marcos Domingues de Oliveira (2007, p.66) acentua a contribuição de melhoria a par do caráter fiscal, o grande estímulo (extrafiscal) as grandes obras ambientais à educação social, vejamos:

A contribuição de melhoria é um tributo que, a par de seu potencial arrecadador (fiscal), pode transformar-se num elemento estimulador de grandes obras de profundo sentido ambiental (extrafiscal). Além do seu caráter utilitário, tais obras contribuem para a educação do povo, sendo que a ignorância tem íntima conexão com a destruição do meio ambiente, por isso que a “educação ambiental” é um tema de relevo nos colóquios sobre o meio ambiente.

Deve-se entender por obras públicas as construções, ampliações ou manutenções, pertencentes ou incorporadas aos bens públicos. Isto é, obras que

propiciem proveito público imediato, sendo passível de fruição pelos seus administrados. Tem-se o pensamento majoritário na doutrina a hipótese de incidência na contribuição de melhoria a realização de obras públicas que decorram uma valorização imobiliária para o sujeito passivo da obrigação (MACHADO, 2007).

Assim sendo, não é um fator qualquer, desvinculado da atuação estatal, que dá ensejo à contribuição de melhoria, fato este suficiente para diferenciá-la dos impostos.

Destaca-se a distinta relação com as taxas, apesar de pertencer a classes dos tributos vinculados. A diferença entre as duas espécies tributárias caracteriza-se pela hipótese de incidência. As taxas como, foi estudado, têm o fato gerador relacionado com o exercício poder de polícia ou com uma prestação de serviços públicos. Na contribuição de melhoria, por sua vez é o benefício auferido pelo contribuinte, incluindo a obra pública na consequência valorização do imóvel (MACHADO, 2007).

Para o interesse do direito tributário ambiental, Leliane Vieira (2003, p.81), preconiza a possibilidade de utilizar a contribuição de melhoria, no enfoque de *mais valia* (grifo do autor), isto é, o ganho na qualidade do meio ambiente em razão da obra pública realizada. Como por exemplo, cita a autora, a despoluição e revitalização pelo poder público do Rio Tietê na cidade de São Paulo, que atualmente é um esgoto a céu aberto. Essa obra certamente causaria uma valorização dos imóveis situados nas imediações, podendo ensejar a cobrança de uma contribuição de melhoria.

Portanto, apesar de ser recepcionada como figura tributária pela constituição federal, a contribuição de melhoria vem aos poucos perdendo sua credibilidade, certamente pela rejeição que provoca entre os contribuintes. Porém, a dada funcionalidade eficaz na preservação ambiental, a contribuição de melhoria é mais uma válvula da qual se poderia utilizar a fim de ter um ambiente ecologicamente preservado, vinculando as arrecadações nas benfeitorias ambientais.

3.5. Função dos Tributos

Usualmente os tributos são empregados para representar valores finalísticos que o legislador imprime na lei tributária. Nos estudos doutrinários, sejam em benefício do Estado, ou em benefício do contribuinte, são modelados na sua aplicação.

Embora, em nosso ordenamento, possam ter funções específicas, a função precípua de arrecadar recursos para o Estado vai servir para custear as mais diversas atividades do poder público. Em outra questão, irá estimular condutas de determinada atividade, tanto para o setor econômico e social, como desestimular atividades poluidoras que vão de encontro com a legislação pátria.

Compete ao Estado intervir no setor privado, direcionando os tributos como mecanismo de avaliação de políticas públicas ambientais, tornando-as efetivas na proteção do meio ambiente conforme no art. 225 da Constituição Federal.

A propósito a doutrina verifica as condutas que possam caracterizar mudanças na aplicação do tributo, como as antigas falácias que o erário serviria para custear as diversas atividades do setor público. Isso implica a efetivação de despesas que vão desde simples contratações de terceiros ao pagamento de servidores que fazem a máquina do Estado se locomover.

Atualmente, adequar as novas funções dos tributos, em nosso ordenamento, para uma proteção efetiva do meio ambiente, o Estado não deve direcionar os tributos tão somente para arrecadar (fiscal ou fiscalista), mas abrir mão egoísta de ganhar, bem como, incentivar e estimular as condutas humanas. Na tutela ambiental, estimular condutas não poluidoras por meio da isenção, alíquotas menores nos produtos e serviços menos poluentes.

A pretensão do Poder Público deve ser mais ampla: é a de fazer a revolução social por meio do tributo, moldando a conduta do particular, de modo a obter resultados orientados pela idéia do bem-estar comum, e não apenas individual. Esse fim a ser alcançado pelo sistema tributário não é nenhuma novidade, e a doutrina o aclama como extrafiscalidade (NUNES, 2005).

Dessa forma, devemos conhecer as funções do sistema tributário, a fim de sustentar a aplicabilidade dos tributos com as políticas públicas de proteção ambiental, e elencar a melhor finalidade que agradam a todos, porque a receita que propicia ao Estado a praticar somente arrecadação, embora lícito, não é querido pela sociedade.

3.5.1. *Fiscal*

A tributação fiscal, também denominada de tributação tradicional, tem por objetivo suprir as necessidades estatais, com fins arrecadatórios voltados exclusivamente para abastecer os cofres públicos, realiza-se receita derivada. Esta fiscalidade imbuída de espírito de arrecadação é apresentada como função primária do tributo e financiam o atendimento das mais diversas atividades do poder público, como a educação, saúde; e outras necessidades da população.

Assim, Paulo de Barros Carvalho (2007, p.254) afirma que a fiscalidade é:

Sempre que a organização jurídica do tributo denuncie que os objetivos que presidiram sua instituição, ou que governam certos aspectos sua estrutura, estejam voltados ao fim exclusivo de abastecer os cofres públicos, sem que outros interesses – sociais, políticos ou econômicos – interfiram no direcionamento da atividade impositiva.

Seguindo essa idéia, Hugo de Brito Machado (2009, p.96), leciona que o tributo fiscal é “quando seu principal objetivo é a arrecadação de recursos financeiros para o Estado”.

Oportuno, a questão da função tributária fiscal, as doutrinas divergem na aplicabilidade quando defendem a tributação ambiental, pois, não aprovam os objetivos de suprir os cofres públicos, já que suas característica de arrecadação não supri as necessidades ambientais, além, o que inviabilizaria, pela alta carga tributária existente no Brasil.

Resta claro, pois, que a função do tributo fiscal é suprir as necessidades do Estado, capacitando os seus serviços públicos, com a consecução dos

programas idealizadores de seus objetivos fundamentais: a satisfação dos direitos e garantias individuais e coletivos previstos na legislação constitucional.

3.5.2. *Extrafiscal*

A denominada tributação extrafiscal é aquela orientada para fins outros que não a captação de dinheiro para o erário. O fim perseguido pela extrafiscalidade do tributo é estimular as atividades, setores econômicos ou regiões, produzindo a promoção do desenvolvimento, tais como a redistribuição de renda e de terra, e desestimulando o consumo de certos bens. Sendo assim, os tributos servem como forma de intervenção do Estado na economia privada, na medida em que possuem objetivo de produzir efeitos sobre ela, fazendo com que aquela mesma se desenvolva de acordo com os interesses do Poder Público.

Embora, a função extrafiscal estimule o Estado a interferir na economia privada, viabiliza gradativos de comportamento. Depara-se no Direito Tributário atual, os tributos que conseguem manter ambas as finalidades de forma harmônica (fiscal e Extrafiscal), apesar de que uma predomina sobre a outra.

Lise de Vieira da Costa Tupiassu (2006, p119) leciona que os tributos extrafiscal têm origem no crescimento da atividade intervencionista do Estado:

A utilização extrafiscal dos tributos tem sua origem relacionada ao crescimento da atividade intervencionista do Estado, pois, à medida que evoluem as funções sociais do Poder Público, se pode demonstrar de forma mais clara a ampla eficácia dos tributos enquanto elementos de regulação do mercado e reestruturação social, adquirindo fundamental importância a noção de extrafiscalidade, despidendo a figura tributária de seu caráter puramente arrecadatório.

Dessa forma, o exercício tributário caracteriza-se pela cobrança para suprir outros meios, que não meramente arrecadatórios, mas que possa servir como instrumento hábil para promover modificações na economia privada, a sanar as externalidades negativas geradas pelas atividades, sempre com objetivos de corrigir distorções sociais e econômicas.

Corroborando com as idéias funcionais dos tributos extrafiscal, temos a lição de Hely Lopes Meirelles (1993. p.120):

A extrafiscalidade é a utilização do tributo como meio de fomento ou dedesestímulo a atividades reputadas convenientes ou inconvenientes à comunidade. É ato de polícia fiscal, isto é, de ação de governo para o atingimento de fins sociais através da maior ou menor imposição tributária. [...] Com efeito, através da agravação do imposto podem-se afastar certas atividades ou modificar-se a atitude dos particulares reputadas contrárias ao interesse público, como pelo abrandamento da tributação pode-se incentivar a conduta individual conveniente à comunidade.

Nesse caso, os tributos extrafiscal influi na opção do contribuinte por esta ou aquela atividade lícita, em outras palavras, na decisão da prática de um ato que a lei permite. Insta ressaltar, ademais, quando o fato gerador de um atividade relacionada diretamente ao meio ambiente, é importante que este se cuide para não ensejar sanção.

Ressalta-se que a extrafiscalidade não visa impedir determinada atividade, mais sim condicionar diretamente a liberdade de escolha dos entes econômicos através da graduação da carga tributária. Em razões do tributo “não-arrecadatório” há certas críticas que recaem na figura da atividade tributária, constituindo-se muitas vezes em penalidade.

Neste sentido, é lícito dizer que embora determinado tributo detenha função eminentemente extrafiscal, necessariamente culminará ele com a obtenção de recursos para o Estado, porque, não existe entidade tributária que se possa dizer pura, no sentido de realizar tão-só a fiscalidade, ou unicamente, a extrafiscalidade (CARVALHO, p.2007).

Isto porque na questão ambiental, a utilização extrafiscal enquanto instrumento regulatório de determinadas atividades no escopo de proteger o meio ambiente. A incidência da tributação ganha uma eficácia maior, uma vez que sua exteriorização é feita não com a criação de novos tributos, o que levaria ainda mais o número dos já existentes, mais com a aplicação finalística das mesmas maneiras aos fins ambientais, os incentivos e as isenções por exemplo (OLIVEIRA, 2009).

Do exposto, a utilização dos tributos extrafiscal é o viés que o Estado utiliza para interferir na economia privada, para estabelecer novas formas de condutas para o bem-estar social.

Assim, este instrumento na questão ambiental é mais que o reflexo de um novo tributo é de estimular a procura de bens, produtos e meios de produção ambientalmente corretos do barateamento da carga fiscal sobre estes elementos incidentes.

3.5.3. *Parafiscal*

O tributo parafiscal atribui as pessoas de direito público, com ou sem personalidade política, e as entidades paraestatais, que são pessoas jurídicas de direito privado, mais que desenvolvem atividades de interesse público, arrecadar recursos para o custeio das atividades que, em princípio, não integram as funções próprias do Estado.

Barros (2007, p254) conceitua a Parafiscalidade:

[...]como o fenômeno jurídico que consiste na circunstância de a lei tributária nomear sujeito ativo diverso da pessoa que a expediu, atribuindo-lhe a disponibilidade dos recursos auferidos, para o implemento de seus objetivos peculiares.

Divergente as idéias postas, Machado não coaduna com Barros, uma vez que este defende a parafiscalidade não como um tributo, mais sim, como uma contribuição no caso da entidade que se beneficia desse fenômeno, em obter rendas mediante contribuições fixadas pelos próprios integrantes da categoria respectiva, em assembléia geral. Exceto a parafiscalidade como tributo em receitas de entidades de direito público (MACHADO, 2007).

Nessa seara, não vislumbra aprofundar em nosso estudo a divergência doutrinária da parafiscalidade, mas sim conceituá-la, e mostrar sua finalidade na preservação do meio ambiente, o que não se confirma, uma vez que os estudos

jurídicos até no momento expostos, não aprofundam os debates na aplicação da parafiscalidade na preservação do meio ambiente. O que inviabiliza a sustentação com um dos instrumentos na preservação do meio ambiente.

Em nosso entendimento, saliente-se que a parafiscalidade coaduna com a proteção do meio ambiente, pois, ao atribuir as entidades de direito público, ou privado, com objetivo de preservar o meio ambiente, estes órgãos arrecadariam os devidos tributos com a finalidade de financiar o desenvolvimento sustentável, ajudando o Poder Público, com seus associados, a manter um meio ambiente saudável e equilibrado.

4. TRIBUTAÇÃO AMBIENTAL COMO UMA REALIDADE

Os avanços tecnológicos e as explorações desenfreadas dos recursos naturais resultaram em ações catastróficas ao meio social. A ciência jurídica, em conjunto de teses com outras ciências, revolucionou ao instituir tributos e instrumentos econômicos para o desenvolvimento sustentável, e a fim de frear as atividades econômicas poluidoras, distinguindo das sustentações das infindáveis fontes naturais.

Partindo desse campo teórico, atualmente, concretiza-se a atividade tributária como instrumento de preservação do meio ambiente. O Estado, em criar um estado harmônico constitucional, viabilizou estes estudos, corroborando a sua aplicação na preservação do meio ambiente a sustentabilidade por meio da atividade tributária, constituindo um uma real qualidade de vida à sociedade.

4.1. A Tributação Ambiental no Brasil

No Brasil a inovação jurídica na proteção do meio ambiente vem em grau um pouco incipiente a utilização dos tributos e instrumentos econômicos para fins ambientais, embora seja aplicada de forma inconsciente dentro das políticas públicas mais genéricas, e de um modo geral, com caráter estritamente arrecadatório, a aplicação de tais mecanismos garante um meio ambiente ecologicamente preservado.

Afinado com os movimentos internacionais de proteção ao meio ambiente, notadamente após ECO/92, o Brasil destaca-se entre os países latino americanos na utilização desses instrumentos tributários, dentre eles, as taxas vinculadas ao uso de recursos renováveis, as taxas florestais, taxas sobre resíduos sólidos, os esquemas de depósito reembolso, os subsídios creditícios e a isenção fiscal (TUPIASSU, 2006).

Ressalta-se que a utilização de tais instrumentos é notadamente utilizada por políticas locais e pontuais, sem contarem com uma sistematização nacional,

umas bem-sucedidas, outras nem tanto. Porém, recentemente, como citado, o governo brasileiro instituiu a isenção do IPI (imposto sobre produtos industrializados) aos produtos recicláveis, onde seus respectivos resultados serão próximos.

A efetiva implementação de tal sistema, a Constituição Federal de 1988 em seu art. 20, §1º, garantiu aos municípios a participação nos resultados da exploração de petróleo ou gás natural, de recursos hídricos para fins de geração de energia elétrica e de outros recursos minerais respectivos e aos Estados, ao Distrito Federal.

Ocorre que as Leis 7.990/89 e 8.001/90 viabilizaram tais cobranças, contudo ao longo dos anos 90, foram editadas diversas leis otimizando a institucionalização de tais mecanismos econômicos. Por exemplo, através da Lei nº. 8.876/94, o poder executivo federal regula a criação do Departamento Nacional de Produção Mineral, responsável pela outorga de direitos de exploração dos recursos naturais, e o recolhimento das respectivas contribuições, cujas receitas são designadas em projetos, que direta ou indiretamente revertem em prol da comunidade local, na forma de melhoria de infra-estrutura, qualidade ambiental, da saúde e educação.

Também temos, na institucionalização da tributação ambiental nas políticas públicas, no inciso XIX de seu art. 21 da Constituição Federal de 1988. Hoje é regulada pela Lei 9.433/97, a qual alterou os diplomas anteriores, instituindo a Política Nacional de Recursos Hídricos, versando a dinâmica atualidade. A Lei reconhece a água como um recurso natural limitado, dotado de valor econômico, visando dar ao usuário uma indicação de seu valor, incentivar a racionalização do uso da água e obter recursos financeiros (art.19).

No entanto, a União instituiu a cobrança de uma taxa de fiscalização ambiental. A referida taxa foi instituída pela Lei 9.960/2000, a qual em visível atentado ao princípio da legalidade, ofensivo à isonomia e capacidade contributiva, resultou na suspensão de sua cobrança pelo Supremo Tribunal Federal (ADIN 2.178/-DF, Min. Ilmar Galvão).

Atualmente, a Taxa de Fiscalização Ambiental é regulada pela Lei 10.165, de 27 de dezembro de 2000, a qual fez ressurgir a figura tributária sob o título de

Taxa de Controle e Fiscalização Ambiental – TCFA, cobrada pelo exercício de poder de Polícia do IBAMA. Assim, restam as devidas críticas sobre a falta de contraprestação a justificar a imposição da taxa, como a falha na sua base de cálculo, o que representaria um mero artifício para o incremento da receita da autarquia ambiental (NUNES, 2005).

Oportuno, o que vem obtendo êxito no âmbito das políticas ambientais é a disciplina da extrafiscalidade do ITR (Imposto Territorial Rural) para fins de preservação. Sua base de cálculo é determinada pela devida equação entre o valor da área juntamente com seus acessórios. Na verdade, no cômputo da base de cálculo do ITR não são incluídas as áreas de preservação permanente, de reserva legal, de reserva particular do patrimônio natural, de servidão florestal, de interesse ecológico para proteção dos ecossistemas. Assim, o contribuinte contemplará um custo menor do fisco, com sua respectiva área de preservação.

Um grande avanço no Brasil na instituição de políticas ambiental bem sucedida é do **ICMS Ecológico**, o qual se mostra bastante eficiente, incentivando Estados e Municípios a conservarem os recursos locais. Referido tratado com maior ênfase em capítulo próprio.

Isto posto, verifica-se que a aplicação tributária na realidade brasileira vem gradativamente obtendo êxitos na implementação dos tributos como instrumentos de políticas ambientais, visando o desenvolvimento sustentável e atendendo os princípios do Direito Ambiental, como do poluidor-pagador, prevenção e precaução, exaurindo a penalidade para aqueles que poluem, e sim, resultando em incentivos fiscais.

4.1.1. ICMS Ecológico – Realidade no Brasil

4.1.1.1. Conceito

O Imposto sobre circulação de mercadorias e Serviços – ICMS encontra-se no âmbito do art. 150, inciso II, da Constituição Federal, sendo de competência dos Estados e do Distrito Federal.

O ICMS é considerado um imposto de âmbito estadual e, segundo Hugo de Brito Machado, sua receita tributária é a fonte mais expressiva para os Estados e para o Distrito Federal (CARVALHO, 2007).

Assim, dispõem a atual Carta Magna acerca do ICMS:

Art. 155 – Compete aos Estados e ao Distrito Federal instituir impostos sobre:

I- [...]

II- Operações relativas à circulação de mercadorias e sobre prestações de serviços de transporte interestadual e intermunicipal e de comunicação, ainda que as operações e as prestações se iniciem no exterior.

O mandamento constitucional assevera, ainda, que a distribuição do valor arrecadado pelo ICMS - a qual constitui extrema relevância para o presente estudo, vez que é justamente neste ponto que o Estado tem a faculdade de estabelecer critérios de repassar um maior valor cabível aos municípios que atingiu considerável índice de conservação ambiental, dar-se-á da seguinte forma:

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 de comunicação.

Nota-se que o critério de repartição representa uma clara intervenção positiva do Estado. Sua função é predominante fiscal, todavia, tem sido utilizado também com função extrafiscal.

A possibilidade de influência do ICMS representa um forte instrumento econômico extrafiscal, com vistas à consecução de uma finalidade constitucional de preservação, promovendo justiça fiscal que corrobora à atuação voluntária dos municípios que buscam um aumento de receita e uma melhor qualidade de vida para suas populações (SCAFF; TUPIASSU, 2005).

Os valores e critérios legalmente correspondidos aos municípios passam então a destacar uma relação maior à conservação do meio ambiente, o município receberá uma parcela maior que os demais. No caso, aquele que não tenha investido na preservação dos recursos naturais locais receberá até o limite máximo de 25% (vinte e cinco por cento), conforme dispõe o artigo 158, em seu parágrafo único, inciso II da Constituição Federal.

Sendo assim, o ICMS Ecológico é um benefício financeiro destinado aos municípios que tomem atitudes protetivas em relação ao meio ambiente, o qual cada município receberá um montante proporcional ao compromisso ambiental por ele assumido.

Ressalta-se que o ponto chave dessa política não é a criação de um novo tributo, não subsistindo qualquer ônus financeiro para o Estado ou aumento da carga tributária dos contribuintes, mas sim o instrumento (extrafiscal) para fazer com que os municípios invistam na preservação ambiental, recebendo uma parcela maior da receita do ICMS.

Assim, a adoção do ICMS Ecológico apresenta suas funções compensatórias e incentivadoras. Segundo Fiúza:

O ICMS Ecológico apresenta duas funções principais, quais sejam, a de estimular os municípios a adotarem iniciativas de conservação ambiental e desenvolvimento sustentável, seja pela criação de unidades de conservação ou pela manutenção de áreas já criadas, seja pela incorporação de propostas que promovam o equilíbrio ecológico, a equidade social e o desenvolvimento econômico e recompensar os municípios que possuam áreas protegidas em seu território.⁷

Outra questão que vale destacar é a utilização do ICMS Ecológico não apenas ao princípio do poluidor-pagador, mas também o seu corolário mais próximo,

⁷ FIUZA. Anete Pinto Fiúza. *ICMS Ecológico – um instrumento para a gestão ambiental*. Disponível em: <http://www.icmsecológico.org.br>. Acesso em 14 set.2011.

representado pelo princípio do Protetor-Beneficiário, os que poluem não recebem nada, ao contrário, perdem, enquanto os que preservam são recompensados (TUPIASSU, 2006).

Isto posto, a aplicabilidade do ICMS Ecológico vem gradativamente tendo êxito, não por se tratar de um tributo ambiental, mais a relação extrafiscal que o Estado compete em incentivar os municípios a terem uma receita maior com fins de proteção ambiental e um desenvolvimento sustentável em garantia de uma qualidade de vida a toda sua população.

Dessa forma, segue breve análise acerca da implementação do ICMS Ecológico em 2 (dois) Estados brasileiros, visto a crescente aplicação em outros Estados que seguem a ideologia preservacionista.

4.1.1.2. Experiência no Estado do Paraná

Aplicado pioneiramente no Estado do Paraná, 1991, o ICMS Ecológico encontra apoio na Constituição Estadual e, sucessivamente, adotada a Lei Estadual 9.491/91, Lei complementar Estadual 59/91 e o Dec. Estadual 974/91, que introduziram critérios e regulamentos ecológicos de repasse das verbas municipais do ICMS.

Em questão, os municípios necessitavam, na verdade, de alguma forma compensar as restrições e uso de algumas áreas, razão da necessidade de manter o cuidado com áreas de preservação ambiental, mananciais de abastecimento.

Diante de reivindicações das autoridades municipais, a alternativa pensada para a redução de tais prejuízos seria a adoção de instrumentos normativos que implementassem novos critérios de repartição de receitas

Dessa forma, ao viabilizar estes instrumentos, o Estado instituiu o ICMS ecológico, conforme dispositivo citado, repartindo uma parcela maior aos Municípios com fins de preservação ambiental.

Isso reforça que a aplicação do ICMS Ecológico no Paraná buscou o engajamento da população e as contínuas avaliações, como a transparência do

sistema e do procedimento de repartição, os quais, visando otimizar os resultados da política com inúmeros frutos positivos.

Como bem salienta Tupiassu (2006, p.207), os resultados positivos diante do ICMS ecológico corroboram a inserção de novas Políticas Públicas na questão de proteção ambiental, que vem incentivando o desenvolvimento econômico através de subsídios à matéria prima poluente, ou que se instalem nos municípios beneficiados pelo ICMS ecológico, utilizando processos não nocivos ao meio ambiente.

Vale mencionar um dado importante com relação ao número de municípios beneficiados no Estado do Paraná: Em 1992, foram 112; em 1998, o número já havia aumentado para 192 municípios, acarretando assim, o significativo aumento de 48,12% de Municípios beneficiados (TUPIASSU, 2006).

4.1.1.3. Experiência no Estado de Minas Gerais

A experiência do ICMS Ecológico no Estado de Minas Gerais sucedeu de uma experiência vitoriosa e bem difundida em sua implementação, por incluir não só os critérios de preservação ambiental, mais outros de extrema importância como se pode observar:

- a) Saúde
- b) Educação
- c) Áreas cultivadas
- d) Números de habitantes
- e) 50 (cinquenta) Municípios mais populosos
- f) Receita própria; e
- g) Patrimônio histórico

Conforme se observa, Minas Gerais avançou ainda mais nos critérios estabelecidos no repasse de parcelas referente ao ICMS Ecológico. Esses critérios foram instituídos pela Lei Estadual nº 12.040, de 28 de dezembro de 1995 – além de abrigar unidades de conservação, aumentou seu critério de repartição de receitas, o que se distingue das demais.

Portanto, a iniciativa da lei mineira relativa ao ICMS Ecológico reforça com a idéia que a utilização do sistema tributário não abrange somente a questão ambiental, mas todos os elementos que o cercam, dentre eles o elemento humano, que forma uma cadeia, a qual, para estar em harmonia, deve receber estímulos em cada um de seus componentes.

CONCLUSÃO

Os efeitos da ação do homem ao meio ambiente em mutações demasiadas, a esgotabilidade dos recursos naturais, pensamentos conservadores, principalmente aos grandes agentes econômicos que mantêm o império diante do consumismo atual com mínimo controle jurídico, são fatores que proporcionam a degradação recaindo à sociedade a utilização desses bens poluídos sem nenhum controle efetivo.

É preciso entender que a natureza se constitui em um bem maior, onde está presente a própria existência humana, a água que sacia a sede e também alimenta, e outros fatores que estão diretamente ligados ao equilíbrio de todos os seres vivos.

Em vista a degradação do ser humano ao meio ambiente, exploração demasiadas aos recursos naturais, nascem os movimentos ambientalistas significativos, principalmente as ONGs e diversos setores não governamentais - em número cada vez maior-, com objetivo precípua de preservação, conscientização, realizando ações de extrema importância para a conservação do meio ambiente; impulsionando o Estado a promover instrumentos eficazes à proteção dos recursos naturais.

O Estado, usurpando do seu poder de polícia, e base de políticas sustentáveis como agente de preservação, tem-se a efetiva implantação de ações de recuperação de áreas degradadas ecologicamente, coibindo, portanto, a poluição. A conservação dos rios, da fauna e da flora recaem sobre o Estado, assumido, assim, as diretrizes dos princípios ambientais ao compromisso do Poder de Público que permeia novos instrumentos em equilibrar o desenvolvimento econômico e o Meio Ambiente, garantindo a sustentabilidade e uma qualidade de vida a todos.

Todavia, observa-se os avanços em dirimir as poluições dos grandes centros urbanos, bem como elencar ações de preservação e sustentabilidade em conferências, reuniões; e acordos bilaterais em manter a existência dos seres vivos dependentes dos recursos naturais. Ressalta-se que as mutações ao longo dos

séculos foram palco de cessantes debates na reunião de Copenhague no ano de 2009, dirigindo novos rumos de preservação aos países cujo desenvolvimento econômico estão a frente das necessidades de preservação e proteção, sendo lançada propostas para a efetivação de um meio ambiente limpo e equilibrado.

Por essas razões, conforme demonstrado neste trabalho, a problemática dos avanços econômicos frente à escassez dos recursos naturais devem ser equilibradas, instituindo formas efetivas para atingir a preservação e a viabilização do desenvolvimento sustentável, ainda mais que os instrumentos existentes não são eficazes de frear estes avanços, o que proporciona novos estudos de forma a evitar o desequilíbrio ecológico e a degradação voraz.

Muitas são as formas possíveis de se controlar a poluição e de preservar os recursos naturais. Entretanto, no sistema atual se percebe um meio ambiente desequilibrado, existindo assim, a necessidade de novos instrumentos os quais se mostram mais eficaz que outras e dentro dessa premissa, encontra-se a Tributação Ambiental como instrumento de eficácia, corrigindo as falhas de mercado. Confirmada através das experiências realizadas, tanto no Brasil como no exterior.

Nota-se que a divergência na sua aplicação, são dúvidas que contrariam a eficácia desses instrumentos capazes de efetivar o seu objetivo, recaindo a população mais qualidade de vida e ao Estado menos danos ao seu erário, transformando suas receitas ao desenvolvimento social: educação, saúde, infraestrutura e mais qualidade de vida a população.

Assim, diante do problema levantado: **É possível realizar pela atividade tributária a preservação do meio ambiente, viabilizando o desenvolvimento sustentável?**

Observa-se para a efetivação da aplicabilidade do sistema tributário, deve cessar o pensamento egoísta dos agentes poluidores, instituindo uma reeducação ambiental eficiente para adequar o Tributo Ambiental a inserir-se no ordenamento jurídico brasileiro.

Uma vez comprovada, o objetivo foi alcançado em demonstra a aplicação do tributo de forma compulsória aos agentes poluidores, pois aos exemplos

existentes na aplicação, temos resultados satisfatórios, como o incentivo de isenções, alíquotas menores aos produtos menos poluentes, o que induz uma renovação das políticas sociais em preservar os bens ambientais.

Assim, é efetivamente necessário institucionalizar-se tributos relativos ao meio ambiente de maneira possível de alcançar um nível invejável de conservação dos recursos naturais, além de um excelente modelo de desenvolvimento sustentável e de qualidade de vida para toda a população brasileira.

Portanto, resta comprovada toda sua aplicação na aplicação dos tributos como instrumento de preservação do meio ambiente, em manter o meio ambiente limpo e equilibrado, viabilizando o desenvolvimento sustentável em prol da sociedade.

REFERÊNCIAS

AMARAL, Paulo Henrique do Amaral. *Tributação Ambiental: Contributo à política de desenvolvimento sustentável no Brasil*. in Martins, James.(coord.) *Tributação e Meio Ambiente*. v. 2 .Curitiba: Juruá, 2009,

ANTUNES, Paulo de Bessa. *Direito Ambiental*. Rio de Janeiro: 10 ed., Lumen Juris, 2007.

ALTAMIRANO, Alejandro. *El Derecho Constitucional a Um Ambiente Sano, Derecho Humanos y su Vinculación Con El Derecho Tributário*. in Martins, James.(coord.) *Tributação e Meio Ambiente*. v. 2 .Curitiba: Juruá, 2009,

CARRAZZA, Roque Antônio. *Curso de Direito Constitucional Tributário*. 24 ed. São Paulo: Malheiros. 2008

CARVALHO, Paulo de Barros. *Curso de Direito Tributário*. 19 ed. São Paulo: Saraiva, 2007.

DERANI, Cristiane. *Direito Ambiental Econômico*. 3 ed. São Paulo: Max Limonad,2008.

FERRAZ, Roberto. *Tributação e Meio Ambiente: O Green Tax no Brasil*. *Revista de Direito Ambiental*. Ano 10, nº 31. Editora Revista dos Tribunais.

MILARÉ, Édis. *Direito do Ambiente – a gestão ambiental em foco*. São Paulo: 6 ed.,Revista dos Tribunais, 2008.

MACHADO, Hugo de Brito. *Curso de Direito Tributário*. 21 ed. São Paulo: Malheiros, 2007.

MACHADO, Paulo Affonso Leme. *Direito Ambiental Brasileiro*. São Paulo: 10 ed., Malheiros, 2009.

MILARÉ, Édis. *Direito do Ambiente: doutrina, jurisprudência, glossário*. 5 ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2007.

NUNES. Cleucio Santos Nunes. *Direito Tributário e Meio Ambiente*. São Paulo: Dialética. 2005

NUSDEO, Fábio. *Curso de Economia: Introdução ao Direito Econômico*. 5 ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2008.

OLIVEIRA, José Marcos Domingues de. *Direito Tributário e Meio Ambiente: proporcionalidade, tipicidade aberta, afetação da receita*. 3 ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2007.

SILVA, Jose Afonso da. *Direito Ambiental Constitucional*. 7 ed. São Paulo: Malheiros. 2009

SILVA, Jose Afonso da. *Curso de Direito Constitucional Positivo*. 29 Ed. São Paulo: Malheiros; 2007

SCAFF, Fernando Facury e TUPIASSU, Lise Vieira da Costa. *Tributação e Políticas Públicas: O ICMS Ecológico*. *Revista de Direito Ambiental*. Ano 10, nº38. Editora Revista dos Tribunais.

PEREIRA, João Luís de Souza e SILVA, Davi Marques da. *Direito Tributário*. v. 7. Rio de Janeiro: Lumen Juris. 2009

TUPIASSU, Lise Vieira da Costa. *Tributação Ambiental: a utilização de instrumentos econômicos e fiscais na implementação do direito ao meio ambiente saudável*. São Paulo: Renovar, 2006.

VIEIRA, Leliana Maria Rolim de Pontes. *Tributos como forma de controle da poluição e instrumento de preservação ambiental: aplicação ao Sistema jurídico Brasileiro*. 2003. Dissertação (Mestrado em Direito Público), Universidade Federal de Pernambuco (UFPE), em convênio c/a a Associação de Ensino Unificado do Distrito Federal (AEUDF). Brasília, 2003

ELETRÔNICO

SPAGOLLA, Vânia Senegalia Morete. *Tributação ambiental: proposta para instituição de um imposto ambiental no direito brasileiro*, disponível em <http://www.dominiopublico.gov.br/download/texto/cp072507.pdf> - acessado em: 12 ago.2011

FIUZA, Anete Pinto Fiúza. *ICMS Ecológico – um instrumento para a gestão ambiental*. Disponível em: <http://www.icmsecologico.org.br> - acessado em 14 ago.2011.