

A CONTRIBUIÇÃO DOS INCENTIVOS FISCAIS E TRIBUTOS DE COMPETENCIA COMUM NA DEFESA DO MEIO AMBIENTE

LA CONTRIBUTION DES INCITATIONS FISCALES ET TAXES DE COMPÉTENCE COMMUNE DANS LA PROTECTION DE L'ENVIRONNEMENT

Anna Walléria Guerra Uchôa¹
Valmir César Pozzetti²

RESUMO

O crescimento econômico e o estímulo ao consumo de forma desregrada, tem trazido grandes problemas ambientais, afetando o equilíbrio do planeta. O Estado, por sua vez, estimula a economia, pois tem nela uma fonte de captar recursos ; a tributação. Os tributos, impostos desde o princípio da humanidade, de forma coercitiva, sempre foram causa de descontentamento. Assim, o objetivo do presente estudo é o de tecer considerações a respeito da necessidade de se chegar ao desenvolvimento sustentável, combinando a educação ambiental com a as questões tributárias, incentivando comportamentos saudáveis, com a redução de tributos, permitindo a sustentabilidade, e ao mesmo tempo o equilíbrio dos cofres públicos; pois à medida em que se arrecada menos abrindo mão de parte da receita, através de incentivos fiscais, o Poder público também gastará menos, com a reparação ambiental. Desta forma, utilizar a estimulação de receitas tributárias para incentivar comportamentos sadios gera bem-estar, saúde e educação cidadã, sem onerar os cofres públicos. A metodologia utilizada na presente pesquisa foi a bibliográfica, com método indutivo e qualitativo, com auxílio da doutrina, legislação e jurisprudência.

PALAVRAS CHAVES : extrafiscalidade; proteção ambiental; educação ambiental;

RESUMÉ

La croissance économique et stimuler la consommation de façon désordonnée , a apporté de grands problèmes environnementaux , affectant l'équilibre de la planète. L'Etat , à son tour , stimule l'économie parce que c'est une source de collecte de fonds ; imposition. Taxes , impôts depuis le début de l'humanité , que ce soit coercitive , ont toujours été la cause de mécontentement.. L'objectif de cette étude est de faire des considérations sur la nécessité de parvenir à un développement durable , combinant éducation à l'environnement avec les questions fiscales , en encourageant des comportements sains , la réduction des impôts , ce qui permet le développement durable, et à la même temps d'équilibrer les caisses publiques ; car la mesure où elle soulève des revenus moins précède par des incitations fiscales , l'autorité publique sera également dépenser moins à l'assainissement de l'environnement. Ainsi, l'utilisation des recettes fiscales de compensation pour encourager des comportements sains génère bien-être, santé et éducation à la citoyenneté, sans alourdir les finances publiques. La

¹ Doutoranda em Ciências Jurídicas pela UCA – Universidade Católica da Argentina – Buenos Aires. Co-orientanda do Prof. Dr. Valmir César Pozzetti; Mestra em Direito Público pela UFSC – Universidade Federal de Santa Catarina; Advogada; Professora do Centro de Ensino Superior do Amazonas.

² Doutor em Direito Ambiental pela Université de Limoges/França. Professor Adjunto da UFAM – Univ. Federal do Amazonas; Professor Adjunto da UEA – Univ. do Estado do Amazonas; Coordenador do Mestrado em Direito Ambiental da UEA; Co-orientador de teses na UCA – Universidade Católica da Argentina, Buenos Aires.

méthodologie utilisée dans cette étude était une littérature, avec la méthode qualitative et inductive, à l'aide de la doctrine, de la législation et de la jurisprudence..

MOTS CLÉS : extrafiscalité; protection environnemental; éducation environnemental.

INTRODUÇÃO

As questões ambientais, que hoje atravessamos, são qualitativa e quantitativamente diferentes das do pretérito, pois as mudanças trazidas pela modernidade, com novéis produtos e novas formas de consumo, transforma o meio em que vivemos e assim, ameaça a vida no planeta terra.

Nesse sentido a questão ambiental evoca as conseqüências problemáticas da modernidade e da dinâmica capitalista. Vários são os problemas ambientais que hoje enfrentamos, e a maneira como se dá esse enfrentamento, seus instrumentos, políticas e, assim, toda a dinâmica movimentada na busca de seu enfrentamento, fazem parte das grandes questões do nosso tempo.

Os problemas ambientais surgem porquê cada vez mais as pessoas exigem padrões de vida mais altos com tecnologias mais baratas, mesmo que os subprodutos, involuntários, incluam a degradação dos solos, poluentes tóxicos, ameaça de espécies animais ou a alteração climática.

Assim, o planeta terra encontra-se envolvido nesse emaranhado de problemas e dificuldades em se manter a vida do planeta. O problema assume proporções tão gigantescas que várias Conferências Internacionais já foram realizadas, no intuito de se discutir e encontrar soluções para o problema ambiental do globo terrestre. Dentre estas Conferências vale ressaltar a Conferência realizada no Brasil, na cidade do Rio de Janeiro em 1992, que foi de grande importância, ficando internacionalmente conhecida como Rio/92.

Os compromissos específicos, adotados pelas nações partícipes, da Conferência Rio/92, incluem três convenções, uma sobre Mudança do Clima, outra sobre Biodiversidade e outra Declaração sobre Florestas.

Também foram aprovados documentos objetivos mais abrangentes e de natureza mais política : a Declaração do Rio e a Agenda 21, que endossam o conceito fundamental de desenvolvimento sustentável, que combina as aspirações compartilhadas por todos os países ao progresso econômico e material, com a necessidade de uma consciência ecológica

A Declaração do Rio/92 contemplou princípios inovadores que passaram a conduzir as relações entre países ricos e pobres, contando com o apoio da Agenda 21 que estabeleceu, com vistas ao futuro, objetivos concretos de sustentabilidade em diversas áreas, explicitando a

necessidade de se buscarem recursos financeiros novos e adicionais para a complementação em nível global do desenvolvimento sustentável.

A Declaração Rio/92 contém 27 princípios, voltados à sustentabilidade. A Resolução 44/228 da Assembleia Geral mencionou, dentre os objetivos da Conferência, o desenvolvimento do Direito Ambiental Internacional, e, dentro deste contexto, a elaboração de direitos e obrigações genéricos dos Estados, tomando como base os mais importantes documentos jurídicos a respeito.

Assim, é na Declaração do Rio/92 que se nos deparam os direitos e as obrigações, cujo peso jurídico nem sempre é idêntico, visto que alguns dos princípios enumerados já podem ser considerados regras de direito internacional, ao passo que outros ainda não revestem tal característica.

A Conferência do Rio/92 nos permitiu uma aproximação holística de grande importância ao longo do processo de conscientização popular sobre a importância ambiental.

Dessa forma, ela consagra regras de direito ambiental internacional, dentre as quais podemos citar : o direito soberano dos Estados de explorar e utilizar os seus recursos naturais de conformidade com suas políticas ambientalistas; a responsabilidade internacional por dano ocorrido além das fronteiras nacionais; o dever de evitar dano ambiental grave em outros Estados; a obrigação de desenvolver o direito internacional no campo da responsabilidade; o dever de consulta antes de iniciar obras suscetíveis de provocar dano ambiental em outros Estados; o dever de notificar imediatamente aos demais Estados e organizações internacionais, no caso de acidente capaz de provocar dano ambiental grave; o dever de adotar legislação ambiental efetiva; o dever de cooperar de boa fé com os demais Estados na defesa do meio ambiente; e o dever de solucionar pacificamente as controvérsias internacionais ambientais.

O documento mais importante adotado no decorrer da Conferência do Rio foi a Agenda 21, onde a comunidade internacional apresenta, em longo documento, um planejamento destinado a solucionar até o ano 2.000 os principais problemas ambientais e que, conforme denominação indica, deverá entrar pelo século XXI. Entretanto, entramos no século XX! Sem que muito houvesse sido feito. O capitalismo resiste ao ambientalismo.

Na Agenda 21 todos os 40 capítulos seguem uma orientação semelhante, ou seja, contém uma introdução, exame dos programas, os objetivos, atividades, dados e informações e sua implementação. A questão dos recursos financeiros necessários à implementação dos programas foi estudada minuciosamente antes da Conferência, onde, no apagar das luzes, as necessárias dotações foram fixadas.

Cabe ao Brasil continuar a examinar cuidadosamente a Agenda 21, a fim de destacar aqueles programas que lhe dizem respeito. Até o presente, pouco tem sido feito e a despeito de os recursos financeiros ainda não existirem, não devem ser impedimento a que se busque implementar os programas; sobretudo na área social, sempre lembrando que, de acordo com a Agenda 21, cabe aos países rencidentes arcar com a maior parte das despesas.

Baseada nesses objetivos, a Declaração do Rio/92 reconheceu a natureza interdependente e integral do planeta Terra e proclamou esses 27 princípios, que devem ser operacionalizados pelas nações partícipes.

O conteúdo destes princípios visa, de forma resumida : colocar os seres humanos no centro das preocupações com o desenvolvimento sustentável, tendo direito a uma vida sustentável e produtiva, em harmonia com a natureza; manter a soberania dos Estados na exploração de seus próprios recursos segundo suas próprias políticas de meio ambiente e desenvolvimento, e a responsabilidade de assegurar que as atividades sob sua jurisdição ou controle não causem danos ao meio ambiente de outros Estados ou de áreas dos limites da jurisdição nacional, bem como assegurar o direito ao desenvolvimento que deve ser exercido de modo a permitir que sejam atendidas eqüitativamente as necessidades de gerações presentes e futuras e o dever dos Estados de assegurar a todos os cidadãos, o desenvolvimento sustentável.

Pois bem, como fazer isso ? De que forma educar, desenvolver, utilizar o meio ambiente sem degradar, assegurando a todos vida digna, saúde e repartição de benefícios a todos ?.

Dentro deste contextos, os Estados devem, respeitando suas especificidades, encontrar medidas, propostas e soluções para se chegar ao desenvolvimento sustentável, com o êxito que se programou.

Logo, justifica-se o presente estudo, uma vez que a busca de alternativas para se chegar ao desenvolvimento sustentável envolve todos os esforços, tanto do Estado como dos cidadãos, para conseguir o fim almejado.

Neste sentido, a tributação, imposta a todo cidadão de forma coercitiva é algo que incomoda a todos, uma vez que o cidadão reclama pagar impostos, sem obter a contrapartida do estado.

Logo, buscar mecanismos que propiciem ao cidadão pagar menos tributos, desde que ajude a preservar o meio ambiente, acaba por estimular novos comportamentos e o Estado abre mão da arrecadação, pois ao diminuir os quantitativos tributários em virtude de uma educação ou incentivo de comportamentos sadios, o Estado deixará de gastar grandes somas

na reparação de condutas mal sãs. Em suma : investir na prevenção é mais barato que gastar na reparação.

Dentro deste contexto, o nosso objetivo é o de fazer uma análise dos incentivos fiscais e dos tributos de competência comum (taxas e contribuição de melhoria) os quais podem ser utilizados como mecanismos de proteção ambiental.

Entretanto, a questão tributária, no Brasil, é muito complexa, pois classifica os tributos, quanto à destinação das receitas, em vinculados e não vinculados. Dessa forma, precisamos analisar quais as espécies tributárias que, do produto de sua arrecadação estariam aptas a destinarem-se diretamente à preservação do meio ambiente. Para entendermos esse mecanismo, precisamos entender como funciona o sistema tributário brasileiro, o que veremos a seguir.

1 – DEFINIÇÃO LEGAL E ESPÉCIES DE TRIBUTO

Em qualquer Estado de Direito, para que a sociedade viva em paz, tenha dignidade e evolua, é necessário que o Governo garanta o “mínimo necessário”, que se traduz na segurança, saúde, lazer, proteção, justiça social e qualidade de vida.

Para propiciar tais garantias, o Estado necessita de recursos e busca esses recursos no bolso do contribuinte, à fim de que, através do instituto da cidadania, o cidadão participe usufruindo dos direitos, mas contribuindo, cumprindo suas obrigações. Desta forma, a principal fonte de arrecadação de recursos financeiros, que financiam as atividades do Estado, são oriundas dos tributos.

No Brasil, o Sistema Tributário Nacional estabelece competências a todos os entes federados : União, Estado, distrito Federal e Municípios. Todos eles possuem capacidade tributária, podendo instituir e cobrar tributos, na forma da lei.

Importante entender, então, o que seria o gênero “tributo”. O Código Tributário Nacional nos traz essa definição, *in verbis* :

Art. 3º - 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.

Desta definição, entende-se, então, que o tributo é gênero, imposto coercitivamente ao cidadão, onde ele não pode se negar a pagar, caso esteja obrigado e, ainda, que o pagamento do tributo deve ser em moeda corrente e não pode haver tributação sobre ato ilícito. Para se caracterizar o gênero tributo, este deve ser exigido somente nas atividades consideradas lícitas. Não se permite a tributação de atividades ilícitas.

No tocante à competência para instituir tributo, a Constituição Federal estabelece :

Art. 145 - A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios poderão instituir os seguintes tributos:

I - impostos;

II - taxas, em razão do exercício do poder de polícia ou pela utilização, efetiva ou potencial, de serviços públicos específicos e divisíveis, prestados ao contribuinte ou postos a sua disposição;

III - contribuição de melhoria, decorrente de obras públicas.

§ 1º - Sempre que possível, os impostos terão caráter pessoal e serão graduados segundo a capacidade econômica do contribuinte, facultado à administração tributária, especialmente para conferir efetividade a esses objetivos, identificar, respeitados os direitos individuais e nos termos da lei, o patrimônio, os rendimentos e as atividades econômicas do contribuinte.

§ 2º - As taxas não poderão ter base de cálculo própria de impostos.

E o Código Tributário Nacional também complementa, em seu artigo 5º:

Art. 5º - Os tributos são impostos, taxas e contribuições de melhoria.

Cientificamente os tributos classificam-se em: vinculados, não vinculados e Contribuições Especiais. Veja-se que esta classificação é doutrinária; eis que o artigo 5º do CTN não inclui as contribuições como espécie tributária. A classificação em vinculados e não vinculados, diz respeito ao destino que se pode dar em relação à receita arrecadada.

Assim, os tributos não vinculados são aqueles que, uma vez instituídos por lei, são devidos, independentemente de qualquer atividade estatal, em relação ao contribuinte; portanto não estão vinculados a nenhuma prestação específica do Estado ao sujeito passivo. A esta espécie tributária dá-se o nome de imposto e está definida no CTN :

Art.16.- Imposto é o tributo cuja obrigação tem por fato gerador uma situação independentemente de qualquer atividade estatal específica, relativa ao contribuinte.

Logo, o imposto se traduz em uma modalidade de tributo que tem por hipótese de incidência um fato gerador qualquer, não consistente numa atuação estatal imediata. Atendem indistintamente às necessidades de ordem geral da administração pública, custeando seus serviços gerais, conforme estabelece a constituição Federal de 1988 :

Art. 167 - São vedados:

(...) omissis

IV - a vinculação de receita de impostos a órgão, fundo ou despesa, ressalvadas a repartição do produto da arrecadação dos impostos a que se referem os arts. 158 e 159, a destinação de recursos para as ações e serviços públicos de saúde, para manutenção e desenvolvimento do ensino e para realização de atividades da administração tributária, como determinado, respectivamente, pelos arts. 198, § 2º,

212 e 37, XXII, e a prestação de garantias às operações de crédito por antecipação de receita, previstas no art. 165, § 8º, bem como o disposto no § 4º deste artigo;

Conforme Rocha (1.998, p.26) “no âmbito do Direito Financeiro o imposto é o tributo que o Estado percebe a fim de atender de modo global às necessidades gerais da administração pública”.

Já Scherkerkewitz (1.998, p. 236), informa que :

A receita de impostos não pode estar vinculada a qualquer item do orçamento, ou seja, não se pode cobrar impostos para melhorar o sistema educacional, ou consertar estradas. Em casos como tais, por vias oblíquas, estar-se-á instituindo um tributo vinculado a uma atuação estatal, fato proibido pela nossa Constituição Federal .

O imposto é de fato, uma exação estatal cujo retorno ao indivíduo não está diretamente envolvido com ele. Nos impostos, o indivíduo paga ao Estado não porque recebeu diretamente, em razão do que pagou qualquer serviço, mas sim porque tem o dever de contribuir para as despesas de interesse geral. É beneficiado, sim, como membro da comunidade que recebe os serviços públicos, mas não há nenhuma relação direta entre o que pagou e os serviços que recebeu. É o caso da educação pública : enquanto uns pagam, por exemplo, o imposto de renda, outros usufruem do ensino gratuito nas universidades públicas.

Já os tributos vinculados são aqueles que, uma vez instituídos por lei, são devidos apenas quando houver atividade estatal prestada ou colocada à disposição do contribuinte. São eles: Taxas e Contribuição de Melhoria.

A Taxa tem por fato gerador o exercício regular do poder de polícia ou a utilização efetiva ou potencial de serviço público, específico e divisível, prestado ou colocado à disposição do contribuinte. É tributo que tem por hipótese de incidência uma atuação estatal, decorrente de serviço público ou de poder de polícia diretamente referida ao contribuinte. É exigida pelo Estado, em virtude da lei, para realização de uma atividade que afeta especialmente o obrigado.

A taxa está disciplinada no Código Tributário Nacional, *in verbis* :

Art. 77 - As taxas cobradas pela União, pelos Estados, pelo Distrito Federal ou pelos Municípios, no âmbito de suas respectivas atribuições, têm como fato gerador o exercício regular do poder de polícia, ou a utilização, efetiva ou potencial, de serviço público específico e divisível, prestado ao contribuinte ou posto à sua disposição.

Parágrafo único. A taxa não pode ter base de cálculo ou fato gerador idênticos aos que correspondam a imposto, nem ser calculada em função do capital das empresas.

Art. 78 - Considera-se poder de polícia atividade da administração pública que, limitando ou disciplinando direito, interesse ou liberdade, regula a prática de ato ou abstenção de fato, em razão de interesse público concernente à segurança, à higiene, à ordem, aos costumes, à disciplina da produção e do mercado, ao exercício de atividades econômicas dependentes de concessão ou autorização do Poder Público, à

tranqüilidade pública ou ao respeito à propriedade e aos direitos individuais ou coletivos.

Parágrafo único. Considera-se regular o exercício do poder de polícia quando desempenhado pelo órgão competente nos limites da lei aplicável, com observância do processo legal e, tratando-se de atividade que a lei tenha como discricionária, sem abuso ou desvio de poder.

A taxa é, então, um tributo vinculado e é de competência comum, a todos os entes federados, o que significa que todos (União, Estados, Distrito Federal e Municípios) podem instituí-la, através de lei, conforme tipifica o Código Tributário Nacional (CTN) :

Art. 80 - Para efeito de instituição e cobrança de Taxas, consideram-se compreendidas no âmbito das atribuições da União, dos Estados, do Distrito Federal ou dos Municípios aquelas que, segundo a Constituição Federal, as Constituições dos Estados, as Leis Orgânicas do Distrito Federal e dos Municípios e a legislação com elas compatível, competem a cada uma dessas pessoas de direito público.

A outra espécie tributária não vinculada é a Contribuição de Melhoria, que é uma espécie de tributo que tem por hipótese de incidência uma atuação estatal, consistente em uma obra pública indiretamente referida ao contribuinte, da qual decorra a valorização do imóvel deste. Este tributo pode ser cobrado pelo ente federado que realizar obra pública da qual decorra valorização imobiliária e os seus contribuintes passivos são os proprietários dos imóveis valorizados pela obra pública. O tributo tem como base o custo total da obra, que será rateado entre os beneficiários na proporção da propriedade, em relação ao total da área objeto da obra pública. Está prevista no CTN ;

Art. 81 - A contribuição de melhoria cobrada pela União, pelos Estados, pelo Distrito Federal ou pelos Municípios, no âmbito de suas respectivas atribuições, é instituída para fazer face ao custo de obras públicas de que decorra valorização imobiliária, tendo como limite total a despesa realizada e como limite individual o acréscimo de valor que da obra resultar para cada imóvel beneficiado.

Assim, no tocante à tributação brasileira, os tributos vinculados podem ser utilizados diretamente para incentivar uma atividade que poderá custear ou beneficiar o meio ambiente, conforme veremos a seguir. Já a espécie tributária “Impostos”, como o produto de sua arrecadação não pode ser utilizado diretamente, o legislador poderá, através do instituto de Incentivos Fiscais, conceder isenções ou imunidades, que poderão, através de Lei, isentar o contribuinte de pagar determinado imposto, desde que realize uma atividade em prol do meio ambiente. Vejamos, então, como pode funcionar esta tributação.

2 – FUNDAMENTOS DA TRIBUTAÇÃO AMBIENTAL NO DIREITO BRASILEIRO

Diante do contexto tributário, podemos dizer que os tributos não vinculados, a taxa e a contribuição de melhoria, podem ser utilizados no campo ecológico e estes podem ser instituídos por todos os entes federados.

Relembrando, a taxa é a espécie tributária cujo fato gerador é o exercício regular do poder de polícia, ou a utilização, efetiva ou potencial, de serviço público específico e divisível, prestado ao contribuinte ou posto à sua disposição. Já a Contribuição de Melhoria é o tributo que tem por fato gerador a valorização imobiliária decorrente de obra pública, tendo como limite total a despesa realizada e como limite individual o acréscimo de valor que da obra resulta para cada imóvel beneficiado.

Desta forma, como incitação à proteção ambiental, poderíamos ter a cobrança de uma taxa para a execução de um determinado ato, oriundo do contribuinte.

É o que ocorre, por exemplo, nas taxas que se paga para a obtenção de licenciamento ambiental : alguém que deseja exercer uma atividade que pode gerar danos ao meio ambiente, paga esta taxa e obtém a licença para funcionar. É o que aconteceu com a instituição da TFA – Taxa de Fiscalização Ambiental, introduzida pelo IBAMA- Instituto Brasileiro de Meio Ambiente e Recursos Renováveis no início do ano de 2000 : o IBAMA emitiu cobrança de taxas às Panificadoras que utilizavam lenha em seus fornos, além disso taxou irregularmente várias outras empresas que não provocavam danos ao meio ambiente. A taxa foi considerada inconstitucional.

Entretanto estabelecer taxas não é o suficiente, visto que é preciso direcionar o seu produto na defesa do meio ambiente. Por exemplo, o que faltou ao IBAMA seria o investimento deste valor cobrado e a repartição do seu produto com os demais entes federados, gerando mecanismos eficazes para a fiscalização e inibição de atentados ao meio ambiente. A Lei que instituía o tributo não o gerenciava na aplicação dele, como por exemplo, faltou a Lei mencionar : “o valor recebido será utilizado no reflorestamento”.

Mas, se a lei o fizesse, certamente seria um mecanismo importante de arrecadação para angariar recursos para a reparação dos danos causados ao meio ambiente.

A questão da introdução de taxas ambientais é muito perigosa, pois se a Lei que a introduzir deixar lacunas, aquele que provoca o dano, ou a sociedade, passa a acreditar que se está pagando para poluir. Dessa forma, a utilização desta espécie tributária pode ser benéfica e auxiliar em muito a sustentabilidade, mas deve-se ter o cuidado de direcionar os recursos dela oriundos, para realmente proteger.

Em relação à Contribuição de Melhoria, os entes federados podem cobrá-la, por exemplo, quando constroem obras públicas. Então, se o município resolve construir uma rede de esgoto para um determinado Condomínio Residencial, ele cobra uma taxa de contribuição de melhoria, pois o imóvel daquelas pessoas está mais valorizado do que o daquelas pessoas que moram em um Condomínio que não tem rede de esgotos.

Ainda no campo do Direito Tributário, temos os incentivos fiscais como instrumento de cobrança do custo ambiental, mais adotado atualmente (Constituições Estaduais de Alagoas art.217,XIII, do Mato grosso art.263, parágrafo único, Bahia art 214,XI e art 222; Goiás art.128, IV e 132, § 4º.; São Paulo art 193, XIII; Mato Grosso do Sul art 222, § 2º., XX; art 255, § 2o.; Pernambuco art 209, IX e 211 ; e do Rio Grande do Norte art 150, § 11) por legislações de entes federados, que não a União. .

Através deles, o Poder Público estimula a aquisição de equipamentos antipoluentes e a implantação de projetos de natureza conservacionista, exonerando os contribuintes do pagamento dos tributos incidentes.

Segundo Lucarelli (1.994, p. 23) :

A perda ou restrição dos incentivos fiscais concedidos pelo Poder público constitui medida de grande alcance na dissuasão da infração ambiental, encontrando previsão no inciso II do art 14 da Lei 6.938/81 A crítica feita à perda ou restrição de incentivos fiscais como instrumento de cobrança do custo ambiental é que “dessa forma o Estado está, na verdade distribuindo o custo ambiental entre toda a população, não importando quem seja e quem não seja beneficiário daquela atividade.

No Brasil, a utilização de instrumentos econômicos na defesa do meio ambiente ainda é embrionária. Para uma implantação adequada de instrumentos econômicos é necessário que possam simular cenários e resultados, de forma a orientar a implementação da nova sistemática, com base em instrumentos econômicos que levem em consideração critérios de eficiência e qualidade.

A inclusão de incentivos econômicos, através de impostos, taxas e outros instrumentos apropriados, na legislação, ajudará a se chegar à sustentabilidade. A luta pela conservação se fortalece à medida que os recursos ambientais são corretamente valorizados e os custos de seu esgotamento se tornam evidentes.

Como exemplo na área de utilizar-se os incentivos fiscais em prol do meio ambiente, no Brasil, podemos citar o parque industrial da Zona Franca de Manaus, hoje denominado de PIM – Polo Industrial de Manaus, um polo industrial, com incentivos fiscais.

A zona Franca de Manaus foi criada através do Decreto Lei nº 288 de 28/02/1967 e consolidada na Constituição de 1988, no ADCT :

Art. 40 É mantida a Zona Franca de Manaus, com suas características de área livre comércio, de exportação e importação, e de incentivos fiscais , pelo prazo de 20 e cinco anos, a partir da promulgação da Constituição.

Inédito no mundo, o modelo adotado pelo Brasil para desenvolver, sem deprestar os recursos naturais, na Amazônia Ocidental, está basicamente montado na política de incentivos fiscais às indústrias que aqui se instalarem, favorecendo mais àquelas que crescem em importância na medida em que o próprio modelo se consolida.

O Polo industrial de Manaus tem uma característica muito peculiar : para receber os incentivos fiscais, a Legislação Federal, Estadual e municipal, obriga as indústrias que aqui se instalarem, a abolir as chaminés; logo, é o primeiro indicativo positivo : não poluem o meio ambiente através de lançamento de dejetos no espaço..

Um terço dessas indústrias se localiza no Distrito Industrial da SUFRAMA – Superintendência da Zona Franca de Manaus - que possui uma área de 7.400 hectares, situada na zona leste da cidade de Manaus, incluindo grandes espaços verdes, igarapés, com nascentes preservadas e uma reserva ecológica de 100 hectares. Neste Distrito, onde os empreendimentos econômicos começaram a ser implantados em 1973, as fábricas só podem ocupar 70% dos lotes que lhe são destinados, obrigando-se a manter 30% deles, como área verde.

Dessa forma, essa reserva de área verde em cada lote, viabiliza a existência de pequenos animais, fluência de água de chuva, etc.. privilegiando o meio ambiente.

A política de incentivos fiscais no PIM é balizada em duas grandes linhas intercomplementares, induzindo, de um lado, a consolidação de uma estrutura industrial mais especializada, competitiva e sustentável no parque fabril de Manaus e, de outro, a abertura de uma fronteira de investimentos nos espaços interiores da Amazônia Ocidental, em setores produtivos que compatibilizem o aproveitamento econômico do potencial de recursos naturais com a preservação ambiental, fortalecendo a estrutura econômico-social e assegurando aos habitantes da região o direito à educação , à saúde, ao trabalho e à vida com dignidade.

Gerando emprego e renda, o modelo também gera recursos tributários aos cofres públicos, dos três entes federados, muito embora haja renúncia fiscal para manter o modelo.

Os benefícios tributários assegurados às empresas instaladas na Zona Franca envolvem redução de impostos e contribuições federais. Produtos fabricados na área

delimitada, têm isenção total do Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI); redução de até 88% do Imposto de Importação sobre insumos da indústria; diminuição de 75% do Imposto de Renda; e isenção do PIS/Pasep e da Cofins nas operações internas da área; isenção de impostos de importação (II), imposto de exportação (IE), restituição do imposto sobre circulação de mercadorias (ICMS) nos níveis aprovados pelos órgãos competentes, etc. Estes incentivos são revistos anualmente, no intuito de forçar as empresas a cumprir a legislação. Na esfera municipal, há isenção total de IPTU e isenção parcial de ISS.

Tal economia tributária acaba por compensar e estimula o capital a se dirigir para a região, que é inóspita, sem estradas, com difícil acesso, em virtude da enorme floresta que o estado abriga; floresta esta, denominada por muitos de “pulmão do mundo”.

Desta forma, os incentivos fiscais concedidos às empresas que se instalam no PIM, integra ao Brasil, uma região distante dos grandes centros, integra-os, com a oferta de seus produtos aos demais estados da federação e ainda, concede qualidade de vida à população amazonense que recebe a oportunidade de trabalho, de educação, de lazer e ainda permite manter de pé a floresta e preservar o meio ambiente, com obrigatoriedade de manter as áreas verdes em cada lote fabril.

Além disso, as indústrias do Distrito Industrial da Zona Franca de Manaus, têm como imposição, para a manutenção dos incentivos fiscais, a obrigação de implantar as Séries ISO, dentre as quais já se faz presença marcante a obrigação das indústrias em implantar a ISO 14.000, que é a Norma de qualidade Ambiental. Ou seja, todas as empresas do PIM, que recebem incentivos fiscais, devem implantar a série ISO 14.000, que é a norma que estabelece padrões e níveis ambientalmente corretos para a produção com impacto mínimo no meio ambiente. Além desta, a obrigatoriedade da ISO 8.000 e 9.000 também são exigidas, para se obter o padrão qualidade. Sem cumprir tais regras é impossível a empresa se manter no PIM, obtendo benefícios e vantagens fiscais.

Hoje, o Estado do Amazonas, que sedia o PIM, é o maior estado da federação e o estado que possui a maior reserva de floresta e, além disso, vem mantendo níveis de florestamento que os demais estados não conseguem atingir. É o estado da federação que menos desmata, que mais preserva a floresta.

Apesar de haverem controvérsias, em virtude da necessidade de se desenvolver a região, de se preservar o meio ambiente e manter a soberania da região Amazônica para o Brasil, o Congresso Nacional anunciou a promulgação de nova emenda constitucional, a de nº 83, em 05.08.14, prorrogando os incentivos fiscais por mais 50 (cinquenta) anos. Emenda anterior havia prorrogado o prazo até 2023 e a recente Emenda nº 83/2014 prorroga o prazo

dos incentivos fiscais para, até, o ano de 2.073, com o objetivo de estimular o desenvolvimento econômico da região amazônica, para incentivar a proteção ambiental e de fronteiras, e para melhorar a qualidade de vida dos moradores da região. A área beneficiada compreende os estados do Acre, Amazonas, Rondônia, Roraima e as cidades de Macapá e Santana, no Amapá.

Dessa forma, podemos observar que os instrumentos econômicos, através dos incentivos fiscais, são valiosos mecanismos para o estabelecimento de práticas sustentáveis e necessitam ser atualizados com maior frequência na busca da garantia da qualidade ambiental, garantindo a melhoria da qualidade de vida.

A qualidade do meio ambiente se constitui num bem e num valor, cuja preservação, proteção e defesa é imperativo do Poder Público, para o fim de assegurar a saúde e o bem-estar do ser humano, garantindo-lhe o direito fundamental à vida.

É através do Poder de Polícia, que o Poder Público promove a limitação da utilização do meio ambiente, em benefício da coletividade, com o objetivo de evitar danos ambientais.

A gestão no Brasil, tem se valido especialmente de instrumentos de comando e controle, envolvendo, sobretudo, restrições quantitativas e gerenciais ao uso de bens e serviços ambientais. A utilização plena desses instrumentos tem encontrado sérias dificuldades decorrentes da escassez de recursos financeiros e humanos, face à magnitude das exigências das políticas ambientais, estando a clamar por ações que possibilitem a captação de recursos fora do âmbito meramente orçamentário.

Para que se possa minimizar essas dificuldades, faz-se necessária a introjeção de novos conceitos, a atualização do valor das penalidades pecuniárias e o carreamento dos recursos delas decorrentes para os órgãos ambientais; o aumento da receita de compensação pelo uso de recursos naturais, empregando-se efetivamente o conceito do usuário-pagador, estabelecendo-se taxas ao usuário e ainda, implantar-se mecanismos de política de incentivos fiscais voltados para beneficiar-se o meio ambiente.

3 – O BOM FUNCIONAMENTO DO TRIBUTO ECOLÓGICO

Em matéria tributária, a Constituição de 1988 é das mais ricas do mundo, e também traz na sua estrutura a preocupação ambiental.

A utilização dos tributos não vinculados como incitação à preservação ambiental nos tem sido de grande valia, pois a extrafiscalidade permite a utilização do tributo como meio de fomento ou de desestímulo 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.

No que diz respeito às isenções e incentivos fiscais e preservação ambiental, destacamos o exemplo da Zona Franca de Manaus, situado no Estado do Amazonas que sedia a maior floresta natural do mundo. A suspensão do IPI para produtos industrializados produzidos nesta região, o incentivo ao ICMS (com redução parcial ou total), o incentivo ao IR e demais tributos garantidos constitucionalmente a esta região, desde que atendidas as exigências legais, dentre as quais se enquadram as ambientais, permitiu a formação de um polo industrial sem chaminés e, portanto, sem poluição. Em contrapartida gerou empregos a milhares de pessoas, trazendo-lhes existência digna e contribuindo substancialmente para a receita do Estado.

Há exemplos, de outros estados, que concedem isenção tributária na compra de filtros que ajudam a captar a poluição, evitando que esta seja descartada no meio ambiente.

Entretanto, deve-se ter em mente que a utilização de taxações sobre usos e atividades inadequadas e de incentivos aos usos e atividades compatíveis, deverá ser feita sempre de forma a vincular a implantação e/ou a concessão dos incentivos com a preservação ambiental.

Como a implantação desses instrumentos requerem um comprometimento de recursos do Tesouro, depende-se muito de decisões e mediações políticas que representem uma conciliação entre o setor produtivo e os órgãos governamentais dos setores da economia e do meio ambiente.

Por outro lado, os produtos perigosos ou nocivos, deveriam ter alíquotas seletivas, mais onerosas ao seu manipulador, com o intuito de que os cofres públicos pudessem arrecadar mais. Aumentando-se a alíquota, aumenta-se o preço do produto e diminui-se o consumo. Com a queda do consumo, procura alternativas ecológicas e reduz-se os danos ambientais. Não é o que acontece hoje, pois normalmente a alíquota desses produtos de grande periculosidade é praticamente a mesma dos de baixa periculosidade, ou por vezes, é ínfima.

Além da seletividade de alíquotas, os produtos perigosos que causem danos ao meio ambiente, deveriam pagar taxas para terem sua produção liberada, desincentivando sua produção e, desta forma, fomentando a pesquisa e desenvolvimento de novas e eficazes tecnologia. O planeta está agonizando, não existe mais a possibilidade de tolerarmos condutas ambientais nocivas; pois do contrário, a humanidade e o planeta todo, perecerão.

Em relação às taxas cobradas pelos entes federados temos um sério problema. Por exemplo, o município cobra uma taxa de licenciamento ambiental para uma empresa que ali

queira se instalar, com potencial de poluição. Entretanto, como ocorre na maioria das vezes, o município não tem condições de fiscalizar esta empresa. Ele tem limitações de comando e controle, que é a necessidade de monitoramento das condições ambientais : ele não consegue dimensionar os processos ambientais; ele não tem pessoal capacitado para relacionar a eficiência das diferentes medidas de controle adotadas e os custos do controle dos danos causados, para que se possam ser calculados os valores das cobranças a serem aplicadas. Por outro lado a empresa entende que pagou para poluir.

Em suma, não se tem o controle eficaz do “quantum” se polui e dos custos envolvidos. Por isso a taxa, muitas vezes, se torna ineficaz, pois de um lado temos o Estado que não avaliou corretamente todos os custos envolvidos no processo de degradação ambiental e cobrou inadequadamente; e por outro lado temos o particular que acredita que ao pagar a taxa comprou uma permissão de poluir e então, não se preocupa com os danos que vai causar e transfere a responsabilidade para o Estado. Por fim, temos ainda a dificuldade do ente federado que não tem condições de assumir a responsabilidade porque não dimensionou corretamente os custos envolvidos e o produto da arrecadação não cobre os custos da reparação e/ou da fiscalização.

Logo, é séria a situação de cobrança de taxas ambientais para licenças. O Estado deve voltar sua preocupação para esta situação. Ele precisa manter quadro de profissionais habilitados para resolver este tipo de questão. O Brasil enfrenta graves problemas; como exemplo podemos citar o caso do IBAMA, órgão federal responsável pela fiscalização ambiental, que atravessa séria crise de salários, quadro profissional reduzidíssimo e profissionais não qualificados. Como conceder licenças, permissão e fiscalizar os danos ambientais com tais problemas ?

Os sistemas de controle dos órgãos ambientais federais, estaduais e municipais são inadequados e ineficazes. A ação dos grupos de interesse, incluindo aqueles seriamente comprometidos com a conservação florestal, muitas vezes tem sido equivocada. O resultado tem sido a burocratização das normas e rotinas internas desses órgãos. De maneira geral, isto acaba favorecendo a corrupção nestas instituições e a atividade ilegal. Dessa forma, se a atuação estatal se mostra ineficaz, as condutas ilícitas crescem, prejudicando a população.

Para se buscar uma solução é necessário que o estado se aparelhe melhor, pois as atividades econômicas, num sistema capitalista, não desaparecerão, ao contrário, a tendência é aumentar cada vez mais diante do estímulo ao consumo. E, enquanto for vantajoso arcar com o custo – seja do preenchimento da norma, seja do pagamento para o exercício de uma determinada atividade – não se realoca o investimento de uma determinada atividade

econômica. Logo, o proprietário de um bem natural só participará para a sua conservação, à medida que os custos para evitar o dano ambiental fiquem abaixo do custo de reparação do dano social; pois acima deste limite perde-se o interesse por uma redução da poluição.

Logo, podemos concluir, que o nível fiscal incitativo deve ser alto o suficiente para ser realmente eficaz. As regras estatais devem impor ao poluidor o pagamento de taxas suficientemente altas ou a concessão de incentivos fiscais verdadeiramente compensatórios.

CONCLUSÃO

O reconhecimento do direito ao meio ambiente sadio e equilibrado, enquanto direito fundamental da pessoa humana, portanto elevado a um patamar hierárquico-normativo superior, convive contemporaneamente com o agravamento dos problemas ambientais e um acentuado déficit na implementação do arcabouço jurídico voltado para a tutela do meio ambiente.

O direito fundamental ao meio ambiente, garantido constitucionalmente, emerge como decorrência do direito à vida e vida com qualidade. Mas a efetividade desse direito depende, muitas vezes, de ações do Poder Público. A sociedade civil gradativamente se integra ao esforço para reverter o quadro de degradação do meio ambiente, enquanto o Poder Público enfrenta ainda sérias limitações no cumprimento de tarefas que lhe foram constitucionalmente atribuídas visando assegurar a efetividade desse direito consagrado no ordenamento jurídico brasileiro.

As dificuldades são ainda maiores no campo econômico, pois o meio ambiente ainda é considerado como insumo inesgotável e praticamente sem custo. Os lucros privados estão sendo obtidos com os custos públicos em detrimento do meio ambiente e da qualidade geral da vida, e às expensas das gerações futuras.

A implementação do princípio do custo integral, seguramente contribuirá para uma mudança nesse paradigma, apoiando a transição de uma economia de desperdício e degradação ambiental, para uma economia ecológica, onde os custos sócio-ambientais da produção sejam considerados no sistema de preços.

Uma das alternativas propostas neste trabalho, considerada nos países desenvolvidos, é a de reorientar o capital e o trabalho, para impostos sobre emissões de poluentes ou sobre a extração de recursos naturais; pois os impactos do desenvolvimento econômico sobre o meio ambiente natural vêm sendo cada vez mais intensos e trazem consigo crescentes riscos para a sustentabilidade ambiental das economias e para a vida em

sociedade. Neste sentido perdeu-se a noção de diferença entre crescer e desenvolver : crescer é ficar maior, ao passo que desenvolver é ficar melhor.

Com o avanço da globalização da economia, estão em jogo os ciclos e ecossistemas que sustentam todas as dinâmicas sociais e econômicas. Torna-se fundamental a implementação de políticas públicas que permitam um crescimento econômico dentro dos princípios de desenvolvimento sustentável, promovendo a preservação da natureza e o equilíbrio dos ecossistemas, a superação da pobreza e da injustiça social, objetivando a melhoria da qualidade de vida de todos.

É necessário que se encontre novas fórmulas, que conciliem o crescimento econômico com justiça social e, em especial, com prudência ecológica. As tendências mais modernas nos levam a implementar, ao lado de instrumentos reguladores, os instrumentos econômicos, que podem e devem ser utilizados como indutores de condutas ambientalmente adequadas e necessitam ser incentivados em todas as esferas.

Os mecanismos fiscais se enquadram no rol dos instrumentos econômicos necessários à concretização de um desenvolvimento que assegure a proteção ao meio ambiente.

Inúmeras são as alternativas de atuação do Poder Público no campo da tributação, implementada com objetivos extrafiscais.

Logo, um importante desafio que se nos coloca, é a utilização da tributação com finalidades extrafiscais a fim de que ela possa servir e incentivar a transição para formas mais sustentáveis de atividade econômica e servir, também, como um instrumento de significativa relevância para a concretização dos objetivos e princípios do Estado Democrático de Direito.

Na extrafiscalidade os tributos deixam de ter uma função meramente de arrecadar dinheiro para o Estado, passando a perseguir também um objetivo social. O que precisamos criar constitucionalmente é a gerência destes tributos, direcionando recursos aos órgãos ambientais, de forma que eles possam se equipar adequadamente e combater a degradação e poluição por parte de particulares e do próprio Estado.

Assim, concluímos que, no Brasil, já temos exemplos positivos e exitosos de tributação extrafiscal, seja através de tributos vinculados ou através de incentivos fiscais. Resta-nos harmonizar as legislações no sentido de que todos os entes federados adotem, em suas constituições e leis orgânicas, as ações necessárias, obtendo resultados positivos em prol do meio ambiente, incentivando-se a pesquisa e a produção de tecnologias limpas, permitindo ao homem criar uma sociedade mais próspera e feliz para todos, anunciando a nova Declaração Universal dos Direitos do Homem, das Plantas e dos Animais.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ALBUQUERQUE, Fabíola Santos. **A Responsabilidade Civil e o Princípio do Poluidor -Pagador.** www.jus.com.br, agosto/1.999, 9 p, consultada em 20 mai 2014

ANTONIO, Adalberto Carim. **Ecoletânea – Subsídios para a Formação de uma consciência Jurídico-ecológica.** Editora Valer. 2.010.

BASTOS, Celso Ribeiro. **A Reforma da Constituição.** www.jus.com.br/doutrina/refocons, Consultada em 01.abr 2014.

BENCHIMOL, Samuel. Amazônia. **Quatro Visões Milenaristas.** Manaus; Edição Banco da Amazônia; 1999.

BENCHIMOL, Samuel. **Amazônia : Planetarização e Moratória Ecológica;** Manaus; CERED, 144; p., 1989.

BOTTESINI, Maury Ângelo e outros. **Lei de Execução Fiscal Comentada e Anotada.** São Paulo; Editora Revista dos Tribunais; 2.000.

BRASIL, Constituição da República Federativa do. Congresso Nacional, Brasília; 1988.

BRASIL. **Código Tributário Nacional. Lei nº 5.172/1966.** Presidência da República, Rio de Janeiro, 1.966.

BRASIL, **Decreto Lei nº 288/1967;** Legislação Básica da Zona Franca de Manaus, Congresso Nacional, Brasília, 1988.

FIORILLO, Celso Antonio Pacheco. **O Direito de Antena em Face do Direito Ambiental no Brasil.** São Paulo, Saraiva, 2000.

JÖ HANS, O Verde é Negócio. São Paulo, Saraiva, 1994.

LUCARELLI, Fábio Dutra. **Responsabilidade Civil por Dano Ecológico.** São Paulo; Revista Direito Ambiental, no. 06, págs.7-25- ano 4, fevereiro de 1994 – Editora Revista dos Tribunais.

MACHADO, Paulo Affonso Leme. **Direito Ambiental Brasileiro.** São Paulo, Editora Malheiros, 2013

MARQUES, José Roque Nunes. **Direito Ambiental – Análise da Exploração Madeireira na Amazônia.** São Paulo, LTr, 1999.

MATOS, Maria Hosana Machado e Souza. **Fundamentos Jurídicos da Imposição Tributária.** Revista Jurídica Amazonense , Manaus; Valer; 1998.

MUKAI, Toshio. **Direito Ambiental Sistematizado.** São Paulo; Forense Universitária, 2013.

ONU, Organização das Nações Unidas. **Brasil ECO/92.** Conferência internacional. Rio de Janeiro, 1992.

RAMOS FILHO, Carlos Alberto de Moraes. **Meio Ambiente e Poder de Polícia : Aplicação do Princípio do Poluidor-Pagador.** Revista da Procuradoria Geral do Estado do Amazonas, Manaus; Valer, 2000.

RAMOS FILHO, Carlos Alberto de Moraes. **A Reforma Tributária e o Respeito ao Pacto Federativo.** Anais do XXV Congresso de procuradores de Estado, out/1999, p. 157 a 184.

ROCHA, Ariosto de Rezende. **Elementos de direito financeiro e finanças**, 1º. volume, pg 197 – citado por Carlos Alberto de Moraes Ramos Filho na Revista no. 2 da procuradoria Geral do Estado do Amazonas, Manaus/AM : Princípio poluidor-pagador, 26 – Edição Imprensa Oficial, 1998.

ROCHA, Valdir de Oliveira. **Determinação do Montante do Tributo.** São Paulo, Editora Dialética; 1.995.

SCHERKERKEWITZ , Iso Chaitz, **Sistema Constitucional Tributário**, pág 77- citado por Carlos Alberto de M. Ramos Fo- Revista no. 2 da Procuradoria Geral do Estado do Amazonas, Manaus/AM : Princípio poluidor-pagador, pág 236 – Edição Imprensa Oficial, 1998.

SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional Positivo.** São Paulo, Malheiros, 1.997.

SOUSA, Rubens Gomes de. **Compêndio de Legislação Tributária.** São Paulo, Editora Resenha Tributária, São Paulo, edição póstuma, 1.975.