

DA IMPORTÂNCIA DA EXTRAFISCALIDADE AMBIENTAL

Sidney Lopes¹

SIDNEY. L. Da Importância da Extrafiscalidade Ambiental. Rev. de Ciên. Jur. e Soc. da Unipar, v.8, n.1, p.45-58, jan./jun., 2005.

RESUMO: O presente artigo visa demonstrar a importância de uma das características dos tributos e dos seus benefícios em relação às questões ambientais, concluindo-se pela necessidade ou não da criação de um imposto ambiental, incidente sobre a poluição, uma vez que os tributos constituem-se em importante instrumento do Estado para efetivar medidas de proteção ambiental.

PALAVRAS-CHAVE: extrafiscalidade ambiental; características tributárias; imposto ambiental; desenvolvimento sustentável; proteção ambiental.

1. Introdução

O objetivo da relação tributária existente entre o Estado e os contribuintes consiste basicamente na necessidade de se arrecadar dinheiro para os cofres públicos, de modo que, aquele se abasteça para a consecução de suas finalidades adrede estabelecidas.

Esta arrecadação é comumente feita por meio dos tributos caracterizados pela fiscalidade, realizada diretamente pelo Estado, ou pela parafiscalidade, sendo esta constituída pelas finanças paralelas arrecadadas por outras entidades, mediante delegação do próprio Estado.

A princípio, visa o Estado, então, por meio dos tributos, a obtenção de recursos financeiros para custear suas atividades e prestar os serviços públicos à sociedade, sem qualquer outra preocupação ou finalidade que não a fiscal. Na lição de Ataliba (2004, p. 29), a finalidade última almejada pela lei, “é a transferência de dinheiro das pessoas privadas, submetidas ao poder do estado (sic), para os cofres públicos”. O tributo, assim, é “um sustentáculo do Estado” (SIDOU, 1978, p. 2).

É o caso dos impostos, cujos valores arrecadados não estão vinculados a qualquer contrapartida do Estado, como é o caso das taxas e das contribuições.

Mas, além da fiscalidade e da parafiscalidade, os impostos também podem ser caracterizados pela extrafiscalidade.

¹Administrador, graduado pela FAE/Curitiba, pós-graduado com Especialização em Gestão Ambiental pela UEM/Maringá e em Direito do Estado (Tributário) pela UEL/Londrina, graduando em Direito pela UNIPAR, campus de Paranavaí.

Fiscalidade, parafiscalidade e extrafiscalidade representam, na Ciência do Direito, “valores finalísticos que o legislador imprime na lei tributária, manipulando as categorias jurídicas postas à sua disposição” (CARVALHO, 1995, p. 149).

Desta forma, pela extrafiscalidade, o Estado procura estimular, através da concessão de incentivos fiscais, um determinado ramo de atividade e até uma determinada região, reduzindo ou isentando-a da incidência de um tributo; ou, por outro lado, é possível que seja utilizado um imposto para desestimular determinadas condutas lícitas, majorando-o. Consiste, pois, na utilização do tributo para fins que não sejam meramente arrecadatórios, ficando este objetivo em segundo plano.

A importância da extrafiscalidade apresenta-se no sentido de fazer com que o exercício do fisco se aproxime mais do Estado Social de Direito, idealizado pela nossa Constituição, sendo peça fundamental para o desenvolvimento social sustentável, como será demonstrado.

Mas, como atingir este objetivo sem maior oneração aos bolsos dos contribuintes, se é sabido que os custos ambientais serão fatidicamente repassados aos preços dos produtos? Ou nos casos de incentivos, em que a redução na tributação demandará a busca, pelo Estado, de outras formas de financiamento de suas atividades, com conseqüências também sobre os contribuintes?

Neste diapasão, questões relativas à criação de um imposto ambiental ou ecológico, incidente sobre a poluição gerada, vêm à baila, no sentido de se combater o drama vivenciado pelo nosso ecossistema, degradado pela incansável busca pelo crescimento econômico. Ressalte-se, então, a importância desta busca para a humanidade, uma vez que, com o aumento populacional mundial, este crescimento deverá garantir a satisfação das necessidades humanas atuais, bem como das necessidades das gerações futuras.

Crescimento econômico que poderá ocorrer por meio de novas tecnologias e da adequação e controle dos processos de produção já existentes, com menor ou nenhum impacto ambiental, sendo este o resultado esperado da intervenção do homem sobre o ambiente.

Adotar novas tecnologias, adequar e controlar os processos já existentes, produzir com o menor impacto ambiental possível, procurando-se até mesmo eliminar este impacto, passaram a ser metas necessárias para a sobrevivência das empresas. As preocupações com nosso ambiente devem ser vistas, assim, como oportunidades para novos mercados e não como freio ao crescimento econômico (LOPES, 2001, p. 18).

Mas, como opção política do Estado em prol do nosso ambiente, seria um novo imposto a melhor solução? Ou seria melhor se cada imposto tivesse uma característica extrafiscal voltada aos interesses sócio-ambientais?

Ressalte-se que, a utilização de isenções e de incentivos fiscais, bem como a criação de taxas e de contribuições de melhoria e de intervenção no domínio econômico, como instrumento de proteção ambiental, já vem sendo realizada pelos entes da federação, os quais têm competência para instituí-los, conforme o serviço oferecido ou a atividade ambiental praticada. Nestes casos, os valores recebidos vinculam-se a destinações pré-determinadas.

2. Da extrafiscalidade voltada à área ambiental

2.1. Considerações quanto à poluição ambiental e ao desenvolvimento sustentável

É inegável que a conscientização da necessidade de preservação do ambiente e do controle da poluição ambiental, bem como da implementação daquilo que se convencionou chamar de desenvolvimento sustentável, expandiu-se sobremaneira nas últimas décadas do século XX – conscientização esta, que envolve não só os setores das sociedades e seus governos locais, mas também organismos internacionais.

Por desenvolvimento sustentável entende-se aquele que atende às necessidades do presente sem comprometer a possibilidade de as gerações futuras atenderem suas próprias necessidades. É o desenvolvimento que tem por finalidade não esgotar os recursos hoje, a fim de serem utilizados no futuro. É um programa que se baseia no planejamento de longo prazo e no reconhecimento de que, para manter o acesso aos recursos que tornam a vida diária possível, deve-se admitir os limites de tais recursos. Este programa não deve colocar em risco a atmosfera, água, solo, ecossistemas que mantêm a vida na Terra. Desenvolvimento sustentável é, pois, um processo de mudança no qual o uso de recursos, programas econômicos, desenvolvimento tecnológico, crescimento populacional e estruturas institucionais estão em harmonia, elevando o potencial atual e futuro de progresso humano (LOPES, 2001, p. 10-11).

Em relação às questões ambientais, o artigo 225 da nossa Constituição Federal estabelece expressamente que “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 para as presentes e futuras gerações”.

No Brasil, de maneira geral e, há pouco tempo, a insensibilidade das empresas e a parcimoniosa ação governamental explicavam os níveis de poluição ambiental existente – algo constantemente denunciado por organizações não-governamentais e pelos meios de comunicação.

Hodiernamente, adotar novas tecnologias, adequar e controlar os processos já existentes, produzir com o menor impacto ambiental possível, procurando-

se até mesmo eliminar este impacto, passaram a ser metas necessárias para a sobrevivência das empresas. Assim, as preocupações com nosso ambiente devem ser vistas como oportunidades para novos mercados e não como freio ao crescimento econômico.

O Estado, considerando-se as respectivas competências dos entes federativos, passou a utilizar-se dos instrumentos legais para a proteção ambiental, como isenções e incentivos fiscais, bem como com a criação de taxas e de contribuições de melhoria e de intervenção no domínio econômico.

Esta preocupação ambiental se reflete nas Constituições Estaduais e nas Leis Orgânicas de nossos Municípios, chegando-se ao extremo a vontade do legislador, como ocorre na Lei Orgânica do Município de Londrina (PR), que, em seu artigo 140, inciso III, parte final, estabelece-se como direito fundamental a “erradicação da poluição ambiental”.

Ora, como se fosse possível eliminar, extirpar a poluição ambiental desta maneira genérica. Desejável sim, mas impossível, pois qualquer dano ao ambiente é considerado uma forma de poluição ambiental, de impacto ambiental negativo, e não há como eliminar, por completo, genericamente, a possibilidade de sua ocorrência, principalmente em virtude das ações do homem sobre o ambiente.

A humanidade necessita intervir na natureza para sobreviver. Por mais ‘ambientalista’ que uma pessoa seja, ela não poderá viver sem consumir recursos ambientais. Qualquer ação humana produz repercussões na natureza. O homem está condenado a viver dos recursos naturais, ou sucumbir sem a utilização deles. [...] A questão fundamental, portanto, é a de saber se o homem terá a capacidade de utilizar os recursos naturais e assegurar um grau mínimo de sustentabilidade da utilização destes mesmos recursos (ANTUNES, 2002, p. 228-229).

Louvável, então, a intenção legislativa deste Município paranaense, mas mais plausível seria a previsão no sentido de se exercer o controle e o combate da poluição ambiental, obviamente de modo a minimizar os impactos negativos ao ambiente, como ocorre no caso do artigo 279, inciso VI, da Lei Orgânica do Distrito Federal. Enfim, não há como se “erradicar a poluição ambiental”.

Também, é preciso considerar que o progresso desenfreado e o crescente processo de industrialização são conseqüências do crescimento populacional. Neste sentido, a população mundial vem crescendo a cada ano e todos deverão ser alimentados.

Desde a mais remota Antigüidade, os sábios e os economistas se interessaram pelo problema do aumento de população e de suas incidências na estrutura e no equilíbrio das sociedades humanas. [...] Foi, no entanto, necessário esperar o século XVIII para que um autor abordasse o problema demográfico com precisão: em 1798, Thomas Robert Malthus publicou o seu famoso ‘Essay on the Principle of Population’, no qual sustenta que o homem aumenta mais facilmente o seu número do que a quantidade dos alimentos de que dispõe. A

curva demográfica, segundo esse autor, obedeceria a uma progressão geométrica, enquanto que a dos alimentos se desenvolveria segundo uma progressão aritmética (DORST; FERRI; BUONGERMINO, 1973, p. 115).

Resta, portanto, a efetivação de medidas que tendem a reduzir substancialmente a poluição ambiental a níveis aceitáveis e que não comprometam o tão almejado desenvolvimento sustentável, eis que o progresso e o crescimento econômico são necessários para a garantia da sobrevivência humana.

Este papel, então, reputa-se essencialmente às empresas e ao Estado, haja vista que são os principais responsáveis por esta questão, apesar de não os únicos.

Ao Estado cabe, além da fiscalização das atividades degradantes e poluidoras, bem como da aplicação de multas e ações de reparação de dano ambiental, a imposição das medidas tributárias que estimulem ou não as atividades empresariais que possam impactar nosso ambiente, conforme o seu resultado positivo ou negativo.

2.2. Considerações quanto à extrafiscalidade

As limitações ao poder de tributar da União estão previstas nos artigos 150 e 151 da nossa Constituição Federal. Conforme prevê o citado artigo 151, em seu inciso I, admite-se a concessão de incentivos fiscais destinados a promover o equilíbrio do desenvolvimento sócio-econômico entre as diferentes regiões do País. Nestes termos, “[...] abre-se a oportunidade para que a instituição do tributo tenha finalidade diversa da fiscal, buscando, por meio dessa tributação diversificada, atingir a justiça social” (ARAÚJO et al, 2003, p. 29).

É esta finalidade diversa da fiscal que se entende por extrafiscalidade.

Como bem lembrou Berti (2003, p. 34-35), é na lição de Aliomar Baleeiro (em sua obra “Limitações Constitucionais ao Poder de Tributar”) que se encontra a excelente consideração a respeito de tributo extrafiscal:

Costuma-se denominar de extrafiscal aquele tributo que não almeja, prioritariamente, prover o Estado dos meios financeiros adequados a seu custeio, mas antes visa a ordenar a propriedade de acordo com a sua função social ou a intervir em dados conjunturais (injetando ou absorvendo a moeda em circulação) ou estruturais da economia. Para isso, o ordenamento jurídico, a doutrina e a jurisprudência têm reconhecido ao legislador tributário a faculdade de estimular ou desestimular comportamentos, de acordo com os interesses prevalentes da coletividade, por meio de uma tributação progressiva ou regressiva, ou da concessão de benefícios e incentivos fiscais.

Já o renomado administrativista Hely Lopes Meirelles apresenta, de forma mais sucinta, a seguinte definição:

A extrafiscalidade é a utilização do tributo como meio de fomento ou desestímulo a atividades reputadas convenientes ou inconvenientes à comunidade. É ato de polícia fiscal, isto é, de ação do governo para o atingimento de fins sociais através da maior ou menor imposição tributária (apud ARAÚJO et al, 2003, p. 30).

Como visto inicialmente, na extrafiscalidade, o Estado procura estimular ou desestimular os comportamentos de um determinado ramo de atividade ou de uma região, em benefício social. Encontra-se o melhor exemplo de estímulo, a uma determinada região, na Zona Franca de Manaus, onde os direitos aduaneiros do Estado, ou seja, os impostos de importação e de exportação foram eliminados, a bem da promoção do desenvolvimento econômico daquela região.

Ressalte-se, entretanto, que quando o Estado utiliza um imposto para desestimular determinadas condutas lícitas, majorando-o, não se trata de uma sanção ou de uma punição, pois estas se destinam aos casos em que há práticas ilícitas. Assim, justamente por se estar a restringir uma atividade que não é ilegal, o emprego da extrafiscalidade não pode dar-se de forma a impedir completamente a prática da atividade lícita, podendo tão somente reduzir a sua incidência, desestimulando-a.

Ressalte-se, também, que o tributo não se caracteriza puramente como fiscal ou extrafiscal, havendo sim uma predominância característica, conforme o objetivo que se pretende atingir com a cobrança (HORVATH, 2002, p. 88).

Na lição de Becker (1998, p. 588):

Na construção de cada tributo não mais será ignorado o finalismo extrafiscal, nem será esquecido o fiscal. Ambos coexistirão, agora de um modo consciente e desejado; apenas haverá maior ou menor prevalência deste ou daquele finalismo.

Destarte, os tributos, que antes serviam apenas de instrumento de arrecadação aos cofres públicos para satisfação das despesas do Estado, passam a servir também de instrumento de intervenção no meio social e na economia privada.

2.3. Finalidade da extrafiscalidade ambiental

Já é ponto pacífico a consideração de que o Estado não é um fim em si mesmo. É, sim, um meio, um instrumento de realizações convergentes em prol do interesse público.

Meras ações punitivas e taxas de fiscalização de pequena monta, incidentes sobre questões ambientais, não resolvem o problema da degradação ambiental, onde muitas vezes o poluidor prefere arcar com tais exações em detrimento de medidas efetivas de controle da poluição. Ora, o dano certamente recairá sobre

a sociedade como um todo, o poluidor inclusive. Medidas estas, então, que não trazem a melhor solução para o problema.

Neste contexto, deve-se ter em mente a precípua necessidade de que os tributos destinam-se a atender não só às questões sociais, econômicas e administrativas, como nos casos da distribuição de renda, geração de empregos, saúde, incentivos, investimentos públicos e manutenção da máquina administrativa do Estado.

A instrumentalidade do tributo há que atender também às questões ambientais. Daí a importância do Estado como instrumento do cidadão e da cidadania na consecução desta tarefa.

Também é certo o fato de que, por via reflexa e a médio e longo prazo, os investimentos destinados às questões ambientais tragam conseqüências sobremaneira favoráveis à sociedade, tanto social quanto economicamente.

Se, inicialmente, vista como custo, a tributação ambiental terá reflexos positivos em relação aos gastos públicos não só ambientais, mas também de saúde, melhorando-se consideravelmente a qualidade de vida da população.

Conforme observa Oliveira (1991, p. 90):

[...] o Direito Financeiro e o Direito Tributário têm importante contribuição a oferecer ao esforço que presentemente se desenvolve no Brasil em prol da proteção ambiental, principalmente em certas regiões, como a Amazônia, Serra do Mar e Zona Costeira, onde o problema assume proporções dramáticas, remarcando-se que, bem a propósito, a Constituição Federal os considera patrimônio nacional, assegurando a sua preservação (art. 225, § 4º).

Pela característica extrafiscal dos tributos, então, autorizada estará a utilização de expedientes para o atingimento de outros objetivos que não a mera obtenção de recursos por via da fiscalidade, como, por exemplo, a função social da propriedade e a proteção ao meio ambiente.

2.4. A extrafiscalidade ambiental na prática

No sentido da extrafiscalidade ambiental, citam-se alguns exemplos, lembrados por Regina Helena Costa, como é o caso do já revogado Decreto Federal nº 755, de 19 de fevereiro de 1993, que estabelecia alíquotas do Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI) diferentes para veículos movidos a gasolina e para veículos movidos a álcool; a legislação do Imposto de Renda (IR) que autorizou a dedução de importâncias empregadas em projetos de reflorestamento; e a Lei nº 9.393, de 19 de dezembro de 1996, que disciplina o Imposto Territorial Rural (ITR), excluindo da área tributável as áreas de preservação permanente, de reserva legal e as de interesse ecológico para a proteção de ecossistemas

(FRANZON, 2003, p. 31-38).

O Decreto nº 4.382, de 19 de setembro de 2002, que regulamentou a Lei nº 9.393/96, exclui também, da área tributável, as áreas de reserva particular do patrimônio natural e as áreas de servidão florestal.

Outro exemplo, muito conhecido no Paraná, é o do ICMS Ecológico, em que se vê uma interessante correspondência aos princípios ambientais sem qualquer alteração nos instrumentos tributários em vigor, repassando-se parte dos recursos obtidos a projetos ecos-sociais dos Municípios. O valor repassado, neste sentido, será proporcional ao compromisso ambiental e incrementado de acordo com a melhoria da qualidade de vida na localidade.

Conforme explica Pires (2005), Procurador do Estado de Santa Catarina, em seu artigo a respeito do ICMS Ecológico:

Na verdade não se trata de uma nova modalidade de tributo ou uma espécie de ICMS, parecendo mesmo que a denominação é imprópria a identificar o seu verdadeiro significado, de vez que não há qualquer vinculação do fato impositivo do ICMS a atividades de cunho ambiental. Da mesma forma, como não poderia deixar de ser, não há vinculação específica da receita do tributo para financiar atividades ambientais.

Não obstante, a expressão já popularizada ICMS ECOLÓGICO está a indicar uma maior destinação de parcela do ICMS aos municípios em razão de sua adequação a níveis legalmente estabelecidos de preservação ambiental e de melhoria da qualidade de vida, observados os limites constitucionais de distribuição de receitas tributárias e os critérios técnicos definidos em lei.

Como se vê, o ICMS Ecológico não representou a criação de um novo imposto e nem resultou no aumento da carga tributária para os bolsos dos contribuintes, mas, sim, introduziu um novo e interessante conceito em relação à sua distribuição aos entes participantes.

O Estado, então, visando adequar comportamentos que tenham impacto sobre o meio ambiente, orientando ou incentivando condutas não-poluidoras, pode utilizar-se da tributação ambiental para coibir ou estimular o lado empresarial ou individual em ações que objetivem a não-degradação do nosso ambiente.

3. Da criação de um imposto ambiental específico

Para Regina Helena Costa, a tributação ambiental é conceituada “[...] como o emprego de instrumentos tributários para orientar o comportamento dos contribuintes à protesto (sic) do meio ambiente, bem como para gerar os recursos necessários à prestação de serviços públicos de natureza ambiental” (apud FREITAS, 2002, p. 157).

A hipótese de incidência dos impostos está definida de forma genérica na

Constituição Federal, bem como as competências dos entes da federação para sua instituição. Assim, a possibilidade de criação de novos impostos é muito restrita, uma vez que somente poderão ser instituídos pela União por meio de lei complementar, não podendo ter base de cálculo ou fato gerador próprios dos outros impostos previstos na Constituição e não poderão, ainda, ser cumulativos, conforme dispõe o artigo 154, inciso I.

Uma das diferenciações existentes entre os impostos e demais tributos, como as taxas e as contribuições, está no fato de que os impostos não necessitam manter qualquer vínculo entre a receita recebida dos contribuintes e a contraprestação que será desenvolvida pelo Estado em retribuição à arrecadação. Ou seja, cabe à Administração Pública, no uso de seu poder discricionário, decidir o destino da receita arrecadada, sem que necessariamente reverta-se em favor daqueles contribuintes que efetuaram o pagamento do tributo.

Ademais, é certo que a posição da sociedade quanto à instituição de novos impostos pode ser bem demonstrada na clássica assertiva de Martins (1993, p. 18) de que tributo “é norma de rejeição social. Assim deve ser estudado [...] a fim de que a norma indesejável tenha sua carga de rejeição reduzida à menor expressão possível”.

Por outro lado, a tributação é uma boa opção para a conscientização das indústrias para a busca de novas tecnologias em seus processos de produção, que visem à redução, senão a eliminação, dos resíduos poluidores do ambiente.

A tributação antipoluição é paga sem possibilidade de transação, incentiva a introdução de tecnologia menos poluidora e avançada, minimiza o custo administrativo e o tempo da aplicação das sanções; enfim, é mais transparente - Gerelli, *Ambiente-Sviluppo - Il Convegno di Milano*, Roma, Ministero dell' Ambiente, 1989 (apud MACHADO, 2002, p. 52).

A criação de um imposto ambiental demanda, então, grandes discussões e grandes responsabilidades, afinal, também é certo que não será aumentando a carga tributária, através da criação de novos impostos, que todos os problemas serão solucionados.

3.1. A carga tributária brasileira

A carga tributária brasileira está baseada principalmente na incidência dos tributos sobre bens e serviços, em especial, relativos às operações empresariais – tributos estes que acabam sendo incluídos no preço final dos produtos e dos serviços oferecidos ao consumo.

É pacífico hoje o entendimento de que a carga tributária brasileira é excessiva e má distribuída, dada a complexidade do sistema tributário vigente no país, constatando-se anualmente seu crescimento.

Pesquisa realizada pelo IBPT - Instituto Brasileiro de Planejamento Tributário (www.tributarista.org.br) e pela ABDC - Associação Brasileira de Defesa do Contribuinte (www.contribuinte.org.br), aponta que entre 1986 e 1999 a carga tributária subiu 295,63%. Só em 99 a arrecadação tributária global subiu 11,23%, se comparada ao ano de 1998. Isto ocorreu devido a um incremento de arrecadação de R\$ 30,21 bilhões. Em termos percentuais, os tributos que mais aumentaram foram: COFINS, 71,67%; outros tributos estaduais (IPVA, ITBI, Taxas): 51,89% e o IOF, 37,73%. Em valores, a arrecadação tributária aumentou: COFINS: R\$ 13,44 bilhões, ICMS: R\$ 7 bilhões e IR: R\$ 5,7 bilhões. [...], enquanto os países ditos de primeiro mundo reduzem a carga tributária sobre as atividades produtivas ou simplificam o seu sistema tributário, o Brasil vai na contra-mão, penalizando os que trabalham e produzem para o país (AMARAL, 2005).

Em matéria veiculada na Revista Veja, a seriedade desta questão restou demonstrada. Segundo o Banco Mundial e o Fundo Monetário Internacional (FMI), nossa carga tributária é comparada à de países ricos e de longa tradição assistencial; entretanto, no Brasil, apesar de se pagar muito, os serviços estatais são inexistentes ou precários (SOARES, 2004, p. 46).

Esta carga tributária excessiva e, manifestamente, mal distribuída tem efeito direto em nossa economia, numa lógica que leva tanto à redução da capacidade de consumo quanto na redução da capacidade de poupança interna.

Por outro lado, também não se vislumbra hoje a possibilidade de reduzir-se a carga tributária brasileira, até porque isto certamente comprometeria seriamente as finanças públicas do país. Mas é uma questão a ser repensada.

3.2. O imposto ambiental incidente sobre a poluição

A denominação do tributo deve apresentar vinculação com seu conteúdo. A importância da obediência a este princípio tem efeito na distinção do fato gerador; assim, será inútil a conceituação de um tributo, atribuindo-se um nome qualquer, fazendo-se abstração do fato ou ato a que ele corresponda.

Mas, por vezes, o legislador, equivocadamente, adota o nome de taxa para aquilo que é um imposto, ou vice versa, buscando um subterfúgio às exigências constitucionais. Para tanto, prevê o Código Tributário Nacional, em seu artigo 4º, inciso I, ser irrelevante, para qualificar a obrigação, a denominação e demais características formais adotadas pela lei.

Para aqueles que defendem a criação de um imposto ambiental específico, incidente sobre a poluição gerada, sua importância estaria na geração de recursos a serem aplicados em medidas compensatórias para a população, decorrentes da poluição ambiental, de acordo com os princípios do poluidor-pagador e da precaução.

Em sua obra, Freitas (2002, p. 158) observa a existência da “ecotaxa”

implantada na Alemanha:

[...] segundo a publicação ‘Leis Ambientais’, ‘a ecotaxa, implantada em forma de uma regra por despejo de águas residuais em 1976, as subvenções para desenvolver avanços técnicos em concordância com os critérios ecológicos ou as isenções fiscais para fomentar o uso de automóveis não poluidores e de baixo consumo já têm sido ensaiadas e merecem seguir desenvolvendo-se no marco de uma reforma ecológica do sistema fiscal’.

No Brasil, durante a Reunião Ordinária nº 0227/99 da Comissão Especial - PEC 175-A/95 - Reforma Tributária, ocorrida no dia 28 de abril de 1999 (BRASIL, 2005), o Deputado Federal Eduardo Paes (PFL-RJ, naquela oportunidade) indagava se, em virtude da discussão a respeito da Reforma Tributária, seriam introduzidas novas bases de tributação ou se seriam mantidas as tradicionais – renda, consumo e patrimônio.

Nesta mesma oportunidade, o então Deputado Federal Luiz Salomão (PDT-RJ) afirmava sua idéia, que, necessariamente, não tinha o apoio dos tributaristas de se buscar novas bases de tributação. Assim como foi prevista a tributação de grandes fortunas, que nunca foi regulamentada, a Casa deveria prever a tributação sobre a emissão de poluentes, ou seja, tornar a poluição um fato gerador de tributos.

Lembrou este Deputado da discussão outrora havida naquela Casa a respeito do Imposto Verde, o qual era, no máximo, imposto seletivo sobre combustíveis. Para ele a idéia da emissão de poluentes é mais abrangente, não contemplando apenas o uso de combustíveis, mas, sim, a falta de cuidados dos diferentes atores sociais e agentes econômicos na produção de poluição, na degradação do meio ambiente.

Conclui ele, então, sobre a necessidade futura de se prever um imposto cujas características seriam discutidas em uma futura etapa no âmbito infraconstitucional.

Novamente fazendo uso da palavra, o Deputado Eduardo Paes registrou que entende que o Imposto sobre Combustíveis, chamado de Imposto Verde, seria um imposto ambiental, sim, uma vez que se tratava de um imposto seletivo. Seletivo porque justificaria tributar mais fortemente um determinado número de produtos, ou porque eles são supérfluos ou porque eles causam danos ao meio ambiente.

Na verdade, acabaram por discutir o caráter extrafiscal ambiental do Imposto sobre Combustíveis.

Mas o imposto ambiental, como ali discutido, seria um novo tributo, com base na emissão de poluentes, ou seja, um imposto sobre empresas poluidoras, sobre atividades poluidoras. Conforme bem se registrou, isso de certa forma criaria certo clima de “vamos manter, não vamos combater as emissões de

poluentes”, afinal, não seria certo que, pelo fato de uma empresa poluidora pagar, fosse-lhe permitido que continuasse poluindo.

Finalmente, com relação a esta reunião da Comissão Especial da PEC 175-A/95 - Reforma Tributária, é bom que se registre que o Deputado Federal Marcos Cintra (PL-SP, naquela oportunidade) deixou clara a sua posição de que não se deve criar um imposto sobre a poluição, sobre poluentes, mas sim que os impostos pudessem conter uma alta característica de extrafiscalidade.

Acertada a posição deste último parlamentar, uma vez que:

Embora pareça a solução mais coerente aos olhos de boa parte da doutrina, a criação de novos tributos (‘green tax’ – ‘imposto verde’), que tenham por hipóteses de incidência um ato potencialmente lesivo ao meio ambiente, só faria por agravar, ainda mais, os encargos existentes sobre o contribuinte brasileiro - que, diga-se, é um dos mais onerados em todo o mundo -, sem que isso importe na esperada quebra de paradigma, reformulando a sistemática tributária nacional, há muito desiludida com promessas falaciosas de reforma (FAZOLLI, 2004).

Ademais, uma grande dificuldade seria quantificar-se o custo social da poluição ambiental para definir-se tanto a base de cálculo quanto a alíquota do imposto ambiental.

Por óbvio, também, não se atingirá seus efeitos se o valor arrecadado não for suficiente para fazer frente ao custo social decorrente. Se sobejar, a sociedade arcará com o conseqüente aumento dos preços, eis que os custos serão repassados.

Assim, outra forma de taxação, que não a criação de um imposto ambiental específico, seria o melhor instrumento tributário para estas questões ambientais, como é o caso da contribuição de intervenção no domínio econômico, de competência da União. A característica extrafiscal dos impostos, então, passa a ser a melhor resposta dos entes da federação para fazerem frente às atividades poluidoras e degradantes da natureza.

Para tanto, maiores discussões políticas se fazem necessárias, de modo que a preocupação com o ambiente seja sempre considerada quando do estudo e implementação de questões tributárias.

Pelo exposto, depreende-se que o Direito Ambiental e o Direito Tributário estão mais do que nunca entrelaçados nesta tarefa de proteção ao bem jurídico de todos que é a natureza.

4. Conclusão

Quando analisamos melhor as questões tributárias e o sistema em que se inserem, afloram-se as dificuldades para a criação e aplicabilidade de um imposto ambiental específico, assim como as vantagens da extrafiscalidade voltada à área

ambiental, justificando-se a sua plena aplicação.

A poluição ambiental não poderá ser considerada como fato gerador do imposto ambiental, pelas dificuldades apresentadas, devendo-se taxar as atividades poluidoras ou com este potencial, bem como aquelas que façam uso dos recursos naturais disponíveis, por via dos tributos já existentes e considerando-se as suas possíveis e justas características extrafiscais.

Mas não um novo imposto, não um imposto ambiental ou ecológico, pois é certo que o aumento da carga tributária desestimula a produção e incentiva a sonegação fiscal e, quando não, seu custo acaba sendo repassado aos preços pagos pelos consumidores.

Vistas inicialmente como custo, a médio e longo prazo as medidas extrafiscais, se consideradas nos tributos já existentes, poderão reverter em benefícios das presentes e futuras gerações. Não há como se negar que os tributos com características extrafiscais estão crescendo, dada sua importância social.

O Estado deve, então, considerando-se as competências constitucionais tributárias e por obediência ao princípio da precaução e da prevenção, adotar as medidas que entender necessárias, inclusive fazendo o bom uso da tributação ambiental na forma aqui estudada, uma vez que as lesões ambientais são muitas vezes irreparáveis e trazem conseqüências negativas indesejáveis à sociedade em geral.

Finalmente, pelo exposto, a criação de um novo imposto em nosso sistema tributário não é a melhor solução, especialmente considerando-se a elevada carga tributária já existente em nosso país, conforme foi demonstrado, ressaltando-se a importância da extrafiscalidade ambiental.

Referências

- AMARAL, G. L. do. **A distorcida carga tributária brasileira**. Disponível em: <http://www.expertja.com.br/content/artigos/distorcida_carga.html>. Acesso em: 16 jan. 2005.
- ANTUNES, P. de B. **Direito ambiental**. 6. ed. Rio de Janeiro: Lúmen Juris, 2002.
- ARAÚJO, C. C. de et al. **Meio ambiente e sistema tributário: novas perspectivas**. São Paulo: Senac, 2003.
- ATALIBA, G. **Hipótese de incidência tributária**. 6. ed. São Paulo: Malheiros, 2004.
- BECKER, A. A. **Teoria geral do direito tributário**. 3. ed. São Paulo: Lejus, 1998.
- BERTI, F. de A. **Impostos: extrafiscalidade & não-confisco**. Curitiba: Juruá, 2003.
- BRASIL. Câmara dos Deputados. Departamento de Taquigrafia, Revisão e Redação. **Reunião ordinária n. 0227/99 da Comissão Especial - PEC 175-A/95 - Reforma Tributária**. Presidente: Deputado Federal Germano Rigotto. Disponível em: <<http://www.camara.gov.br/Internet/comissao/index/esp/pec1759nt280499.pdf>>. Acesso em: 14 jan. 2005.
- CARVALHO, P. de B. **Curso de direito tributário**. 7. ed. São Paulo: Saraiva, 1995.
- DORST, J.; FERRI, M. G. (Coord.). **Antes que a natureza morra**. São Paulo: E. Blücher, 1973.

FAZOLLI, S. A. **Princípios ambientais tributários e extrafiscalidade**. Disponível em: <<https://secure.jurid.com.br/jurid/jurid.exe/carregahtml?arq=detalhe.html&ID=933>>. Acesso em: 15 jun. 2004.

FRANZON, S. Direito à informação ambiental. **Revista Spei**, Curitiba, v. 4, n. 1, p. 31-38, jan./jul. 2003.

FREITAS, V. P. de. **A Constituição Federal e a efetividade das normas ambientais**. 2. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2002.

HORVATH, E. **O princípio do não-confisco no direito tributário**. São Paulo: Dialética, 2002.

LOPES, S. **Programa ZERI: uma abordagem concreta para o desenvolvimento sustentável**. Maringá, 2001. Monografia (Especialização em Gestão Ambiental) - Universidade Estadual de Maringá.

MACHADO, P. A. L. **Direito ambiental brasileiro**. 10. ed. São Paulo: Malheiros, 2002.

MARTINS, I. G. da S. (Org.). **Curso de direito tributário**. 2. ed. Belém: CEJUP, 1993. v. 1.

OLIVEIRA, J. M. D. de. Meio ambiente, tributação e vinculação de impostos. **Revista de Direito Tributário**, São Paulo, n. 56, p. 90, abr./jun. 1991.

PIRES, É. **ICMS ecológico - aspectos pontuais - legislação comparada**. Disponível em: <<http://www.direitovirtual.com.br/artigos.php?details=1&id=160>>. Acesso em: 25 jan. 2005.

SIDOU, J. M. O. **A natureza social do tributo**. 2. ed. Rio de Janeiro: Forense, 1978.

SOARES, L. Trancheira contra os impostos. **Revista Veja**, São Paulo, a. 37, n. 30, ed. 1864, p. 42-49, 28 jul. 2004.

THE IMPORTANCE OF THE ENVIRONMENTAL EXTRA INSPECTION

ABSTRACT: The present article aims at demonstrating the importance of one of the tributes and their benefits characteristics related to the environmental issues, coming to a conclusion whether it's necessary the creation of a green tax or not, incident on the pollution, since the tributes consist of an important State tool to accomplish measures of environmental protection.

KEYWORDS: extra inspection; tax characteristics; green tax; sustainable development; environmental protection.

Artigo recebido para publicação em: 20/04/2005

Received for publication on April 20 2005

Artigo aceito para publicação em: 28/05/2005

Accepted for publication on May 28 2005