
BENEFÍCIOS FISCAIS COMO CONDUTA INDUTORA DO DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL

TAX BENEFITS AS INDUCTIVE BEHAVIOR OF THE SUSTAINABLE DEVELOPMENT

Thais Bernardes Magalhães¹

RESUMO: O desenvolvimento econômico sustentável é uma das mais difíceis de se aplicar, por isso deve-se buscar através das políticas públicas, principalmente aplicando o Direito Tributário como um equalizador do conflito. Assim, o incentivo tributário ambiental gerará a precaução e a prevenção ambiental no desenvolvimento econômico. Os instrumentos econômicos que o Estado pode empregar na realização do desenvolvimento sustentável. O tributo aparece de forma eficaz, principalmente na sua acepção extrafiscal, como viabilizador do equilíbrio ambiental e de uma melhor qualidade de vida junto ao desenvolvimento econômico equilibrado. Além de destacar a importância da extrafiscalidade ambiental para encontrar o ponto de equilíbrio entre o desenvolvimento econômico e o meio ambiente, por meio dos incentivos fiscais indutores de condutas ambientalmente corretas por parte dos empresários e do Estado.

Palavras Chave: Tributação ambiental; Ordem econômica; Desenvolvimento sustentável.

ABSTRACT: The sustainable economic development is one of most difficult of if applying, therefore it must be searched through the public politics, mainly applying the Tax law as an equaliser of the conflict. Thus, the incentive ambient tributary will generate the precaution and the ambient prevention in the economic development. The economic instruments that the State can use in the accomplishment of the sustainable development. The tribute appears of efficient form, mainly in its extrafiscal meaning, as viabilizador of the ambient balance and one better quality of life next to the balanced economic development. Beyond detaching the importance of the ambient extrafiscal organization to find the break-even point between the economic development and the environment, by means of the inductive tax incentives of ambiently correct behaviors on the part of the entrepreneurs and the State.

Keywords: Taxation ambient; Economic order; Sustainable development.

INTRODUÇÃO

As transformações sociais ocorridas nas sociedades atingem diretamente o Direito, isto é, quaisquer mudanças de comportamento, de pensamento influenciam o mundo jurídico.

Desse modo, foram criadas ideologias de intervenção do Estado, visando à preservação dos princípios constitucionais econômicos e ambientais, em busca de efetivar-se o Estado

Democrático de Direito e a República Federativa do Brasil.

¹Professora efetiva da Universidade Federal de Rondônia- Unir – Mestre em Direito pela Universidade de Marília. Especialista em Direito Ambiental pela Universidade Cândido Mendes- tbmaga2@yahoo.com.br

Tendo em vista a busca pelo crescimento econômico de modelo capitalista não intervencionista, gerou-se um desenfreado aumento da degradação ambiental, isto é, pregou-se uma economia que visava somente o lucro, mesmo que de forma canibalesca, esquecendo-se de preservar os direitos sociais dos indivíduos, bem como o meio em que os seres humanos se desenvolvem.

Desta forma, foi necessária a intervenção do Estado para regular e normatizar os efeitos de uma economia desenfreada, utilizando-se para tanto, da intervenção direta e indireta do Estado, através da economia, para induzir ações sustentáveis, voltadas às políticas tributárias de proteção ao meio ambiente e aos direitos sociais.

A presente pesquisa vem tentar solucionar tais problemas, por meio da utilização da tributação ambiental especificamente a extrafiscalidade ambiental, para implementar uma política pública de proteção ao meio ambiente, que visa encontrar o equilíbrio entre o desenvolvimento econômico e o meio ambiente.

Assim, efetuar-se-á um estudo sobre como o meio ambiente constitui um direito fundamental, que deve ser prioridade de todos os Estado na busca do desenvolvimento sustentável. Para a busca desse direito fundamental, importante é a análise da aplicabilidade dos princípios constitucionais ambientais. Na seqüência, passa-se à análise da fundamental importância que a educação ambiental exerce sobre as formas de preservação do meio ambiente, sejam elas do meio privado ou público.

A aplicação da extrafiscalidade ambiental como instrumento de compatibilização entre o desenvolvimento econômico e o meio ambiente, através de políticas públicas de desenvolvimento, por meio dos benefícios fiscais como: as imunidades, isenções e os incentivos fiscais, ganham grande força em virtude das vantagens ambientais e econômicas que realizam na sociedade, para uma melhor qualidade de vida para os seres humanos sem paralisar as atividades econômicas.

Demonstrar-se-á, também, como a extrafiscalidade ambiental pode contribuir para amenizar o distanciamento entre o desenvolvimento econômico e o meio ambiente, como instrumento de indução e provocador de condutas sustentáveis na economia.

MEIO AMBIENTE COMO DIREITO FUNDAMENTAL

O reconhecimento do direito a um meio ambiente saudável é uma necessidade do próprio direito à sobrevivência humana, uma vez que, na inexistência de condições ambientais

satisfatórias, e sem os recursos naturais produzidos pelo meio, torna-se impossível à manutenção da vida humana na terra.

Além disso, segundo os critérios substanciais de vida e liberdade, para o gozo dos direitos humanos é necessário não apenas estar vivo, mas dispor de condições dignas de vida num ambiente saudável. A implementação do meio ambiente equilibrado faz-se, portanto, imprescindível para o gozo dos demais direitos.

A Declaração de Estocolmo, em 1972, que foi o marco inicial do Direito Ambiental, reconheceu o meio ambiente ecologicamente equilibrado como um direito fundamental entre os direitos sociais do homem, com sua característica de direitos a serem realizados e não perturbados. José Afonso da Silva (1997, p. 67), descreve que:

O que é importante – escrevemos de outra feita – é que se tenha a consciência de que o direito à vida, como matriz de todos os demais direitos fundamentais do Homem, é que há de orientar todas as formas de atuação no campo da tutela do meio ambiente. [...] a tutela da qualidade do meio ambiente é instrumental no sentido de que, através dela, o que se protege é um valor maior: qualidade de vida.

Já a Lei n.º 6.938/1981, que instituiu a Política Nacional do Meio Ambiente, foi a primeira a tratar de tal matéria no ordenamento pátrio. Todavia, a referida lei ficou esquecida até o advento da Constituição Federal de 1988, que trouxe em seu âmago dispositivos ambientais.

A Constituição Federal de 1988 estabeleceu em seu Título VIII, Capítulo VI, Art. 225, 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 e preservá-lo para as presentes e futuras gerações” (BRASIL, 1988). Desta forma, criando a existência de um meio ambiente ecologicamente equilibrado, estabeleceu-se parâmetros constitucionais, ou seja, critérios fundamentais destinados à sua aplicação como direito fundamental, e incumbindo ao Poder Público dar-lhe efetividade através da vedação às práticas que coloquem em risco a ecologia.

O art. 225 da Constituição Federal traz expressamente dentro do capítulo destinado aos direitos sociais, a importância do meio ambiente ecologicamente equilibrado para as presentes e futuras gerações. Mesmo que o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado não esteja previsto no rol dos direitos fundamentais, ele não perde sua característica fundamental, pois está relacionado com a vida humana. Além disso, ganhou maior proporção quando foi reconhecido pelo Supremo Tribunal Federal como direito de terceira geração, que abrange a todos sem distinção. (BRASIL, 1988).

O direito fundamental ao meio ambiente saudável mostra com clareza a superação dos ideais individualistas, característica da sociedade contemporânea, a qual passou a ser expressamente consagrada na Constituição Federal de inúmeros países, dando margem ao desenvolvimento do que se denomina Estados Ambientais, representados pelo modelo estatal pós-social, que toma realmente por fundamento a busca do desenvolvimento sustentável.

Assim, o Estado deve, juntamente com a sociedade, implementar políticas públicas que possam desenvolver o meio ambiente juntamente com a economia, de modo que ocorra a melhoria na qualidade de vida dos cidadãos, respeitando assim o fundamento contido no art. 1º, III, da Constituição Federal, mas para isto ocorrer deverão a sociedade e o estado ter uma consciência ecológica.

Portanto, a questão ambiental, vista como resultante do desgaste da relação entre sociedade moderna e a biosfera, demonstra a chamada crise ambiental, na verdade, conseqüência da mutação progressiva de civilizações, causada pelo modo de produção degradante que vem colocando em conflito o modo de produção e o mundo natural. O momento atual tem como valor social a preservação da natureza, sendo que o desenvolvimento sustentável exige uma aproximação entre o desenvolvimento econômico e o meio ambiente.

O acesso à Educação Ambiental apresenta-se de forma explícita e incorporada ao conteúdo próprio da ação educativa, como um “novo” processo educacional, pelo qual os indivíduos e a coletividade se apropriam dos conhecimentos imprescindíveis sobre o espaço em que vivem, objetivando mudanças de melhorias em seu habitat, desde o presente, preservando-o para futuras gerações, segundo a Lei n.º 9.795 de 27 de abril de 1999, Capítulo I – da Educação Ambiental. (BRASIL, 1999).

Portanto, a educação ambiental não pode ser vista apenas como informação, mas sim como um meio de suscitar mudanças de posturas e comportamentos do ser humano quanto às questões ambientais, para sua própria necessidade de sobrevivência.

PRINCÍPIOS AMBIENTAIS

Os princípios são autênticos vetores, linhas-diretivas, regras-mestras que orientam o intérprete em sua aplicação do direito ambiental. Servem, ainda, como importante instrumento na materialização de uma orientação sensata e eficaz.

Os princípios ambientais foram reconhecidos com a Declaração de Estocolmo sobre o Meio Ambiente, em 1972, que declarou 26 princípios ambientais. Alguns foram reconhecidos

pelo Brasil, no Art. 225 da Constituição Federal, tais como: princípio da cooperação, princípio da prevenção e precaução, princípio do poluidor-pagador, do princípio do equilíbrio e o princípio do desenvolvimento sustentável. (BRASIL, 1988).

Ao se analisar o princípio ambiental, faz-se necessário mencionar a Emenda Constitucional nº 42, de 29 de dezembro de 2003, que acrescentou ao inciso ora abordado do artigo 170 da Constituição Federal a seguinte redação: “defesa do meio ambiente, inclusive mediante tratamento diferenciado conforme o impacto ambiental dos produtos e serviços e de seus processos de elaboração e prestação.”

PRINCÍPIO DA COOPERAÇÃO

O princípio da cooperação, agasalhado no caput do art. 225 da Constituição Federal, no Art. 2.º, inciso X, da Lei n.º 6.938, de 1981, e no Art. 2.º, inciso III, da Lei n.º 10.257/01, tem como idéia principal a interligação do Estado com a sociedade, para que atuem na escolha de políticas ambientais, através da participação de diferentes camadas sociais, por meio da informação e fiscalização das políticas públicas.

Define Cristiane Derani que o princípio da cooperação (DERANI, 2001, p. 162) “[...] é resultado de uma divisão de funções dentro da ordem econômica fundada nas relações de mercado” e o meio ambiente, que devem cooperar entre si para viabilizar uma atividade econômica que seja ecologicamente correta, principalmente através da política preventiva de danos ambientais.

O princípio da cooperação é fundamental para atuação dos Estados conjuntamente, com a participação da população em diferentes formas de realização e execução no desenvolvimento das políticas públicas.

PRINCÍPIO DA PREVENÇÃO E DA PRECAUÇÃO

O princípio da prevenção, previsto no caput do Art. 225 da Constituição Federal e no Art. 2.º da Lei n.º 6.938/1981, é um dos mais importantes do direito ambiental, em virtude de ser, a melhor forma de inibir risco ou dano ao meio ambiente. Têm em sua forma informações certas e precisas sobre a periculosidade e o risco fornecido pela atividade ou comportamento, fato este que é de fundamental importância para que não ocorra a repetição da atividade danosa ao meio ambiente.

Insta salientar que alguns autores entendem que os princípios da prevenção e o da precaução são sinônimos. Todavia, Simone Martins Sebastião (SEBASTIÃO, 2006, p. 207) entende que não se confundem, pois o primeiro complementa o segundo, “[...] na medida em que ambos prezam pela ação preventiva, evitando a ocorrência do dano ambiental e sua conseqüente necessidade de reparação”.

Desta feita, eis as diferenças acerca dos princípios da prevenção e o da precaução: o primeiro baseia-se em impactos ambientais já conhecidos, isto é, se dá pelo perigo concreto do dano, ou seja, o poluidor tem conhecimento antecipado de que sua atividade é perigosa e da possibilidade de previamente evitar a produção de efeitos gravosos ao meio ambiente. Já o segundo apresenta o perigo em abstrato, por se aplicar em situações de incerteza de danos ambientais, sejam eles concretos ou abstratos.

Já o princípio da precaução está, também, previsto na Declaração do Rio sobre o Meio Ambiente e Desenvolvimento, de 1992, em seu princípio 15, proclamando a proteção ao meio ambiente, sendo que tal princípio deve ser amplamente observado pelos Estados, de acordo com suas capacidades. Ainda, se houver incertezas científicas absolutas e irreversíveis de dano, não deve ser utilizado como razão para postergar medidas eficazes e economicamente viáveis para proteger o meio ambiente.

O princípio da prevenção vem transcender a passagem do modelo clássico de proteção ambiental – “reaja e corrija” – para um novo modelo – “preveja e previna” (ALTAMIRANO, 2002, p. 93). Demonstra-se desse modo a nova tendência do direito ambiental, ou seja, a prevenção da forma antecipada é a mais segura para garantir um resultado satisfatório nas atuações de proteção ambiental.

Desta feita, os princípios da prevenção e da precaução são de fundamental importância para o direito tributário ambiental, em virtude de que a prevenção tanto de riscos ambientais abstratos e concretos é a melhor forma de resguardar um meio ambiente sadio e desenvolver uma economia equilibrada.

PRINCÍPIO DO EQUILÍBRIO

O princípio do equilíbrio, conhecido também como princípio da equivalência, ou ainda, princípio do custo/benefício, é aquele pelo qual devem ser pesadas todas as implicações de uma intervenção no meio ambiente, buscando-se adotar a solução que melhor concilie um resultado globalmente positivo.

Maria de Fátima Ribeiro, discorrendo sobre o princípio do equilíbrio ensina que (RI-BEIRO; FERREIRA, 2007, p. 659):

[...] na busca de uma compatibilização do desenvolvimento econômico com a proteção ambiental formula-se a seguinte proposição: os propósitos são definidos como desenvolvimento econômico; os meio se referem a proteção do meio ambiente; como fim, surge o desenvolvimento econômico equilibrado. O oposto – o desenvolvimento econômico desenfreado, canibalesco, ditado pela ganância do lucro exacerbado – conduzirá ao caos da deterioração e de prejuízos incalculáveis ao meio ambiente.

Demonstra-se neste trabalho que o mais importante para uma integração entre o desenvolvimento econômico e o meio ambiente é a aplicação do princípio do equilíbrio, pelo fato de não anular totalmente um em favor do outro. Uma das formas mais propícias para a efetivação desse princípio é a extrafiscalidade ambiental.

PRINCÍPIO DO DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL

O Princípio do Desenvolvimento Sustentável ocupa posição de destaque dentre todos os princípios ambientais, haja vista ser a meta buscada pelos demais princípios, viabilizando o trato correto, seguro e adequado à temática ambiental.

O Princípio do Desenvolvimento Sustentável objetiva compatibilizar a atuação da economia com a preservação do equilíbrio ecológico. Conforme previsto no Art. 225 caput da Constituição Federal, 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, bem como impôs no seu Art. 170 o princípio da preservação ambiental. Desta forma, aplicam-se os princípios da prevenção, precaução e equilíbrio para a busca de um desenvolvimento sustentável para as futuras gerações.

Deduz-se, portanto, que seu objetivo é equalizar, conciliar, encontrar um ponto de equilíbrio entre atividade econômica e uso adequado, racional e responsável dos recursos naturais, respeitando-os e preservando-os para as gerações atuais e subseqüentes.

Não se trata, portanto, de cercear a atividade econômica que tem como meta a satisfação das necessidades e aspirações humanas, mas sim encontrar um ponto de equilíbrio entre o desenvolvimento econômico e o meio ambiente, para que os seres humanos possam ter uma

melhor qualidade de vida, sem afetar inteiramente as atividades empresarias de geração de empregos e rendas.

PRINCÍPIO DO POLUIDOR PAGADOR

Na atualidade o Princípio do Poluidor Pagador obriga, desde logo, o poluidor a corrigir ou recuperar os bens ambientais, suportando para tanto todas as despesas despoluentes oriundas deste processo, isto é, as externalidades negativas que repercutem no custo final de seus produtos e serviços, dão força a este princípio. A responsabilidade civil objetiva do poluidor em reparar o seu dano ambiental é de fundamental importância para determinar o poluente.

No sentido tradicional, o Princípio do Poluidor Pagador significa que o poluidor deveria suportar os custos de prevenção, controle e eliminação dos poluentes, até atingir o nível mínimo exigido pela autoridade coatora. Mas por incrível que pareça, tal princípio não ordenava o pagamento dos custos causados por este nível de contaminação para a sociedade, diferentemente do que ocorre com a extrafiscalidade ambiental, em que o poluidor terá várias formas de resguardar o meio ambiente e preservar sua atividade econômica.

O Princípio do Poluidor Pagador deve ser utilizado em dois sentidos: “o impositivo e o seletivo”. (OLIVEIRA, 1999, p. 42) No primeiro, o Estado deve cobrar do poluidor, tributos em função de sua atividade poluidora, fazendo assim que o poluidor arque diretamente com os custos da atividade poluidora, como por exemplo, os serviços públicos gerais e específicos para a fiscalização, recuperação, preservação dos bens ambientais. Já no segundo, o Estado atua indiretamente, ou seja, através da tributação utiliza-se da gradatividade dos tributos, para incentivar os processos produtivos e de consumo ecologicamente corretos, e desestimular as atividades iminentemente poluidoras, isto é, aquelas com tecnologias defasadas e altamente poluidoras.

Outra peculiaridade do Princípio do Poluidor Pagador é a observância do nexo de causalidade entre o fato ocorrido (dano ambiental) e a intenção da atividade do poluidor. Maria Alexandra de Sousa Aragão salienta que é necessária a dependência de causalidade entre atuação do poluidor e a intenção de evitar o dano, sendo que o poluidor é quem deve arcar com as despesas, pois ele “tem o poder de controle sobre as condições que levam à ocorrência da poluição podendo, portanto, preveni-las [...]”.(ARAGÃO, 1997, p. 136)

A melhor forma de aplicar o Princípio do Poluidor Pagador é por meio da prevenção, em virtude desta ser menos onerosa do que reverter o dano ambiental, além de que com a ação preventiva diminui-se o risco da impossibilidade da reparação total dos prejuízos causados ao

meio ambiente.

Todavia, há que se ressaltar que a aplicação do Princípio do Poluidor Pagador não dá direito ao agente econômico de poluir mediante o pagamento, isto é o Princípio do Poluidor Pagador não poderá se tornar um indicativo como: pago, logo posso poluir.

O Princípio do Poluidor Pagador, expressamente previsto no Art. 225, § 3º, da Constituição Federal, proporciona ao consumidor a escolha do produtor ecologicamente correto, além de resguardar o meio ambiente, como bem ensina Maria Alexandra de Sousa Aragão (1997, p. 136):

Enquanto o consumidor praticamente não tem outra alternativa para reduzir a poluição, senão deixar de consumir um determinado bem ou serviço, os produtores que dispõem de soluções alternativas: podem utilizar de técnicas de produção menos poluentes, mecanismos de controle da poluição, alterar a composição dos produtos etc.

Desta feita, a escolha do produto pelo consumidor final é a melhor forma de retirar do mercado empresas que não colaboram com o meio ambiente, colocando no mercado de consumo produtos que degradam a natureza ou que utilizam matérias primas não renováveis, bem como aquelas que no processo de produção expurgam resíduos poluentes para a natureza.

Economia Ambiental

Economia (oikosnomos > oikos= casa e nomos=lei administração > de uma casa ou do Estado) pode ser definida, conforme Marco Antonio S. Vasconcellos e Manuel E. Garcia (2000, p. 39): “[...] ciência social que estuda como o indivíduo e a sociedade escolhem e empregam recursos produtivos escassos na produção de bens e serviços, de modo a distribuí-los entre as várias pessoas e grupos da sociedade, a fim de satisfazer as necessidades humanas”.

O progresso descomedido preocupa a comunidade internacional. O desenvolvimento econômico não pode ser alcançado a qualquer preço. O desenvolvimento sustentável, que se encontra no art. 170, VI da Constituição Federal, introduz um novo ponto de equilíbrio, viabilizando o progresso do homem com respeito à Natureza.

A Economia e Meio Ambiente estão inteiramente relacionados numa simbiose indissociável, pois o setor de produção depende necessariamente dos recursos naturais. Assim, o estudo da compatibilização entre o desenvolvimento econômico e o meio ambiente toma formas estrondosas, tendo em vista que se pensava que os recursos naturais eram infinitos e sua exploração foi indiscriminada, o que ameaçou o próprio setor produtivo.

Desta forma, a preocupação em melhorar a qualidade de vida das pessoas e resguardar os recursos naturais é tarefa para economia ambiental, que tem como foco de preocupação os “efeitos externos”, e procura fixar o emprego da monetarização para responder à questão do uso de recursos renováveis e não renováveis”. Estes efeitos externos podem ser considerados como externalidades (SALOMÃO FILHO, 2001, p. 27), que são efeitos da atividade econômica e não da vontade do agente econômico.

Para tanto, avançam os estudos de quais são as atividades tidas como EXTERNALIDADES positivas (trazem benefícios) ou negativas (trazem malefícios). Por exemplo: a instalação de uma usina hidrelétrica trará desenvolvimento regional, como a geração de empregos, a valorização do comércio, regularização da vazão do rio (tudo isto como externalidades positivas). Todavia, ocorrerão problemas ambientais, como a perda das espécies de animais e vegetais, dos peixes e da mata ciliar, a proliferação de mosquitos (o que configura externalidades negativas).

Todo consumo ou produção tem efeitos positivos ou negativos no meio ambiente. Com isso a intervenção do Estado é papel fundamental na correção das externalidades, mediante a concessão de subsídios, fiscalização, imposição de multas ou por meio da extrafiscalidade, visando gerar as externalidades positivas na produção e no meio ambiente.

A proteção do meio ambiente não pode ser considerada isoladamente; tem que ser entendida como parte integrante do processo de desenvolvimento levando-se em conta que o crescimento busca o acúmulo de riquezas, enquanto o desenvolvimento, por sua vez, preocupa-se com a geração de riquezas sim, mas tem o objetivo de distribuí-las, de melhorar a qualidade de vida levando em consideração, portanto, a qualidade ambiental do planeta.

INTERVENÇÃO ESTATAL NA ORDEM ECONÔMICA

Nos modelos de Estado, percebe-se que sempre ocorrerá uma Intervenção do Estado, seja em grau maior ou menor. Ainda nos dias atuais, resta saber de que modo o Estado intervém na economia. Assim descreve Luis S. Cabral de Moncada: “[...] desde sempre existiram formas de intervenção na economia por parte do estado, embora qualitativa e quantitativa diferentes das que são característica do estado de direito social dos nossos dias”.(MONCADA, 2000, p. 13)

Eros Roberto Grau, a atuação do Estado no domínio econômico esquematiza-se da seguinte forma: “a intervenção no domínio econômico que é a presenciada, sob a forma de participação ou absorção; e a intervenção sobre o domínio econômico, cuja manifestação acontece, através das normas de direção e indução”(GRAU, 2006, p. 148).

A intervenção do Estado no domínio econômico realiza-se por absorção, quando a desenvolve por monopólios, retendo para si um determinado segmento da economia, em caráter exclusivo. Já a realizada por participação, dá margem a que o Estado se nivele ao particular e, em nível de igualdade, possa atuar concorrentemente com o mercado. Assim, o Estado atuará na ordem econômica em igualdade de condições com o particular, conforme previsto no Art. 173 da Constituição Federal.

A intervenção do Estado sobre o domínio econômico sobrepõe o Estado como agente normativo, regulador e incentivador das condutas econômicas. Quando o Estado intervém apenas com o fulcro de normatizar as condutas econômicas, fixando sanções para violadores dos preceitos, das normas de direção, típicas do Estado Liberal. Contudo, ante uma postura do Estado eminentemente incentivadora notabilizam-se normas de indução, estimuladoras de certas atividades econômicas em detrimento de outras. Assim, predomina no Estado Intervencionista a sua postura de agente normativo, portanto, agindo sobre o domínio econômico, conforme os ditames do Art. 174 da Constituição Federal.

Desta forma, a participação do Estado como incentivador e implementador de políticas públicas para solução da compatibilização do meio ambiente com o desenvolvimento econômico, é de fundamental importância para incentivar o particular a gerar em sua cadeia produtiva externalidades positivas, através de seu orçamento participativo, pois o Estado não poderá instituir instrumentos econômicos ambientais que inviabilizem totalmente a atividade econômica, o qual deverá planejar e estudar minuciosamente os efeitos negativos para não afetarem, ainda mais, o desenvolvimento econômico.

O Estado possui meios mais eficazes de induzir a preservação ambiental, como por exemplo, a extrafiscalidade, através de incentivos e benefícios fiscais, dispensando-se assim o emprego de multas e sanções punitivas para corrigir o poluidor, conscientizando o cidadão a encontrar um ponto de equilíbrio entre o desenvolvimento econômico e o meio ambiente, isto é, a atuação estatal na proteção ao meio ambiente se mostra mais eficaz na forma preventiva e não repressiva ou reparatória.

A intervenção do Estado na economia como agente regulador, normativo da atividade econômica enfatizada pelos Arts. 170, 173 e 174 da Constituição Federal, preconiza a valorização do trabalho humano e a livre iniciativa, para assegurar a todos a existência digna, conforme os ditames da justiça social. Um de seus objetivos é a defesa do meio ambiente, elencado no inciso IV do mesmo artigo. Para tanto, deverá encontrar na tributação ambiental um instrumento eficaz para alcançar os objetivos propostos, através da extrafiscalidade ambiental, que conce-

derá incentivos, isenções e graduação das alíquotas dos tributos para orientar o comportamento do contribuinte a uma conduta ambientalmente correta.

Conclui-se que a melhor forma de intervenção é por indução, onde se pretende, através de comandos que não são dotados de imperatividade, atrair os sujeitos da atividade econômica, por meio da concessão de estímulos de toda ordem, a praticarem condutas que transcendam os interesses individuais e atinjam objetivos considerados essenciais para o bem estar social.

TRIBUTAÇÃO AMBIENTAL- FUNÇÃO FISCAL E EXTRAFISCAL

A tributação ambiental é recente no Brasil, ganhando força somente em 1988, com a Constituição Federal, que positivou a preservação da natureza como princípio de direito econômico. Demonstrou assim, a importância que tem a compatibilização do direito tributário, econômico e o direito ambiental, para direcionar a atividade estatal em implementar políticas tributárias que visam a preservação do meio ambiente, juntamente com o desenvolvimento econômico.

Assim, o direito tributário ambiental vem ganhando nas últimas décadas uma fundamental importância, em virtude de seu papel essencial na preservação ambiental, através dos instrumentos tributários, econômicos e ambientais eficientes para combater as externalidades negativas geradas pelos agentes econômicos, e induzindo o comportamento dos empresários para que proporcionem a redução dos índices de poluição e a utilização de mecanismos corretos na produção. Desta feita, Regina Helena Costa conceitua tributação ambiental como:

[...] o emprego de instrumentos tributários para gerar os recursos necessários à prestação de serviços públicos de natureza ambiental (aspecto fiscal ou arrecadatório), bem como para orientar o comportamento dos contribuintes a proteção do meio ambiente (aspecto extrafiscal ou regulatório). (COSTA, 2005, p. 13).

Os tributos ambientais não são castigos, pois não poderão ter como hipótese de incidência tributária ato ilícito, conforme dispõe Art. 3.º do Código Tributário Nacional, mas têm sua importância ímpar na preservação do meio ambiente, através de instrumento de Intervenção do Estado, como incentivador de comportamentos positivos na proteção do meio ambiente e de direcionar as atividades estatais para o implemento de políticas públicas relacionadas com o desenvolvimento econômico e o meio ambiente.

Desta forma, a tributação ambiental incidirá somente em fatos lícitos, tanto para incentivar comportamentos quanto para desestimular as atividades poluidoras. As normas que regem

o direito tributário ambiental entrelaçam o direito econômico, o direito ambiental, o direito tributário e o direito constitucional, através da aplicação de vários princípios econômicos, como o da propriedade privada, defesa do meio ambiente, a livre iniciativa econômica, todos preconizados conforme estudado no Art. 170, incisos II, III e IV e parágrafo único da Constituição Federal.

A tributação ambiental deverá ser utilizada principalmente de modo passivo, na forma de incentivo, pois “não é tributando que se preserva. É abrindo mão de parte da carga tributária que se incentiva e se conscientiza o poluidor do problema ambiental”. COSTA, 2005, p. 13) Às vezes, aumentando a carga tributária estará o agente público contribuindo com diminuição dos fundamentos da ordem econômica que é a livre iniciativa e a concorrência de mercado, pelo fato do aumento do custo da produção.

Além disso, a tributação ambiental deverá respeitar aos princípios do direito ambiental, como: o da prevenção, o do poluidor pagador, sendo que o último princípio poderá ser utilizado subsidiariamente, com a internalização das externalidades, conforme já estudado, sendo que todos os dispositivos de direito tributário deverão também respeitar os princípios tributários, tais como: da legalidade, tipicidade tributária, igualdade e do não confisco e da capacidade contributiva, de maneira a se unirem todos os princípios em busca do equilíbrio do desenvolvimento econômico com o meio ambiente, para a construção de uma sociedade sustentável.

Outra vantagem na tributação ambiental é o incentivo permanente, que o Estado coloca em caráter contínuo, para que o agente econômico reduza os níveis de poluição de sua produção, enquadrando-se aos níveis toleráveis pelo Estado. Portanto, o contribuinte poderá utilizar-se destes incentivos para compensar seus gastos em investimentos na produção ecologicamente correta, através da internalização das externalidades positivas.

Além disso, outro fator importante na tributação ambiental é o instrumento de indução, para que os agentes econômicos empreguem mecanismos de desenvolvimento sustentável em suas atividades econômicas, por meio da execução do princípio da prevenção, que tem como alicerce a preservação ambiental preventiva, com o conhecimento da espessura do dano ambiental, isto é, conhecer os limites reais da natureza antes de degradar.

Depois de analisados todos os critérios e vantagens da tributação ambiental, o assunto ganha relevância, devido ao fato que a impõe em ações organizadas, planejadas e pré-estabelecidas da tributação, para que alcance efetivamente os objetivos de compatibilizar o desenvolvimento econômico e o meio ambiente. Uma das formas tributárias mais utilizadas para resguardar a natureza e a atividade econômica é a função extrafiscal que poderá incidir nas espécies tributárias em favor do meio ambiente.

Assim, o seu caráter extrafiscal tem sua função de interferirem nas condutas ilegais ao meio ambiente, como bem explica José Marcos Domingues de Oliveira (MOTTA; OLIVEIRA, 2000, p. 11), que se refere aos tributos ambientais extrafiscais como aqueles que tendem a desanimar as condutas contaminadoras, e a tratamentos fiscais favorecidos, como medidas estimuladoras a empresas que adotem uma correta política sócio-ambiental.

Por fim, depreende-se que através da tributação ambiental, além de se reduzir o custo social na consecução dos objetivos ambientais, seria um “modo eficiente de mudar a carga fiscal das ‘coisas boas’, como o capital e o trabalho, para as ‘coisas más’, como a poluição e a exaustão dos recursos naturais”.(SEBASTIÃO, 2006, p. 207)

A tributação cumpre sua função, se estrutura de modo a tornar completamente inconveniente o comportamento ambiental danoso, mas sempre considerando todos os demais fatores que florescem da estrutura social e econômica nacional.

Muitas vezes, não é sequer necessária a criação de novos tributos. A releitura dos dispositivos legais existentes e a adequação ambiental das alíquotas tributárias, por exemplo, pode desde logo servir como excelente instrumento de incentivo à adoção de processos produtivos limpos. Outras soluções, tais como a repartição orçamentária, também podem ser utilizada de modo a promover o meio ambiente equilibrado.

No âmbito municipal os prefeitos estão com os maiores instrumentos para poderem propiciar os maiores políticas públicas para proteger o meio ambiente através do sistema tributário, como por exemplo o IPTU progressivo.

Além de a tributação ambiental ser um grande instrumento da internalização das externalidades, como ora estudado, poderá ser também utilizada na modalidade extrafiscal, pelo modo de abstenção arrecadatória para alcançar o desenvolvimento econômico sustentável.

José Casalta Nabis (2005, p. 424) defende que a extrafiscalidade deverá ser aplicada de forma excepcional, mas não de forma anormal, como os benefícios fiscais são instrumentos mais operacionais, para que os tributos ambientais alcancem os objetivos de incentivar comportamentos corretos para preservar o meio ambiente, tornando-se uma função promocional do direito.

Os benefícios fiscais poderão ser divididos em duas categorias, como benefícios “stricto sensu ou estáticos”, ou seja, aqueles que visam somente beneficiar a economia e meio ambiente para os contribuintes que já realizaram suas ações; já os benefícios fiscais “latu sensu ou dinâmicos” visam a incentivar ou estimular os contribuintes a desenvolverem suas ações positivas no âmbito econômico, social e ambiental, isto é, a relação entre as vantagens atribuídas e as atividades estimuladas, assumindo assim os incentivos o seu caráter seletivo e temporário (NABIS, 2005, p. 426).

Assim, os benefícios fiscais estão inseridos na extrafiscalidade tributária que vise, principalmente, incentivar alguns setores da atividade econômica, para alcançar os objetivos da ordem econômica e do meio ambiente, em virtude desses objetivos serem superiores à arrecadação fiscal.

No Estado contemporâneo são utilizadas mais frequentes as técnicas de indução aos comportamentos. Desta forma, aumentando cada vez mais a eficácia dos incentivos fiscais, em virtude de os mesmos parecerem ser os mais propícios à realização dos objetivos pré-definidos ao menor custo, uma vez que cada poluidor tem maior conhecimento e informação para a escolha dos meios mais compatíveis para encontrar o desenvolvimento sustentável, pelo fato de que o poluidor consegue diminuir os custos associados à proteção do equilíbrio ambiental, por atuarem preventivamente e eliminarem a sobrecarga ao Estado em fiscalizar e punir os agentes poluidores.

Quando a tributação ambiental for utilizada para estimular a atividade econômica ambientalmente correta, através de incentivos fiscais, deverá respeitar aos requisitos formais e principiológicos para sua concessão e à Lei de Responsabilidade Fiscal que o ente estatal tem que observar. Deverão também conceder incentivos por meio da aplicação dos princípios ambientais como o da prevenção e subsidiariamente o princípio do poluidor pagador.

Colocar em prática o princípio do poluidor pagador para atrelar-se à função fiscal e extrafiscal dos tributos, visa proporcionar aos contribuintes não-poluidores uma maior vantagem. Desta forma, o contribuinte poluidor arcará com uma carga tributária maior e internalizará todas as externalidades negativas produzidas.

Os incentivos fiscais aplicados à defesa do meio ambiente ganham grande importância, em virtude de sua força estimuladora, concedendo ao poluidor a escolha entre continuar poluindo, trazendo como consequência o pagamento de mais impostos, ou não poluir, mudando seu comportamento, o que se dará, por exemplo, com a evolução tecnológica na cadeia produtiva, e a utilização de materiais recicláveis ou a minimização do emprego de recursos não-renováveis, gerando assim produtos ecologicamente corretos, e dessa forma pagar menos tributos ou até mesmo não pagar, em função de sua atividade ser ambientalmente correta.

Assim, a extrafiscalidade ambiental por meio dos incentivos fiscais para preservar o meio ambiente poderá ser de forma direta, através da tributação na forma regressiva ou progressiva, sobre patrimônios ou rendas, ou ainda indiretamente, por meio de incentivos na produção, comercialização e consumo.

Cristiane Madeira Mariano Leão entende que a adoção de incentivos e subsídios econômicos não é o melhor caminho para modificar comportamentos ambientais dos agentes. En-

tende que o agravamento da carga tributária ou aplicação do princípio do poluidor pagador é uma forma de internalizar as externalidades. Ademais, esclarece que a “ação preservacionista do empresário não é uma faculdade que deverá ser premiada”, mas um dever legal previsto na Constituição Federal (LEÃO, 2002, p. 44).

Em sentido oposto, Alejandro C. Altamirano ensina que, os incentivos fiscais e os benefícios são grandes instrumentos para estimular os empresários a preservar a natureza, em virtude de compensar parte dos gastos efetuados em tecnologias limpas investidos em sua atividade econômica. Além disso, a preservação ambiental é interesse de todos, inclusive do Estado. Por isso entende-se que os incentivos fiscais são formas de o Estado colaborar com o particular na preservação do meio ambiente, mesmo que desta forma tenha que renunciar receitas para assegurar um dos preceitos constitucionais, que é a preservação do meio ambiente para futuras gerações, conforme Art. 225 da Constituição Federal. (ALTAMIRANO, 2002, p. 80)

Da análise dos autores supra citados, conclui-se que a concessão de incentivos e benefícios fiscais é mais vantajosa, tendo em vista que é preferível incentivar o empresário a não poluir do que puni-lo com sanções que poderão gerar a inviabilidade da atividade econômico-produtiva e não reparar o meio ambiente.

Já subsídios encontram-se na esfera das despesas públicas, denominados, benefícios fiscais dinâmicos, que podem ser utilizados com uma força incentivadora e estimuladora dos comportamentos econômicos ambientalmente corretos.

Desta forma, os subsídios enquadram-se como uma forma de auxílio do Estado, que pode ser comercial, financeira, fiscal ou cambial, para estimular as atividades econômicas e produtivas em um mercado competitivo. Uma de suas funções é a correção das distorções de mercado, e a promoção de um desenvolvimento sustentável. Ainda, há que se ressaltar que atuam na esfera de aplicação dos princípios econômicos e ambientais.

Diferentemente, subvenção é a doação cuja destinação é determinada pelo ente estatal, que a concede segundo sua conveniência política. Entretanto, deverá estar prevista no orçamento tributário anual. Por isso, não se pode afirmar que a subvenção, como figura do direito financeiro, não possa estar subjugada às restrições formais relativas à concessão de benefícios de natureza tributária.

Há que se diferenciar, ainda, o que sejam os créditos presumidos. Estes “assumem natureza jurídica diversificada, sendo, por vezes, um subsídio, uma subvenção ou uma mera redução da base de cálculo”. A princípio, sua incidência se dá sobre os impostos não-cumulativos, espe-

cificamente sob a forma de um valor adicional ao montante destacado ou cobrado nas operações. Tudo isso ainda como forma de prevenir a dupla tributação internacional no imposto de renda.

Vários doutrinadores resistem à aplicação de subsídios, por contrariarem o Princípio do Poluidor Pagador, entendendo que, subsidiando o poluidor, o Estado estará suportando os custos da poluição, sendo que o custo da prevenção e produção de bens ecologicamente corretos deveria ser um dever do empresário.

Ainda, Maria Alexandra de Souza Aragão defende que as subvenções e ajudas monetárias (ou em espécie) não são contornos do Princípio do Poluidor Pagador, em virtude de entender que o subsídio “[...] significaria a transferência do encargo do financiamento da política do ambiente, de quem tem os meios para a prevenir e evitar a poluição”. (ARAGÃO, 1997, p. 136)

Tendo-se em vista que a aplicação dos incentivos fiscais sejam eles subsídios, subvenções e benefícios fiscais, poderão ter como justificativa primordial o princípio da prevenção do direito ambiental, conjuntamente com o princípio do poluidor pagador, para a obtenção de formas de conduzir os comportamentos empresariais para uma atuação ambientalmente correta, ao invés de aumentar a carga tributária dos agentes poluidores com a aplicação do Princípio do Poluidor Pagador, pois o mesmo fará com que os empresários consigam comprar quotas de poluição, o que acarretará a não reestruturação do meio de produção, ou seja, impedirá a troca de equipamentos poluentes por outros que produzam externalidades positivas, isto é, atuando de forma preventiva e não repressiva.

Para tanto, o ente estatal ao renunciar receita para incentivar ou estimular atividades preservacionistas do meio ambiente, deverá respeitar o Art. 14 da Lei de Responsabilidade Fiscal, para que ocorra uma compensação de receitas, visando a estabilização dos investimentos nos objetivos constitucionais

Desta forma, os subsídios e os incentivos como meio de benefícios fiscais dinâmicos, tornam-se instrumentos relevantes e primordiais para a implementação de políticas públicas, que visem o equilíbrio entre o meio ambiente e uma economia crescente, de forma a não barrar completamente a atividade industrial, com o argumento de preservação ambiental, de modo que a atuação dos setores produtivos encontre o almejado desenvolvimento sustentável.

CONCLUSÃO

Devido à criação da consciência ecológica e às pressões no cenário mundial a postura ambientalista tornou-se como primordial no exercício de qualquer atividade, tem-se que a idéia

de sustentabilidade já permeia o mercado. Isso porque os agentes têm sido obrigados a adotar práticas ambientalmente corretas para que seus produtos e serviços tenham maior aceitabilidade por parte do consumidor e frente à concorrência internacional

A intervenção federal na forma de indução busca seduzir o agente econômico a agir em benefício do interesse coletivo e social, proporcionando-lhe vantagens, como por exemplo, isenções tributárias e benefícios fiscais, caso venha a assumir comportamentos previamente descritos como adequados e ambientalmente corretos.

A tributação ambiental pode ser aplicada levando em consideração duas facetas: a impositiva, em que se contempla o dever estatal de cobrar do poluidor, através de tributos, contribuições públicas em função de sua atividade poluidora, fazendo com que este arque com o custo do serviço público necessário à preservação, recuperação e fiscalização ambiental; e a incentivadora, através da qual o poder público gradua a tributação de forma a incentivar atividades ecologicamente corretas e desestimular tecnologias ecologicamente incorretas

Os incentivos fiscais aplicados à defesa do meio ambiente, concedem ao poluidor a escolha entre continuar poluindo, trazendo como consequência o pagamento de mais impostos, ou não poluir, mudando seu comportamento, o que se dará, por exemplo, com a evolução tecnológica na cadeia produtiva, e a utilização de materiais recicláveis, gerando assim produtos ecologicamente corretos, e dessa forma pagar menos tributos ou até mesmo não pagar, em função de sua atividade ser ambientalmente correta.

REFERÊNCIAS

ALTAMIRANO, Alejandro C. El derecho constitucional a um ambiente sano, derecho humanos y su vinculación con el derecho tributário. In: MARTINS, James (Coord.). Tributação e meio ambiente. Curitiba: Juruá, 2002. v. 2.

ARAGÃO, Maria Alexandra de Sousa. O princípio do poluidor pagador: pedra angular da política comunitária do ambiente. Coimbra: Coimbra, 1997.

BRASIL. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil: promulgada em 5 de outubro de 1988. 4. ed. São Paulo: Saraiva, 1990. 168 p. (Série Legislação Brasileira).

BRASIL. Lei n.º 9.795 de 27 de abril de 1999. Dispõe sobre a educação ambiental, institui a Política Nacional de Educação Ambiental e dá outras providências. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L9795.htm > Acesso em: 20 set. 2010.

COSTA, Regina Helena. Apontamentos sobre a tributação ambiental. In: TÔRRES, Heleno Taveira (Coord.). Direito tributário ambiental. São Paulo: Malheiros, 2005.

DERANI, Cristiane. Direito ambiental econômico. 2. ed. São Paulo: Max Limonad, 2001.

GRAU, Eros Roberto. A ordem econômica na Constituição Federal de 1998. 11. ed. rev. atual. São Paulo: Malheiros, 2006.

OLIVEIRA, José Marcos Domingues de. Direito tributário e meio ambiente: proporcionalidade, tipicidade aberta, afetação da receita. 2. ed. Rio de Janeiro: Renovar, 1999.

LEÃO, Cristiane Madeira Mariano. Ensaio sobre a tributação ambiental: considerações sobre a extrafiscalidade dirigida a promoção do desenvolvimento social sustentável através da aplicação do princípio do poluidor pagador no direito tributário. 2002. Monografia (Especialização de Direito Tributário) – Universidade do Vale do Rio dos Sinos, São Leopoldo, 2002.

MONCADA, Luis S. Cabral de. Direito económico. 3. ed. rev. e atual. Coimbra: Coimbra, 2000.

MOTTA, Ronaldo Seroa da; OLIVEIRA, José Marcos Domingues de; MARGULIS, Sergio. Proposta de tributação ambiental na atual reforma tributária. Rio de Janeiro: IPEA, 2000.

NABIS, José Casalta. Direito fiscal e tutela do ambiente em Portugal. In: TÔRRES, Heleno Taveira (Coord.). Direito tributário ambiental. São Paulo: Malheiros, 2005.

RIBEIRO, Maria de Fátima; FERREIRA, Jussara S. Assis Borges Nasser. O papel do estado no desenvolvimento econômico sustentável: reflexões sobre a tributação ambiental como instrumento de política pública. In: TÔRRES, Heleno Taveira (Coord.). Direito tributário ambiental. São Paulo: Malheiros, 2007.

SALOMÃO FILHO, Calixto. Regulação da atividade econômica: princípios e fundamentos jurídicos. São Paulo: Malheiros, 2001.

SEBASTIÃO, Simone Martins. Tributo ambiental: extrafiscalidade e função promocional do direito. Curitiba: Juruá, 2006.

SILVA, José Afonso da. Curso de direito constitucional positivo. 13. ed. São Paulo: Malheiros, 1997.

VASCONCELLOS, Marco Antonio S; GARCIA, Manuel E. Fundamentos da economia. São Paulo: Saraiva, 2000.

RECEBIDO: 25/10/2010
APROVADO: 24/11/2010