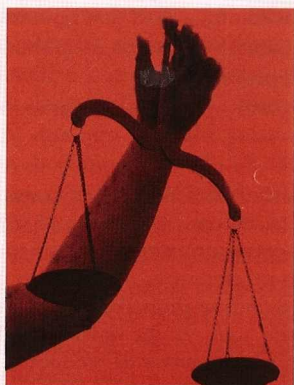


TRIBUTAÇÃO E RESPONSABILIDADE AMBIENTAL: POLÍTICA DE INCREMENTO À SATISFAÇÃO DO EQUILÍBRIO SOCIOAMBIENTAL



Viviane Scheren de Oliveira *

RESUMO:

Análise da formação da tributação ambiental no ordenamento jurídico brasileiro, apresentando, de forma geral, aspectos relevantes de seus critérios de instituição e destinação, bem como a perspectiva de responsabilidade ambiental associada às políticas de incentivos fiscais e conscientização da sociedade no almejado desenvolvimento sustentável como meio de equilíbrio social e tutela do meio ambiente.

PALAVRAS-CHAVE:

Tributação Ambiental, Responsabilidade Ambiental, Desenvolvimento Sustentável, Incentivos Fiscais.

INTRODUÇÃO

O objetivo do estudo é tratar da importância da

* Advogada. Assessora Jurídica do Ministério Público Federal no Estado do Piauí. Especialista em Direito Tributário pelo Centro de Ensino Unificado de Teresina-CEUT e Mestranda do Curso de Desenvolvimento e Meio Ambiente da Universidade Federal do Piauí-UFPI. Autora do Artigo: O meio ambiente e a perspectiva do mercado de carbono decorrente do Protocolo de Kioto.

tributação ambiental como instrumento legal de apoio a políticas de melhoria das condições ambientais do país. Conduzido pelo método analítico, o estudo adota a revisão de literatura com ênfase para a doutrina de Direito Tributário e Ambiental.

O estudo esclarece, primeiro, a relevância da tributação ambiental. A seguir, analisa os institutos legais de caracterização dos tributos ambientais. Por fim, a criação ou adoção de critérios de extrafiscalidade sobre os já existentes. Conclui-se que a tributação ambiental pode ser um instrumento efetivo de complementaridade de políticas públicas de melhoria do meio ambiente, pela possibilidade de indução a práticas sociais e econômicas adequadas à prevenção, preservação e recuperação da qualidade do bem difuso.

Por esta razão, é importante refletir sobre a importância científico-jurídica do estudo, por realçar as possibilidades legais do ordenamento pátrio que podem servir à tributação ambiental. A relevância social também é evidente, porque a adoção de posturas de interesse ambiental pela coletividade pode resultar no direcionamento dos recursos públicos empregados em medidas de correção da degradação do meio ambiente em outros projetos de interesse social, como investimentos em saúde, educação e segurança.

1 IMPORTÂNCIA DA TRIBUTAÇÃO AMBIENTAL

A busca de um meio ambiente ecologicamente equilibrado tem sido uma constante preocupação do Estado contemporâneo. Procura-se um paradigma na relação homem versus meio ambiente e, para tanto, mediante os diversos encontros internacionais estabelecidos, com Estocolmo, Rio de Janeiro (ECO 92) e Joanesburgo, novas formas de relação ambiental surgiram como a própria idéia de desenvolvimento sustentável, que busca assegurar às presentes e futuras gerações o direito à vida digna e com qualidade.

Cumprido ao Estado o fomento da implantação de instrumentos normativos e econômicos na efetivação do desenvolvimento sustentável, apresentando-se de maneira eficaz para a garantia do equilíbrio am-

biental, o tributo.

A ECO 92 dispôs sobre a criação do tributo ambiental que deveria observar: eficiência ambiental; baixo custo; ser administrativamente barato e simples e não provocar ou provocar o mínimo de efeitos no comércio internacional. (RIBAS, 2005)

A tributação ambiental ou *green taxation* passou a ser implementada especialmente na década de 90 em diversos países europeus como forma a subsidiar os custos ambientais (CALIENDO, 2005). No Brasil, a questão ganhou destaque a partir da promulgação da Carta Magna de 1988 e de lá para cá muitas iniciativas passaram a ser adotadas como adiante se verá.

A despeito das controvérsias doutrinárias quanto às espécies tributárias, adota-se o entendimento corroborado pelo Supremo Tribunal Federal – STF acerca da existência de cinco espécies tributárias (ADC nº1-1/1993, DF). (SABBAG, 2004). Dessa forma são considerados tributos: impostos, taxas, contribuição de melhoria, empréstimos compulsórios e as contribuições para o desenvolvimento, assim entendidas as contribuições interventivas, as profissionais e as sociais-previdenciárias.

Nesse aspecto, cabe destacar que as contribuições interventivas ou contribuições de intervenção no domínio econômico – CIDEs, constituem-se em instrumento de intervenção do Estado na atividade econômica social com o caráter finalístico de controle e regulação.

Relevante para o tema proposto se considerar a CIDE por força do estabelecimento de sua individualização prevista no art.149 da CF ser a espécie tributária que melhor desempenharia o papel de tributo ambiental, passando a incidir de forma específica em determinados setores com possibilidades de graduação de alíquotas de acordo com o impacto ambiental ocasionado.

Essa individualização relacionada a cada setor da economia identificaria a utilização de insumos nocivos ao bem difuso e incidiria desde o início da cadeia produtiva, a fim de desestimular essa produção e, conseqüentemente, desestimularia o consumo. Quanto à alíquota, claro está que sua individualização estaria voltada à relação da extensão provocada ao meio ambiente através da atividade desenvolvida.

Ribas (2005, p.690) explica que:

A extrafiscalidade não se constitui em regime especial, apenas se orienta para alcançar outros interesses – sociais, políticos ou econômicos –, pelo direcionamento da atividade impositiva tributária. O emprego dessas fórmulas jurídico-tributárias para obtenção das metas desejadas, seja para correção de situações sociais indesejadas, seja na condução da economia, via estímulo ou desestímulo de certas atividades, há de se dar no regime próprio das exações tributárias.

E quanto à legitimidade constitucional da extrafiscalidade, Mukai (2004, p.52) informa:

A extrafiscalidade já assentou a doutrina tributária brasileira, onde se incluem as reduções, isenções ou o agravamento das alíquotas, desde que se leve em conta sempre a capacidade contributiva, é sempre legítima e constitucional, posto que não ofende os princípios da igualdade e da uniformidade.

O tributo ambiental, assim, tem finalidade eminentemente extrafiscal no intuito de proteção do meio ambiente, inibindo-se a degradação do bem difuso. Conforme-se, portanto, a dois dos grandes princípios do Direito Ambiental: princípio do poluidor-pagador e o princípio da prevenção.

Nunes (2005, p.151) no mesmo sentido dispõe:

Assim, as contribuições seriam a espécie tributária mais adequada para o exercício da tributação ambiental, pois se encaixariam na configuração de instrumento de efetivação do princípio do poluidor-pagador e ainda se alinhariam com os fundamentos do mercado, uma vez que visariam também corrigir externalidades negativas da produção.

Dessa forma, resta clara a aplicabilidade da tributação mais severa sobre bens que causem maior agressão ao meio ambiente.

2 ESPÉCIES DE TRIBUTOS AMBIENTAIS: ALGUNS EXEMPLOS

Além das CIDEs, cabe observar que o ordenamento jurídico brasileiro contempla, ainda, a utilização de impostos e taxas na persecução da proteção ambiental. Entre elas, a título de exemplo: o Imposto de Renda (IR), o Imposto de Importação (II), e Exportação (IE), o Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI), o Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS), bem como de taxas.

Quanto aos impostos, Estado pioneiro na busca do bem ambiental foi o Paraná através da instituição do chamado ICMS ecológico, através da adoção de critérios ambientais para o repasse da quarta parte do ICMS devido aos Municípios.

Explica Zelmo Denari que:

A partir de 1992, o Estado do Paraná passou a distribuir 5% dessa quarta-parte aos Municípios que destinam parte de seus territórios à instalação das unidades de conservação e áreas de proteção de mananciais. Em 1995, foi a vez do Estado de Minas Gerais utilizar-se dos mesmos critérios e introduzir profundas inovações, condicionando a outorga à existência de um sistema de tratamento de esgoto e de lixo sanitário. Nesta mesma linha, outros Es-

tados como os de Rondônia, Mato Grosso do Sul e Rio Grande do Sul já implementaram critérios de natureza ambiental, para efeito de distribuição do ICMS aos Municípios.

Tem-se, ainda, com o advento da emenda Constitucional nº29/2000, a previsão de progressividade do Imposto sobre a Propriedade predial e Territorial Urbana – IPTU, como forma a resguardar o cumprimento da função social da propriedade urbana. No mesmo sentido, pela EC nº42/2003 foi instituída a progressividade do Imposto Territorial Rural – ITR, como forma a desestimular a manutenção de propriedades improdutivas [art.153, §4º, I da CF/88].

Em relação ao tributo taxa, um exemplo de taxa ambiental é a regulada pela Lei nº10.165/2000, chamada de Taxa de Controle e Fiscalização Ambiental – TCFA, que tem por fato gerador o controle e a fiscalização de competência do IBAMA de atividades potencialmente poluidoras e utilizadoras de recursos naturais, conforme dispõe o art.78 do Código Tributário Nacional – CTN. Está, portanto, vinculado a custear as despesas que o poder público tem para a efetiva prestação do serviço de poder de polícia.

Outra taxa de preservação ambiental a se destacar é a cobrada para o ingresso no arquipélago de Fernando de Noronha-PE [Parque Ecológico], nos termos da Lei do Estado de Pernambuco nº10.409/89, com respaldo maior da Lei nº11.304/95. A Lei estadual nº10.403/89 em seu art.83 estabelece a hipótese de incidência da taxa que é o ingresso ou permanência na condição de turista no arquipélago, com destinação específica, qual seja, de segurança na manutenção das condições ambientais e ecológicas do Parque.

Assim, a participação do Estado na instituição de tributos de acordo com a potencialidade poluidora acarretada pelo bem ou serviço disponibilizado é relação de equilíbrio a assegurar menor impacto ambiental.

Dessa forma, o fato gerador tributado ambientalmente deve guardar relação de reflexo na ocorrência desse impacto na perspectiva de assegurar um padrão de equilíbrio entre a economia, o ambiente e a qualidade de vida humana.

Para tanto, a instituição de tributos com fins extrafiscais ou regulatórios é importante instrumento para a defesa do meio ambiente, como adiante se verá.

3 DA DEFINIÇÃO DE TRIBUTO E SUA CARACTERIZAÇÃO

No atual estágio de organização do Estado brasileiro, nota-se sua relação fiscal alicerçada em cobranças compulsórias mediante a exigência de tributos ou contratos, referentes a empréstimos autorizados, com

forte intervenção no domínio econômico, proporcionando um grande volume de arrecadação como forma de respaldar a efetiva prestação de serviços públicos.

Para tanto, o art.3º do CTN dispõe:

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.

Os tributos repercurtem de forma significativa na redistribuição de capital e renda e bem assim na formação das classes sociais. Além disso, é por meio dos tributos que o Estado consegue atingir sua finalidade de proporcionar o bem-estar social. Ocorre que a tributação é auferida do setor produtivo, repassada ao poder público, que tem por dever a aplicação desses recursos para a satisfação social. Nunes (2005, p.104) resume que essa destinação deve se dar: na manutenção da estrutura burocrática do poder, na prestação de serviços públicos, no exercício do poder de polícia e na intervenção no domínio econômico.

A intervenção do Estado na ordem social visa à manutenção da organização, da estabilidade e da paz no seio da sociedade. Procura-se conter as ações individuais em prol do coletivo, valendo-se da imposição de regras, e aí se destaca de modo amplo o ordenamento jurídico brasileiro e a cobrança de tributos, com destaque ao sistema tributário nacional.

Nunes (2005, p.105) defende a idéia da tributação ambiental como função extrafiscal, definindo extrafiscalidade como: “[...] uma forma de revolução social por meio do Direito, porquanto a intenção é obrigar ao pagamento de tributos para mudar os modos-de-ser da sociedade, de modo que se encontre na somatória final mais igualdade”, deixando claro que essa tendência teve início em meados do século XIX com maior expressividade no ordenamento no século XX.

A tributação ambiental pode ser entendida nos dizeres de Ribeiro e Ferreira(20005)

[...] como o emprego de instrumentos tributários com duas finalidades: a geração de recursos para o custeio de serviços públicos de natureza ambiental e a orientação do comportamento dos contribuintes para a preservação do meio ambiente.

Dessa forma, a política extrafiscal do Estado assume uma dinâmica de intervenção a fim de contribuir na efetividade de políticas públicas engajadas para o desenvolvimento do todo social, capaz de influenciar as ações individuais, sem que para isso necessário se faça o uso do poder coercitivo do Estado através de seus órgãos judiciais ou extrajudiciais.

Ora, a tributação exercida sem fins arrecadatórios, mas como instrumento de imposição por uma prática que vai de encontro aos anseios ou ao bem co-

letivo, traduz-se em meio pedagógico de futuras atuações, bem como poupa a utilização do aparato estatal em sua reprimenda, é sim meio de verdadeira reforma social.

Assim, aliando-se à concepção de desenvolvimento sustentável aos modos de produção, a tributação extrafiscal almeja, por meio do seu intervencionismo inerente, um equilíbrio de mercado e sociedade, proporcionando de forma positiva a reforma social mencionada através do alerta de que se presente a imposição estatal figura-se um consumo em desequilíbrio com os padrões razoáveis e de expectativa protecionista ao bem difuso que é o meio ambiente.

A extrafiscalidade surge, pois, com função alheia à atividade arrecadatória para fins de cumprimento de obrigações de responsabilidade do Estado, mas sim como meio a resguardar o controle de comportamento das atividades sociais face a atividades inadequadas. Trata-se de uma atuação balizadora da atividade econômica na medida em que dita a prática a ser desenvolvida.

Nunes (2005, p.108) levanta dois questionamentos, um relacionado à questão da restrição da extrafiscalidade nos casos expressamente previstos no texto constitucional, e outro se sua interpretação se dá de modo restritivo e implícito. A seguir, responde:

A interpretação que se deve dar ao texto constitucional diante da necessidade de impor tributos extrafiscais ambientais, ou para o atendimento de qualquer outra política pública social ou econômica, é necessariamente extensiva e sistemática, pois decorre dos fins da atividade tributária do Estado a busca da harmonia entre tributação e orçamento público (CF, arts.145 a 169) com a atuação social do Estado (CF, arts. 193 a 232), com vistas a alcançar o desenvolvimento econômico sustentável (CF, arts. 170 a 192).

4 A ATIVIDADE ECONÔMICA COMO FATOR DE RESPONSABILIDADE AMBIENTAL

Ao longo dos últimos anos, o debate sobre a importância do desenvolvimento sustentável tornou-se assunto necessário a fim de que medidas políticas fossem efetivadas para a preservação do meio ambiente e bem assim do homem. Problemas como o aquecimento global, camada de ozônio, esgotamento das fontes de recursos naturais como petróleo e água potável, a fome, serviram de impulso para a provocação de mudanças nas ações sociais, bem como forçou o Estado no cumprimento de suas obrigações a regulamentar as atividades econômicas.

Sem dúvida, a atividade econômica é a maior causa de degradação ambiental, é ela que ocasiona os maiores potenciais de impacto ambiental. Aliada a isso,

a falta de escrúpulos do homem na sua ganância de enriquecimento a qualquer custo. A sustentabilidade exige uma postura racional no empreendimento, apta a proporcionar instrumentos de valorização e inibição de pontos positivos e negativos, respectivamente.

O art.4º da Lei nº 6.938/81, que trata da Política Nacional do Meio Ambiente, preceitua a necessidade de se compatibilizar o desenvolvimento econômico e social com a preservação da qualidade do meio ambiente. Além disso, as próprias disposições constitucionais do art.170, VI e 225, §1º, IV expressam como princípio da atividade econômica o uso sustentável dos recursos naturais.

A forma de se contemplar um empreendimento sustentável passa por uma organização que pode se dar a curto, médio ou longo prazo, conforme a atividade desenvolvida. Certo que só se dará caso se tenha consciência de sua importância individual para o bem difuso e o início de sua implementação.

Almeida (2002, p.78) explica que para ser sustentável uma empresa ou empreendimento:

[...] tem que buscar, em todas as suas ações e decisões, em todos os seus processos e produtos, incessante e permanentemente, a ecoeficiência. Vale dizer, tem que produzir mais e melhor: mais produtos de melhor qualidade, com menos poluição e menos uso dos recursos naturais. E tem que ser socialmente responsável: toda empresa está inserida num ambiente social, no qual influi e do qual recebe influência.

A consideração de aspectos econômicos, ambientais e sociais na análise do desenvolvimento de empreendimentos gera uma forte expectativa de responsabilidade nos consumidores que se sentem atraídos a valorizar essas atitudes.

A qualificação de produtos através da certificação do processo de produção (ISO) e a rotulagem através dos selos ambientais (certificação do produto), constituem-se em meios de demonstração de responsabilidade ambiental no empreendimento, vez que determinam e garantem a qualidade e a procedência, tanto do produto como do seu processo produtivo, bem como da própria empresa.

A utilização das normas de Certificação de Sistema de Gestão Ambiental – ISO 14000, propiciam informações ao consumidor e à sociedade sobre o gerenciamento ambiental do produto, constituindo-se em poderosa ferramenta de marketing.

Os consumidores atentos à problemática ambiental, ou mesmo sensíveis aos apelos de Organizações Não-Governamentais – ONG's, entre outros, sem dúvida, acabam dando preferência aos produtos considerados “ambientalmente corretos” ou “verdes”, o que tende a incentivar mudanças nos padrões de produção e consumo.

Nesse sentido, a fim de mitigar os impactos

ao meio ambiente, alia-se à gestão ambiental ações de controle e preservação exercida pelo Conselho Nacional de Defesa Ambiental – CNDA, que é uma instituição credenciada como Organização da Sociedade Civil de Interesse Público – OSCIP, pelo Ministério da Justiça (CONSELHO NACIONAL DE DEFESA AMBIENTAL).

Assim, a certificação distingue as empresas que venham estabelecer os princípios de gestão ambiental, no intuito de praticar e consolidar medidas pró-ativas, conquistando qualidade e, conseqüentemente, melhorando os resultados econômicos e ambientais pelos métodos empregados e eliminação de desperdícios.

Em geral o que se observa é que frente a um mercado competitivo minimizam-se os valores ambientais inseridos nos produtos, estimulando um desequilíbrio nos sistemas naturais.

Não obstante, Almeida (2002, p.80) dispõe sobre a necessária combinação dos mecanismos de comando-e-controle para a prática do desenvolvimento sustentável, onde “Comando-e-controle são as regulamentações governamentais, com padrões de desempenho definidos para tecnologia e produtos, emissão de efluentes, disposição de rejeitos e assim por diante”.

A atuação política estatal mostra-se clara quando da utilização de instrumentos econômicos com reflexos na economia, através da tributação, proporcionando o estímulo ou desestímulo a determinado empreendimento.

Longe, contudo, de se falar em sanção, pois o tributo não se constitui, conforme definição estabelecida no art.3º do Código Tributário Nacional. Além disso, como visto há pouco, a finalidade extrafiscal dos tributos ambientais viabiliza a racionalização do comportamento do sujeito face à utilização dos recursos naturais. Como reforço à idéia posta, transcreve-se conclusão de Nunes (2005, p.113):

Portanto, na tributação ambiental, crê-se que a extrafiscalidade não reside na inibição à produção econômica em sentido amplo. Ao onerar determinada unidade produtora, deve pretender o direito não impedir nem inviabilizar a atividade econômica, mas racionalizá-la, isto é, forçá-la a níveis de produção e resultados condizentes com a noção de desenvolvimento sustentável. A intenção do legislador é atender ao interesse público primário de conservação do bem ambiental, diante da sua potencial escassez ou impossibilidade de renovação a curto prazo. Considerando-se que o afã industrial ou produtor normalmente é mais intenso do que a vontade de preservar ou de usar racionalmente o recurso natural, o tributo aparece não exatamente como um custo normal e inevitável da produção (o que daria ensejo à mera arrecadação fiscal), porém como um ônus possível de ser afastado, na medida em que o poluidor ajuste sua produção a níveis de sustentabilidade socialmente desejáveis.

No objetivo de se compensar os custos sociais oriundos da exploração dos recursos naturais, persegue-se a busca do equilíbrio dessa relação de exploração e de despesa social como meio de recuperação do bem difuso através da repartição dos custos advindos da atividade degradadora.

Nesse sentido, a finalidade do tributo é fazer incidir no preço final do produto ou serviço o real custo disponibilizado (internalização das externalidades), além do que com a geração de receita para o ente tributante possa o proveito ser revertido em prol do financiamento da recuperação ambiental.

5 DESTINAÇÃO DAS RECEITAS DA TRIBUTAÇÃO AMBIENTAL

Tratando-se até agora de instrumentos de arrecadação tributária relacionada à proteção do meio ambiente e sendo, portanto, uma destinação específica a ser privilegiada, óbvio se apresenta a destinação das receitas captadas, qual seja, a recuperação do meio ambiente impactado ou implementação de projetos que proporcionem a preservação ambiental, inclusive relacionados a projetos de pesquisa na área de tecnologia ambiental.

Face aos recursos arrecadados através da CIDE e visando a finalidade de preservação do meio ambiente, surgem duas questões relevantes a serem esclarecidas a fim de dar respaldo ao tema proposto: qual é a área de aplicação desses valores e quem deve gerenciá-los.

Assim, o gerenciamento da tributação se dá pelo ente competente por sua arrecadação. No caso das contribuições sociais e de intervenção no domínio econômico, competente exclusivamente é a União para instituí-las, nos termos do art.149 da CF/88.

A título de exemplo se podem mencionar dois tributos extrafiscais constitucionalmente expressos: conjugação dos arts. 149, §§2º, 3º, 4º e art.177, §4º, I e II de competência da União e art.182, §4º, II de competência municipal.

Nunes (2005, p.158) sugere a conveniência do gerenciamento dos recursos por entidades públicas de administração indireta ou por entidades particulares, mediante o controle da administração pública, onde observa que:

No caso das primeiras, as agências executivas, que se revestem da categoria de entidades autárquicas, de acordo com a previsão genérica do §8º do art.37 da Constituição Federal, poderiam ser constituídas para a arrecadação e administração de tais recursos, mediante controle dos órgãos fiscalizadores da Administração Pública, tais como: Tribunais de Contas da União (CF, art.71), dos Estados (CF, art.75, parágrafo único), dos Municípios (onde houver; CF, art.31, §4º). Poder Legislativo (CF, arts. 31, 70 e

75); Ministério Público (CF, art.129, II e III); Poder Judiciário, quando provocado por entidades civis com legitimidade para tanto, ou o próprio cidadão (CF, art.5º, XXXV), este por meio da ação popular. Quanto às entidades particulares, a administração dos recursos poderia ser executada por organizações sociais, nos termos do art.1º da Lei nº9.637, de 15 de maio de 1998.

Em relação ao projeto de lei nº5.974/05 que dispõe sobre um Imposto de Renda Ecológico, aprovado recentemente na Comissão de Desenvolvimento e Meio Ambiente Sustentável-CDMAS, tem por uma de suas previsões que pessoas físicas e jurídicas poderão deduzir até 6% do Imposto de Renda devido, sendo, respectivamente, até 80% e até 40% desses valores efetivamente doados a entidades sem fins lucrativos, para aplicação em projetos de conservação do meio ambiente e promoção do uso sustentável dos recursos naturais.

Além de incentivos relacionados ao Imposto de Renda para doações ou patrocínios realizados em favor de projetos ambientais executados por entidades sem fins lucrativos, o projeto prevê também incentivos para doações ao Fundo Nacional do Meio Ambiente - FNMA. A proposta também abre a possibilidade de benefício para outros fundos públicos ambientais, desde que sejam habilitados pelo governo federal para tal fim.

No Brasil existem dois fundos ambientais como instrumentos financeiros de gestão ambiental: o fundo previsto no art.13 da Lei nº 7.347/85 (Lei da Ação Civil Pública) e o acima em referência FNMA previsto na Lei nº 7.797/89 (Lei que Cria o Fundo Nacional de Meio Ambiente).

O fundo da Lei da Ação Civil Pública estabelece, de modo geral, sua finalidade ao recebimento de valores referentes à condenação em dinheiro das ações propostas, visando à reconstituição dos bens lesados, sem critérios específicos de medidas efetivas, o que denota a opção legal de compensação genérica de danos por meio pecuniário, ou seja, não há um condicionamento compensatório ao local do dano.

O fundo é gerido por um Conselho Federal ou por Conselhos Estaduais, onde necessariamente participarão o Ministério Público e representantes da comunidade (art.13 da Lei nº 7.347/85).

Explica Ribas (2005, p.708) que a finalidade do fundo é:

[...] proporcionar a reconstituição dos bens lesados, não podendo ser utilizados os recursos para realização de perícias, por exemplo, nem para indenização dos lesados particularmente. O objetivo é concretizar medida compensatória com ações que alcancem o interesse lesado em proporção equivalente ao dano sofrido, como campanhas educacionais, como benfeitorias ambientais que representem uma compensação em espécie, como a criação de um parque, de um centro de estudos etc.

O FNMA é importante agente financiador de

projetos no desenvolvimento do uso racional e sustentável de recursos naturais como meio de garantia à qualidade de vida humana.

A gestão desse fundo se dá por intermédio de um comitê presidido pelo Ministro de Estado do Meio Ambiente, integrado, ainda, por representantes do Estado e de organizações não-governamentais que atuam na área de meio ambiente (RIBAS, 2005, p.707).

Quanto aos recursos do fundo e sua aplicação, esclarece Ribas (2005, p.707):

[...] são provenientes de dotação orçamentária da União, de multas por infração ambiental, de doações, de rendimentos resultantes da aplicação de seu patrimônio e outros destinados por lei. A aplicação desses recursos ocorre por intermédio de órgãos públicos ou entidades privadas, sem fins lucrativos, no âmbito federal, estadual ou municipal e a partir das diretrizes estabelecidas pelo próprio fundo, cujas áreas prioritárias são: unidades de conservação; pesquisa e desenvolvimento tecnológico; educação ambiental; manejo e extensão florestal; desenvolvimento institucional; controle ambiental; aproveitamento econômico racional e sustentável da flora e da fauna nativas.

Deve ser destacado que o interesse legal é a priorização da reparação do dano ocasionado ao meio ambiente no âmbito civil e não criminal. Nesse sentido, privilegia-se a conduta reparatória da infração ambiental extinguindo-se a punibilidade do seu agente, conforme previsão no art. 28, I da Lei nº 9.605/98.

A receita advinda da tributação ambiental deve ser manejada de forma vinculada à garantia de preservação, bem como de recuperação do meio ambiente agredido.

Deve, assim, o Estado ser diligente quando da criação dos tributos ambientais através da devida vinculação de sua destinação em proveito de políticas de tutela do bem ambiental, não eximindo, por lógico, os entes federados do mister de suas responsabilizações, por meio de dotações orçamentárias, nos termos do art.23, VI da CF/88.

Não se deve perder de vista que a utilização dos recursos relacionados à tributação ambiental ou à existência de um fundo específico deve ser precedida da responsabilização do sujeito causador do dano ambiental (Lei nº 9.065/98), sendo subsidiária em caso de impossibilidade de localização do mesmo ou de sua capacidade econômica.

6 POLÍTICA FISCAL COMO INSTRUMENTO DE ALCANCE DO DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO SUSTENTÁVEL

Segundo dados do Instituto Brasileiro de Planejamento Tributário – IBPT, o Brasil é o 17º país

com maior carga tributária sobre empresa do mundo. Como forma de colaborar com o meio ambiente, surgem mecanismos fiscais que guardam a adequação produção versus preservação ambiental.

Face à vigorosa tributação, o estímulo às políticas de incentivos fiscais propiciariam um ganho geral, seja do empreendedor que não precisará disponibilizar fonte para a arrecadação de mais um tributo fiscal ou da sociedade através da preservação do bem difuso.

Vale observar que a instituição de políticas de estímulos e incentivos fiscais guardam necessariamente relação com os preceitos dispostos na Lei Complementar nº 101/2000, que trata sobre a Responsabilidade fiscal.

Vislumbra-se através da política fiscal a perspectiva de prevenção dos impactos ambientais ao revés da instituição dos tributos, que são formas de compensação do dano ambiental já provocado.

Num ou noutro aspecto a postura assumida é a de preservação do meio ambiente. Ideal seria a coexistência harmônica dessas finalidades, mas, face à dinâmica econômica e a relação antropofágica que o homem estabelece com o meio ambiente, difícil se torna essa conquista.

Contudo, desde que ocorra o efetivo manejo das finalidades ‘compensar’ e ‘incentivar’, permitir-se-á a possibilidade do benefício da sustentabilidade do desenvolvimento ao meio ambiente e ao homem como um de seus elementos.

Além disso, de forma geral, a Lei nº 6.938/81 que dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente prevê instrumentos de “incentivos à produção e instalação de equipamentos e a criação ou absorção de tecnologia, voltados para a melhoria da qualidade ambiental” (art.9º, V), bem como iniciativas por parte do Poder Público que propiciem a racionalização do uso de recursos ambientais (art.13, III).

O instrumento de incentivo fiscal tem caráter de estimular ou desestimular comportamentos sociais e econômicos, possibilitando o benefício da preservação do meio ambiente.

Assim, importante a política fiscal que pode e deve ser fomentada pelo poder público através de subsídios ou subvenções aos empreendimentos que almejem a prática de atividades ambientalmente responsáveis, bem como a abertura de créditos com menores taxas de juros, diminuição da carga tributária etc.

Além disso, por meio da política fiscal de incentivo à natureza, valoriza-se, sobretudo, a preservação em detrimento da reparação ou recuperação do meio ambiente afetado, constituindo-se, portanto, em verdadeiro instrumento de alcance do desenvolvimento econômico sustentável.

A partir desse instrumento sócio-econômico-ambiental há uma inevitável postura que se passa a adotar: a educação ambiental.

Longe que a educação apenas nasça de situações de imposição do Estado, como também é o caso

do Termo de Ajustamento de Conduta – TAC, mas sim que deve ser plantada e estimulada desde a base de formação do indivíduo no ensino escolar, e tendo por referência a família.

Mas é fato que através da instituição de incentivos fiscais ambientais, como a tributação então relacionada, tenha papel relevante na proposição de mudanças de hábitos tanto de consumo como de produção da sociedade de modo geral, ou seja, consumidores e agentes econômicos que passam a desempenhar atitudes voltadas à tutela do meio ambiente.

Através das políticas de incentivos estimula-se práticas econômicas e ambientalmente sustentáveis, por meio da instituição de ações voltadas ao fomento da conservação e ao uso sustentável dos recursos naturais, como verdadeiro prêmio aos empreendimentos que praticam responsabilidade ambiental.

7 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Face ao exposto, conclui-se que a preocupação encampada de proteção ao meio ambiente, em especial no que pertine à exploração dos recursos naturais, em virtude da conscientização de se tratar de um bem difuso e, por isso, os danos ocasionados afeta a todos os seres humanos, ainda que indiretamente, têm provocado mudanças de comportamentos e a instituição de normativos legais a fim de se coibir agressões.

Discute-se a necessidade premente da busca de uma relação de equilíbrio entre meio ambiente e desenvolvimento social-político-econômico, cumprindo o objetivo da República Federativa do Brasil de garantir o desenvolvimento do Estado, compatibilizado com o preceito constitucional de proteção ao meio ambiente (art.3º, II c/c art.225 da CF).

Nesse contexto surge a tributação ambiental como forma de aliar uma política real e conseqüente de preservação ambiental, composta a partir do desenvolvimento de atividades econômicas gerenciadas através do respaldo do desenvolvimento sustentável.

Muito embora a CF/88 não tenha, de modo expresso, previsto nenhum tributo ambiental, possibilita pelo seu contexto e dentro das espécies normativas existentes, a adequação e conseqüente estabelecimento de instrumentos dirigidos à preservação ambiental.

Assim, procurou-se dentro das espécies de tributos, conforme posição definida pelo STF, identificar alguns exemplos de tributos revertidos diretamente em favor do meio ambiente, bem como discutir a aplicação da tributação arrecadada e sua aplicação à proteção da tutela ambiental.

Para tanto, foi apresentada a definição de tributo e sua caracterização, com especial destaque para a Contribuição de Intervenção no Domínio Econômico – CIDE, mencionada como um dos melhores meios de desempenho como tributo ambiental, vez que, inci-

dindo de forma específica, possibilita a graduação de alíquotas em relação ao dano ambiental provocado.

O tributo ambiental na condição extrafiscal contribuiria para prestigiar situações sociais, políticas e economicamente valiosas, aí se incluindo, portanto, o bem difuso meio ambiente, afastando-se dos objetivos meramente arrecadatários, constituindo-se em verdadeiro mecanismo de indução de comportamentos sociais ecologicamente sustentáveis.

Nunes (2005, p.194) confirma a natureza social da extrafiscalidade tendente a:

[...]alterar comportamentos humanos por intermédio da exação tributária. Assim, as espécies tributárias podem revestir-se de características extrafiscais, com o propósito de desestimular comportamentos do sujeito passivo da obrigação tributária, os quais serão qualificados, por opção política do legislador, como inadequados aos objetivos da preservação ambiental.

A extrafiscalidade corrobora finalidades regulatórias da atividade social em todas as áreas, estimulando comportamentos. Através dos tributos ambientais e seus sistemas de alíquotas, base de cálculo, há uma caracterização de critérios voltados a servir ao favorecimento do interesse ambiental e bem assim da coletividade.

Conforme Ribas (2005, p.719) “O uso extrafiscal da tributação no campo ambiental não quer dizer necessariamente que se devam criar tributos novos, mas sim o manejo dos já existentes”.

Ao se tratar da atividade econômica como fator de responsabilidade ambiental, tratou-se da necessidade da compatibilização da sustentabilidade e produção, corroborando tanto no marketing da empresa e bem assim na maior atração dos consumidores como no respeito à preservação ambiental.

Tratou-se da atuação política estatal através de mecanismos de estímulo e desestímulo ao desempenho de atividades econômicas, como forma de viabilizar a produção dos preceitos do desenvolvimento sustentável.

Foi apresentado, assim, dois grandes instrumentos de intervenção do Poder Público na atividade econômica nesse sentido: um mecanismo de tributação e outro de políticas de incentivos fiscais para empreendimentos.

Procura-se, através desses mecanismos legais, compatibilizar tributação e responsabilidade ambiental, possuindo como beneficiários não apenas a comunidade local, mas regional e, por consequência, nacional e global.

A disposição constitucional do art.225 demonstra claramente o compromisso assumido para a concretização do desenvolvimento sustentável, sendo uma de suas formas viáveis ao atingimento de equilíbrio um redimensionamento político-tributário:

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

Assim, além da instituição de tributos que venham a acarretar um ônus na produção relativa ao uso de determinados recursos naturais como é o caso das CIDE's, procura-se demonstrar a existência de outros mecanismos que, de modo geral, também buscam o alcance da preservação ambiental através do desestímulo ao dano ao meio ambiente, como é o caso dos incentivos fiscais.

A diferença reside no caso da instituição de tributos ambientais ocorre efetivamente a agressão ao meio ambiente, enquanto que através do oferecimento de incentivos fiscais se premia a atividade econômica voltada para a preservação ambiental, preservação esta que respeita a prevenção e a precaução ambiental no desenvolvimento das atividades.

Certo é que não é tributando que se preserva, mas se incentiva e conscientiza o causador do passivo ambiental, abrindo-se mão de parte da carga tributária, o que efetivamente ocorre através de isenções e incentivos fiscais.

Dessa forma, o exercício de autoridade do Poder Público em relação à instituição da carga tributária constitui-se em medida de alcance do desenvolvimento economicamente sustentável, reduzindo-se a carga tributária da empresa que investe tecnologia nos cuidados do meio ambiente, ao mesmo tempo em que se pune aquelas que em nada ajudam a eliminar ou reduzir os danos ambientais.

Agrega-se à atividade econômica o passivo ambiental originado no processo produtivo, internalizando-se, portanto, os custos, compelindo o agente à mudança de comportamento e atitudes, tendentes à adequação de formas sustentáveis de produção ou de responsabilidade ambiental.

Não há necessariamente uma relação de consciência voltada à promoção da preservação ambiental na administração da atividade desempenhada, mas é a constituição de um primeiro e importante passo rumo a sustentabilidade dos recursos naturais disponibilizados pelo meio ambiente.

Nesse sentido, à política fiscal se alia à política ambiental proporcionando a inviabilidade, afastamento ou modificação de atividades degradadoras do bem difuso, atuando como mecanismo de atividades voltadas ao empenho do desenvolvimento sustentável.

Assim, a tributação ambiental surge não como limite às práticas tributárias (fiscalização e arrecadação) de um Estado, mas como instrumento de arrecadação e estímulo à mudança de hábitos com vistas à adoção eficaz de contenção do passivo ambiental.

Ribeiro e Ferreira (2005, p.671) ponderam que

“é preciso que o meio ambiente seja preservado, não através de uma tributação acentuada e sim com estímulos ou benefícios, entre eles destacando-se aqueles projetos que contemplam planejamentos ambientais que preservem e recuperem o meio ambiente degradado”.

Reconhece Nunes (2005, p.196) que a tributação ambiental reflete não o montante arrecado, mas o meio de se atingir o bem-estar social, vez que o homem é ser integrante do meio ambiente:

O ideal de justiça social dos tributos com finalidade ecológica é imanente à sua razão de existir e transcendente a nossa Era. Como a maioria dos tributos, visa o Poder Público uma parcela da riqueza do sujeito passivo, a fim de que este contribua com a manutenção do Estado. Este, por sua vez, exerce uma atividade financeira intensa; um dos componentes dessa atividade é gerado pela exação tributária. No caso dos tributos com finalidade ambiental, não está em voga a receita financeira que podem acarretar, mas sim o fato sobre o qual incidem. Esse fato deve ter ligação íntima com o porvir, servindo de elo entre o presente e o futuro. Serão tributadas, portanto, as atividades econômicas que ameacem o bem-estar das gerações vindouras, a pretexto de viabilizarem o bem-estar do momento.

Dessa forma, a questão ambiental através da mundialização de sua crise, passa a repercutir no contexto social, político e econômico. Como consequência, surgem processos de regulação e disciplinamento. Essa profunda transformação, ao longo de décadas constituindo um verdadeiro desafio ambiental, acarretou, entre outras medidas, a idéia do desenvolvimento sustentável.

Reconhece-se, portanto, o relevante papel desempenhado através da regulação econômica-tributária para a proteção do meio ambiente, rompendo-se com a percepção privativa de lucros e a socialização de prejuízos, pois em geral os interesses são alicerçados tão somente em interesses que vão de encontro aos interesses ambientais e coletivos.

Assim, a efetivação da proteção ambiental permeia a necessidade de mudança na relação homem-natureza com abrigado nas proposições de extrafiscalidade e responsabilidade ambiental como pressupostos de desenvolvimento social, político e econômico.

ABSTRACT:

Analysis of the formation of the ambient taxation in the Brazilian legal system, presenting of general form, excellent aspects of its criteria of institution and destination, as well as the perspective of ambient responsibility associated to the politics of tax incentives and awareness of the society in the longed for sustainable development as half of social balance and

guardianship of the environment.

KEYWORD:

Ambient taxation, ambient responsibility, sustainable development, tax incentives.

REFERÊNCIAS

ALMEIDA, Fernando. *O bom negócio da sustentabilidade*. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 2002.

ANTUNES, Paulo de Bessa. *Direito ambiental*. 7.ed. São Paulo: Malheiros, 1998.

BRASIL. Constituição (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil*. São Paulo: Saraiva, 2005.

_____. *Lei Federal nº 6.938, de 31 de agosto de 1981*. Dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente, seus fins e mecanismos de formulação e aplicação, e dá outras providências. Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil, Brasília, DF, 02 de setembro de 1981. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br>>. Acesso em: 02 set. 2006.

_____. *Lei Federal nº 7.347, de 24 de julho de 1985*. Disciplina a ação civil pública de responsabilidade por danos causados ao meio ambiente, ao consumidor, a bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico (VETADO) e dá outras providências. Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil, Brasília, DF, 25 de julho de 1985. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br>>. Acesso em: 02 set. 2006.

_____. *Lei Federal nº 9.985, de 18 de julho de 2000*. Regulamenta o art. 225, § 1º, incisos I, II, III e VII da Constituição Federal, institui o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza e dá outras providências. Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil, Brasília, DF, 19 de julho de 2000. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br>>. Acesso em: 02 set. 2006.

_____. *Ministério do Meio Ambiente*. Disponível em: <<http://www.mma.gov.br>>.

_____. *Supremo Tribunal Federal*. Ação Direta de Constitucionalidade nº1-1, Brasília, DF, 01 de dezembro de 1993.

CALIENDO, Paulo. *Direito tributário ambiental*. In: TÔRRES, Heleno Taveira (Org.). São Paulo: Malheiros, 2005.