

TRIBUTAÇÃO AMBIENTAL A LUZ DO PRINCÍPIO DA PREVENÇÃO

LORENZETTI, Fabiana China¹
FAUTH, Adriane Nogueira²

RESUMO

Cada vez mais cresce a preocupação com a preservação do meio ambiente. É cediço que o desenvolvimento humano, seja social ou tecnológico, deve se desenvolver em equidade com a proteção do ecossistema mundial. A vida humana está diametralmente vinculada à importância da proteção do meio ambiente, pois o desequilíbrio de qualquer ecossistema influencia e prejudica direta ou indiretamente o homem. Assim, o artigo visa abordar a importância da proteção ambiental, utilizando-se, para tanto, do instituto da tributação extrafiscal do direito tributário, a luz do princípio da prevenção ambiental. A tributação ambiental é o recurso que o Estado utiliza para induzir o comportamento da sociedade por meio do incentivo fiscal e, neste sentido, ela fomenta o interesse da coletividade em adotar medidas preventivas de proteção ao meio ambiente. Isto é, a aplicabilidade do tributo como forma de coadjuvar o princípio ambiental da prevenção, sendo a forma mais adequada para se alcançar a preservação do meio ambiente.

PALAVRAS-CHAVE: Direito ambiental. Tributo ambiental. Princípio da Prevenção.

ENVIRONMENTAL TAXATION ON THE LIGHT OF THE PRINCIPLE OF PREVENTION

ABSTRACT

The concern for the preservation of the environment is increasingly growing. It is musty human development, whether social or technological, should develop in fairness to the protection of the global ecosystem. Human life is diametrically linked to the importance of protecting the environment, because the imbalance of any ecosystem influences and affects directly or indirectly the man. Thus, the article aims to address the importance of environmental protection, using, for both, the institute of taxation extratext of tax law, on the light of the principle of environmental prevention. The environmental taxation is the resource that the State uses to induce the behavior of society through tax incentives and, in this sense, it promotes the collective interest in adopting preventive measures to protect the environment. That is, the applicability of the tax as a way to assist the environmental principle of prevention being the most appropriate way to achieve the preservation of the environment.

KEYWORDS: Environmental law. Tribute environmental. Prevention Principle.

1 INTRODUÇÃO

Revelará o estudo a fundamental importância da preservação ambiental visando o amparo no princípio da prevenção e no instituto da tributação ambiental.

Neste enfoque, se busca através do Direito Tributário e do Direito Ambiental a resposta para se alcançar medidas mais eficazes para se coibir condutas danosas ao meio ambiente, meio este que pode ser amplamente protegido por uma tributação com benefícios fiscais ou com elevadas cargas, dependendo de cada caso.

Cada vez mais cresce a preocupação com a preservação do meio ambiente, pois é cediço que o desenvolvimento humano, seja social ou tecnológico, deve andar em pé de igualdade com a proteção do ecossistema mundial. Assim, o trabalho visa abordar a importância da preservação do meio ambiente, já que essa é uma questão diariamente levantada pela sociedade atual. (MODÉ, 2004)

A melhor forma de se buscar a preservação ambiental é justamente a prevenção, ou seja, evitar os danos é melhor que repará-los. Neste sentido, a corrente principiológica defendida pelo Direito Ambiental Brasileiro, qual seja o Princípio da Prevenção, é a maneira correta de se buscar um futuro sustentável, tanto no aspecto financeiro quanto no ecológico. (SILVA, 2003)

Contudo, para uma melhor aplicação desse princípio, é necessário que existam meios de se bonificar aos que a seguem, bem como sancionar aqueles que deixam de cumprir, ou seja, uma simples conscientização não seria suficiente para que uma grande parte da população se preocupasse com a proteção do meio ambiente. (FIORILLO; FERREIRA, 2005)

Diante disso, a presente pesquisa cinge-se também em analisar como a legislação brasileira buscou solucionar esse incentivo a preservação através da tributação ambiental, que auxilia o princípio da prevenção ambiental, não como forma de obtenção arrecadatória, mas sim como um meio de se inibir preventivamente as condutas contrárias a preservação.

Assim, a pesquisa tem o objetivo de analisar em aspecto geral como duas áreas do direito brasileiro, Direito Tributário e Direito Ambiental, podem trabalhar em conjunto, buscando uma mesma finalidade, a preservação ambiental, apresentando, assim, uma breve explanação sobre esses ramos jurídicos, com ênfase no conceito do Princípio da Prevenção.

¹ Acadêmico (a) do curso de direito – Faculdade Assis Gurgacz. fabichinalorenzetti@hotmail.com

² Docente orientador – Faculdade Assis Gurgacz Curso de Direito.

Concluindo na resposta de como a tributação ambiental extrafiscal, pode atrair o interesse da coletividade para preservação ambiental, de forma a não somente sancionar aos que já causaram danos, mas também incentivar aqueles que buscam formas de evitá-lo, e ainda, como este instituto vem sendo aplicado à luz do princípio da prevenção.

2 DESENVOLVIMENTO

2.1 A PREOCUPAÇÃO AMBIENTAL E SUA INTRODUÇÃO NO ORDENAMENTO JURÍDICO

O desenvolvimento econômico e a preservação da Terra lançam um confronto teórico que busca alcançar qual é a preocupação principal, ou seja, se a sociedade deve se preocupar com a preservação ambiental ou com o desenvolvimento do homem.

A coletividade mundial considera o dinheiro um de seus maiores valores, assim, para se alcançar o desenvolvimento e a melhor condição de conforto, os recursos naturais historicamente foram usados de forma desenfreada, imaginando-se que estes seriam infinitos, ocasionando grandes alterações no meio ambiente (SILVA, 2003).

A teoria Antropocentrista prega que o meio ambiente existe para realizar as necessidades do homem, mas isso não impede que haja a sua proteção, todavia, esta se encontra em segundo plano. Deve-se destacar que esta teoria defende que sendo o ser humano o único animal racional, cabe a ele a preservação de todas as espécies. O antropocentrismo pode ser verificado no Princípio n. 1 da Declaração do Rio de Janeiro sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, realizada em 1992, o qual dispõe que os seres humanos são o epicentro das preocupações com o desenvolvimento sustentável (FIORILLO, 2005).

Contudo, com o crescimento do movimento ambientalista mundial, que em grande parte contribuiu com a conscientização na utilização de formas sustentáveis dos recursos naturais, o assunto meio ambiente passou a ser uma preocupação do Estado, uma vez que a sociedade passou a perceber que os recursos naturais são finitos, não podendo mais serem utilizados como se nunca fosse esgotar (FIORILLO; FERREIRA, 2005).

Diante disso, houve a evolução desse entendimento, criando-se, assim, a Teoria Ecocentrista, a qual dispõe que o mundo não existe somente para o ser humano, ou seja, a natureza não pode ser preservada em benefício exclusivo do homem, mas sim em função do próprio meio ambiente, mesmo que implique em ir contra a humanidade. Apesar de a sociedade ter se desenvolvido nesta questão de consciência ambiental, ainda é possível verificar a prevalência da teoria antropocentrista (MILARÉ, 2009).

Segundo Modé (2004) os regramentos jurídicos antigos se preocupavam com o caráter individual da proteção dos recursos naturais, de forma a proteger o direito patrimonial do ser humano, deixando o ambiental como algo subsidiário.

Com a evolução do pensamento humano sobre a importância da preservação, é importante entender qual a definição de meio ambiente, que para Fiorillo é a de que “meio ambiente relaciona-se a tudo aquilo que nos circunda (2005, p. 19)”.

A definição de meio ambiente foi primeiramente tratada e definida em nosso ordenamento jurídico no artigo 3º, inciso I, da Lei nº 6.938/1981 – Lei de Política Nacional do Meio Ambiente, que dispõe:

“Art. 3º Para os fins previstos nesta Lei, entende-se por:

I – meio ambiente, o conjunto de condições, leis, influências e interações de ordem física, química e biológica, que permite, abriga e rege a vida em todas as suas formas”.

Contudo, na concepção de Silva (2003, p. 21) a definição de meio ambiente apresentada pela Lei de Política Nacional do Meio Ambiente é incompleta, na medida em que outros meios ambientes devem ser preservados, pelo que, classifica meio ambiente como o conjunto de elementos natural, artificial e cultural:

“I - meio ambiente artificial, constituído pelo espaço urbano construído, consubstanciado no conjunto de edificações (espaço urbano fechado) e de equipamentos públicos (ruas, praças, áreas verdes, espaços livres em geral: espaço aberto);

II – meio ambiente cultural, integrado pelo patrimônio histórico, artístico, arqueológico, paisagístico, turístico, que, embora artificial, em regra, como obra do Homem, difere do anterior (que também é cultural) pelo sentido de valor especial que adquiriu ou de que se impregnou;

III – meio ambiente natural, ou físico, constituído pelo solo, a água, o ar atmosférico, a flora; enfim, pela interação dos seres vivos e seu meio, onde se dá a correlação recíproca entre as espécies e as relações destas com o ambiente físico que ocupam”.

E também há o que se chama de meio ambiente do trabalho, o qual é tratado por Barros (2013) como sendo o lugar onde o homem obtém os meios para providenciar o seu sustento, devendo apresentar a melhor condição de qualidade de vida. Apesar de estar inserido no artificial, é benemerente de tratamento diferenciado, tanto que a Constituição trata em seu artigo 7º, inciso XXII, que o trabalhador tem direito a diminuição de riscos inerentes ao trabalho, que devem ser concedido através de normas de saúde, higiene e segurança, uma vez que o bem jurídico tutelado é a saúde e a segurança do trabalhador.

É possível concluir que, meio ambiental não implica tão somente nas formas naturais, como a fauna e flora, mas também tudo aquilo que foi criado pelo homem, para sua melhor qualidade de vida, abrangendo desde o ar que respira, passando pela sua moradia até seu local de trabalho.

A Constituição Federal de 1988, em seu artigo 225, inseriu no ordenamento jurídico brasileiro a necessidade da preservação ambiental, já que o referido artigo diz que:

“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”.

Segundo Fiorillo (2012) o artigo 225 da Carta Magna recepcionou a definição legal de meio ambiente prevista na legislação infraconstitucional, no artigo 3º, inciso I, da Lei nº 6.938/1981, e ainda, foi além, buscando tutelar todas as formas de meio ambiente.

Assim, a Constituição Federal criou um dever de preservação não apenas moral, mas também jurídico, com a finalidade de que a geração atual faça sua parte para que esse patrimônio possa ser usufruído pelas próximas gerações (MILARÉ, 2011, p. 189).

O mesmo artigo supracitado dispõe que o meio ambiente é um bem de uso comum do povo. Tratando-se de um direito difuso. Assim ele é indivisível e não se pode determinar quem será seu interessado. Diante disso, SILVA (2003) entende que o meio ambiental é um direito fundamental de terceira geração, que são os direitos irrestritos à coletividade, destinando-se a proteção de toda a humanidade.

Este entendimento também adotado pelo Supremo Tribunal Federal, conforme é possível verificar no acórdão proferido na Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 3540, *in verbis*:

“MEIO AMBIENTE - DIREITO À PRESERVAÇÃO DE SUA INTEGRIDADE (CF, ART. 225) - PRERROGATIVA QUALIFICADA POR SEU CARÁTER DE METAINDIVIDUALIDADE - DIREITO DE TERCEIRA GERAÇÃO (OU DE NOVÍSSIMA DIMENSÃO) QUE CONSAGRA O POSTULADO DA SOLIDARIEDADE - NECESSIDADE DE IMPEDIR QUE A TRANSGRESSÃO A ESSE DIREITO FAÇA IRROMPER, NO SEIO DA COLETIVIDADE, CONFLITOS INTERGERACIONAIS [...]”.

Dessa forma, a conscientização sobre a proteção do meio ambiente não possui caráter de interesse individual, mas sim coletivo, de forma a chamar a responsabilidade do Estado para criar leis, princípios, normas e planos que garantam isso.

Verifica-se, assim, que a atuação do direito é fundamental para a preservação ambiental, uma vez que as condutas pró-ambientais devem ser reguladas pelo ordenamento jurídico. Importante destacar que, em especial o ramo do direito tributário, pode oferecer os instrumentos econômicos necessários ao Estado para a imposição de condutas preservativas, através dos tributos ambientais e dos benefícios fiscais ambientais (MODÉ, 2004).

2.2 PRINCÍPIOS AMBIENTAIS

O direito ambiental brasileiro é norteado por diversos princípios que possuem base no direito econômico e no direito ambiental, já que estes dois ramos do ordenamento jurídico buscam o interesse coletivo (FIORILLO, 2003).

Canotilho (*apud* Machado, 2006, p. 65), descreve que os princípios gerais do direito ambiental podem ser conceituados como:

“os princípios são normas jurídicas impositivas de uma otimização, compatíveis com vários graus de concretização, consoante os condicionalismos fácticos e jurídicos. Permitem o balanceamento de valores e interesses (não obedecem, como as regras, à ‘lógica do tudo ou nada’), consoante o seu peso e ponderação de outros princípios eventualmente conflitantes”.

Para Gusmão (2006) princípios são regras não previstas em lei, criadas com base no direito positivo, filosofias do direito e moral, que norteiam o entendimento jurisdicional.

Já para Antunes (2011, p. 24) “os princípios jurídicos podem ser implícitos ou explícitos”, ou seja, os explícitos encontram-se dispostos em textos legais, enquanto os implícitos são “os princípios que decorrem do sistema constitucional, ainda que não se encontrem escritos”.

Assim, um princípio é aquele que regra um determinado assunto de forma não apenas moral, mas também impositiva. Faz com que, na falta de uma legislação legalmente prevista, o ordenamento jurídico tenha uma base infraconstitucional para a melhor aplicabilidade do direito. (THOMÉ, 2013)

Segundo o ensinamento de Silva (2003, p. 59) a Conferência das Nações Unidas, realizada em junho de 1972 em Estocolmo, trouxe a necessidade da cooperação internacional para preservação ambiental em benefício do homem, e ainda, conclui que a referida declaração “firmou 26 princípios fundamentais de proteção ambiental, que fluíram na elaboração do capítulo do meio ambiente da Constituição Brasileira de 1988”.

Thomé (2013) entende que os princípios instituídos pelas declarações foram essenciais para as políticas ambientais, destacando como princípios fundamentais do direito ambiental os princípios do ambiente ecologicamente equilibrado, da solidariedade intergeracional, da natureza pública da proteção ambiental, da prevenção e da precaução, do controle do poluidor pelo poder público, do poluidor-pagador, do usuário-pagador, função socioambiental da propriedade, da participação comunitária e o da cooperação entre os povos.

E ainda, Machado (2006) traz em seu entendimento que o artigo 2º do Decreto nº 5.098, de 3 de junho de 2004, estabeleceu os principais princípios ambientais que devem ser aplicados no direito brasileiro, a saber os princípios da informação, da participação, da prevenção, da precaução, da reparação e poluidor-pagador.

Conclui-se que o Direito ambiental é norteado tanto por legislações específicas como também por diversos princípios ambientais, a destacar o princípio da prevenção.

2.3 PRINCÍPIO DA PREVENÇÃO

O Princípio da Prevenção insurge na própria essência do direito ambiental, já que, para Fiorillo (2012), este princípio é um dos mais importantes que norteia o direito ambiental brasileiro, uma vez que os danos ambientais são dificilmente reversíveis ou reparáveis, já que é quase impossível a restituição de uma floresta devastada ou a recuperação de espécies extintas.

Machado (2006, p. 80) transcreve em sua obra que a preocupação de se evitar o dano ambiental já vem sendo constantemente discutida através dos tempos por meio de convenções, declarações e sentenças de tribunais internacionais, e ainda conclui:

“Essas Convenções apontam para a necessidade de prever, prevenir e evitar na origem as transformações prejudiciais à saúde humana e ao meio ambiente. Todos esses comportamentos dependem de uma atitude do ser humano de estar atento ao seu meio ambiente e não agir sem prévia avaliação das consequências.”

Este princípio não se confunde com o princípio da precaução, apesar de serem parecidos. O princípio da prevenção “aplica-se a impactos ambientais já conhecidos e dos quais se possa, com segurança, estabelecer um conjunto de nexos de causalidade que seja suficiente para a identificação dos impactos futuros mais prováveis.” (ANTUNES, 2011, P. 50)

E ainda, dispõe Antunes (*apud* Rodrigues, 2002, p. 150) que o princípio da precaução é diferente, pois é utilizado quando “pretende-se evitar o risco mínimo ao meio ambiente em casos de incerteza científica acerca da sua degradação.” Assim, este princípio é aplicado quando não se sabe ao certo sobre a potencialidade do dano que uma atividade pode causar ao meio ambiente.

Em contrapartida, a prevenção, segundo Milaré (2012), trata de já se possuir o conhecimento dos riscos que uma atividade pode causar, ou seja, já se sabe do perigo concreto de um determinado ato, podendo assim evitar os danos com maior eficácia.

Segundo Modé (2004, p. 53), “A aplicação do princípio da prevenção nada mais é que uma visão de bom senso que se verifica na cultura popular através do aforismo ‘mais vale prevenir que remediar’”.

Enfatizando este pensamento, Aragão (1997, p. 20) diz que:

“Mais vale prevenir, porque, em muitos casos, depois de a poluição ou o dano ambiental ocorrerem, é impossível a reconstituição natural da situação anterior, isto é, é impossível remover a poluição ou o dano. O caso mais exemplar é a extinção de uma espécie animal ou vegetal.
Mais vale prevenir, porque, mesmo sendo possível a reconstituição in natura, frequentemente ela é de tal modo onerosa, que não é razoável exigir um tal esforço poluidor.
Mais vale prevenir, por fim, porque economicamente é muito mais dispendioso remediar do que prevenir”.

Desta forma, evidencia-se a importância da aplicação deste princípio ambiental junto as atividades do Estado para evitar o dano ambiental ao invés de repará-lo, posto que a lesão do ecossistema, provavelmente, será irreparável em sua plenitude.

Contudo, frisa-se que os meios de prevenção devem estar constantemente evoluindo, assim, “tem-se que atualizar e fazer reavaliações, para poder influenciar a formulação de novas políticas ambientais” (MACHADO, 2006, p. 83).

A efetiva preservação do meio ambiente, por meio do princípio ambiental da prevenção, depende de políticas estatais, que podem ser instituídas através do sistema tributário nacional. Isto é, o Estado pode se utilizar da tributação ambiental para induzir o comportamento e condutas de toda a coletividade em favor do ecossistema, o que se demonstrará no próximo tópico.

2.4. O DIREITO TRIBUTÁRIO COMO INSTRUMENTO DE IMPLEMENTAÇÃO DE POLÍTICAS ECONÔMICAS E AMBIENTAIS

É através do direito tributário que se estabelece os regramentos e deveres da relação jurídica entre credor e contribuinte, já que o tributo é a principal fonte arrecadatória do Estado para a realização de suas funções (MACHADO, 2008).

A atividade tributária é função desempenhada pelos entes políticos com competência para tanto. Tal parcela de poder é outorgada por meio da Constituição Federal, que além de repartir competência no campo tributário, estabelece os limites a serem respeitados quando do exercício do Poder de Tributar (AMARO, 2008).

Ao Estado é atribuído o poder de soberania, pois não há subordinação à outros poderes, demonstrando-se vontade superior às vontades individuais (PAULSEN, 2007).

O artigo 170, inciso IV da Constituição Federal impõe ao Estado a função de assegurar a defesa do meio ambiente através de políticas econômicas, utilizando como base os impactos ambientais, mesmo que implique em tratamento diferenciado. Esta aplicação diferenciada não fere o princípio da igualdade (FIORILLO; FERREIRA, 2005). Veja-se:

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

[...]

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

Insurge-se assim o artigo 174 da Constituição Federal, o qual concede ao Estado o poder de intervenção como ente ordenador da atividade econômica em defesa do meio ambiente, que deverá induzir comportamento do agente, para que este pratique condutas desejáveis.

Este pensamento é defendido por Modé (2004, p. 70), o qual entende que para que haja o desenvolvimento sustentável, deverá o Estado atuar conciliatoriamente entre a sociedade e o meio ambiente. Esta atuação pode ser aplicada de duas formas, direcionando o comportamento do homem através da imposição de normas permissivas ou proibitivas, ou através da indução de comportamentos desejáveis pela manipulação dos instrumentos de intervenção econômica, e conclui:

“A intervenção do Estado como ente ordenador da atividade econômica em face da defesa do meio ambiente é, em suma, inafastável. [...]”

Dentre os instrumentos à disposição do Estado para a intervenção na economia, tendo em vista a defesa do meio ambiente, encontra-se o sistema tributário” (MODÉ, 2004, p. 70).

Assim, o Estado, no exercício dessa soberania exige que a sociedade lhe forneça os recursos de que necessita, instituindo o tributo, exigindo o cumprimento da obrigação tributária criada e fiscalizando o seu cumprimento (MACHADO, 2008).

Constata-se que os tributos podem possuir duas finalidades, uma delas é a fiscal, compreendendo o caráter de arrecadação monetária para o Erário realizar suas diferentes funções, e a extrafiscal, que se resume em regularizar e induzir, determinados comportamentos imorais. Desta forma, ele não detém somente a finalidade de prover recursos para o Estado, mas também de regular alguma situação de fato, devendo ser aplicado em caráter excepcional, já que visa alcançar resultados melhores que simples recomendações não conseguiram (SABBAG, 2012).

Dessa forma, se evidencia a relevância do tema, tendo em vista que a prevenção da degradação ao meio ambiente é um interesse de toda a sociedade, já que deve-se partir da premissa de que qualquer dano causado ao

ecossistema poderá atingir a todos, direta ou indiretamente. Desta forma, é necessário se analisar como um incentivo fiscal pode corroborar com o princípio ambiental da prevenção (MILARÉ, 2011).

Através das funções conferidas na Constituição Federal, o Estado pode se utilizar da tributação como forma de alcançar a efetiva defesa do meio ambiente, induzindo o comportamento da sociedade em acolher formas ecologicamente corretas, uma vez que assim, o agente terá cargas tributárias mais benéficas.

2.5. APLICABILIDADE DA TRIBUTAÇÃO AMBIENTAL EXTRAFISCAL

Para Carrazza (2003, p. 67), analisando o prisma Constitucional “um tributo não pode ter outro escopo do que o de instrumentar o Estado a alcançar o bem comum [...]. A lei cria um tributo e que, nestes termos, exercita a competência tributária deve, em tese, atentar somente para o interesse do povo e para o bem estar do País”.

Assim, a atividade financeira realizada pelo Estado, possui como principal desígnio a obtenção de recursos públicos necessários à concretização dos objetivos fundamentais a que se propõe.

Para tanto, arrecada, gerencia e aplica os recursos públicos, de forma a proporcionar a realização do bem comum.

A preservação ambiental é um interesse coletivo, assim, impõem-se ao Estado a competência para exercer a função conciliadora entre meio ambiente e o desenvolvimento econômico.

Segundo Modé (2004) a tributação ambiental é a principal maneira para se oferecer formas inibidoras da degradação ambiental, pois esta se aplica no âmbito econômico do indivíduo ou empresa.

O direito ambiental tributário é papel essencial na preservação ambiental, uma vez que usa instrumentos econômicos para induzir o comportamento humano a praticar as medidas preventivas.

Dessa forma, Costa (2005, p. 313) 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)”.

Assim, a tributação não possui somente a finalidade de se buscar arrecadação de fundos para o desenvolvimento de serviços, ou entidades, que visem à proteção ambiental, mas também como forma de se inibir o comportamento do indivíduo poluidor, para que este deixe de praticar a conduta danosa ao ecossistema.

Nabais (2011) delinea que “tratando-se de utilizar o instrumento tributário com a finalidade de obter resultados em sede da proteção do meio ambiente, ou seja, *performances* ambientais, então estamos caídos no domínio da *extrafiscalidade*”. [grifos do autor]

Desta maneira, verifica-se que o tributo extrafiscal possui uma característica além da mera arrecadação de dinheiro e recursos, podendo ser utilizados em diferentes áreas como forma de inibir condutas inapropriadas, seja no âmbito ambiental ou em qualquer outra conduta contrária a moralidade e os bons costumes.

Neste sentido, Modé assim define:

“Verifica-se duas finalidade nos tributos ambientais. A primeira delas, denominada fiscal, redistributiva, e a segunda, extrafiscal. A primeira finalidade visa a obtenção de receitas que serão aplicadas em ações que promovam a defesa do meio ambiente. A segunda finalidade, por sua vez, tem por objetivo induzir comportamentos, que, na visão do Estado, sejam ambientalmente desejáveis ou de menor potencial ofensivo ao meio ambiente” (2004, p. 71).

A extrafiscalização ambiental busca, através de incentivos fiscais, motivar que determinadas atividades procurem meios de efetivar a preservação ambiental. Sendo que, também pode se manifestar de forma a oferecer desestímulos fiscais, aos quais induzem a diminuição de condutas impróprias.

Como exemplo dessa tributação ambiental pode-se citar a internalização dos custos por meio da extrafiscalidade negativa, aplicada com amparo no princípio do poluidor pagador, isto é, a carga tributária é maior para as atividades que emanam um alto teor de poluição, assim, visando a redução tributária, o contribuinte busca meios menos poluentes (SCHLICHTA, 2011).

Conclui-se que o tributo extrafiscal tem por objetivo influenciar o comportamento humano a realizar atividade que, na visão do Estado, seja ambientalmente desejável, ou para que não haja um potencial risco ao meio ambiente.

Ataliba (*apud* Mansano, 2010, p. 106) elucida a extrafiscalidade como:

“A extrafiscalidade consiste no uso de instrumentos tributário para a obtenção de finalidade não arrecadatórias, mas estimulantes, indutoras ou coibidoras de comportamento, tendo em vista outros fins, a realização de outros valores constitucionalmente consagrados.”

Os tributos extrafiscais, na doutrina do espanhol Molina (*apud* Barichello e Araújo, 2007, p. 113), podem ainda ser distinguidos dos fiscais por meio da sua finalidade e dos seus efeitos. Assim, o tributo extrafiscal pode ser tanto aquele que possui a finalidade reguladora, não arrecadando fundos ao Erário, ou pode também ser aquele que possui finalidade arrecadadora, contudo, seu efeito é extrafiscal.

“Com efeito, o que caracteriza a natureza ambiental dos tributos é o objetivo ou finalidade extrafiscal ecológica primordial, traduzida na preservação e melhoria do meio ambiente, assumida pelo legislador ao criá-los e discipliná-los e não o destino ecológico das receitas proporcionadas por eles, pois este destino situa-se a jusante das correspondentes relações tributárias, inserindo-se, em rigor, na política de realização de despesas e não na política de obtenção de receitas fiscais” (NABAIS, 2011, p. 1161).

Sendo assim, quando o legislador ajusta a alíquota de um determinado imposto, majorando-o ou diminuindo-o de forma significativa, com o intuito de beneficiar condutas pró-ambiental ou prejudicar uma determinada atividade ou ato potencialmente lesivo ao meio ambiente, estamos diante da tributação ambiental extrafiscal.

2.6. TRIBUTAÇÃO AMBIENTAL COMO INSTRUMENTO VINCULADO A PREVENÇÃO

A implementação do tributo extrafiscal possui vantagens sobre os demais instrumentos inibidores de condutas danosas ao meio ambiente, pois traz além de penalidades, como a elevação da carga tributária, benefícios e até mesmo isenções fiscais.

A tributação ambiental extrafiscal pode ser amplamente aplicada de modo preventivo.

Modé (2004, p. 123), ao tratar da tributação extrafiscal, destaca a importância do princípio da prevenção, na medida em que a tributação ambiental deve ser aplicada antes do evento danoso:

“A tributação ambiental diferencia-se do caráter sancionatório por não se aplicar a atividades ilícitas. A tributação ambiental aplica-se tão somente a atividades lícitas, assim consideradas pelo legislador porque necessárias, em que pese o impacto causado no meio ambiente. A tributação ambiental diferencia-se ainda do caráter sancionatório por aplicar-se antes da ocorrência do fato danoso ao meio ambiente [...]”.

A tributação ambiental não possui função de sancionar atos ilícitos, mas sim de beneficiar aqueles que praticam condutas pró-ambientais, de forma a incentivar e induzir que este comportamento seja seguido por mais contribuintes.

Conforme já anteriormente tratado, o princípio da prevenção visa minimizar, podendo até mesmo, eliminar as condutas que oferecem risco certo e determinável ao meio ambiente.

Assim, a intervenção do Estado através do tributo ambiental é fundamental para o princípio da prevenção, já que permite criar maneiras de se fazer com que o contribuinte escolha, de forma viável economicamente, evitar o dano.

Oliveira (*apud* Schichta, 2011, p. 13) complementa a importância da tributação ambiental ao dizer que:

“sem dúvida, entre os meios de prevenção e combate à poluição, o tributo surge como instrumento eficiente tanto para proporcionar ao Estado recursos para agir (tributação fiscal), como fundamentalmente para estimular condutas não poluidoras e desestimular as poluidoras (tributo extrafiscal)”.

Desta maneira, os incentivos extrafiscais tornam-se primordiais para a melhor implementação e conscientização de políticas públicas ambientais, ainda mais se forem respaldadas pelo princípio da prevenção, visando induzir o comportamento dos poluidores de forma a buscarem o desenvolvimento equilibrado, evitando a degradação do meio ambiente.

Imperioso destacar que, para a melhor eficácia da política tributária preventiva é que “a intervenção governamental deve ocorrer diretamente na fonte do problema. A tributação ambiental deverá ocorrer tão próximo quanto possível da fonte poluidora, seja ela configurada num produto ou num processo ou método de produção” (MODÉ, 2004, p. 101).

Diante disso, verifica-se que de nada adianta se utilizar de altas cargas tributárias, ou isenções, nas atividades que se encontram no final da cadeia produtiva, ou seja, deve-se aplicar a tributação ambiental nas atividades originárias, que manipulam primeiramente os recursos ambientais, como forma de aplicação efetiva do princípio da prevenção.

Nabais (2011, p. 1160) dispõe em sua obra como exemplo da aplicabilidade da tributação ambiental, o que vem sendo utilizado em Portugal. Lá foram instituídos benefícios nos seguintes tributos:

“[...] isenção do imposto sobre produtos petrolíferos dos biocombustíveis, a isenção do imposto sobre as sociedades das entidades gestoras de sistemas de embalagens e resíduos de embalagens, a isenção desse mesmo

imposto dos fundos de investimento imobiliário em recursos florestais e a redução da taxa ou alíquota a 10% dos rendimentos das correspondentes unidades de participação, a aceitação de provisões para a recuperação paisagística de terrenos, a dedução à colecta de encargos com equipamentos novos de energias renováveis etc.”

A Espanha possui os “tributos ambientais tradicionais”, que visam a proteção direta dos recursos naturais. Eles regulamentam no que se refere às águas, sobre o derramamento nas águas de rios, lagos, lençóis freáticos, e mares, e também sobre impostos com fato gerador relativo ao nível da contaminação da atmosfera (GONZÁLEZ, *apud* GREY, 2009, p. 97).

E não é preciso ir muito longe, já que recentemente o Estado de São Paulo paralisou o pagamento do Imposto de Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS) nas operações emanadas por fabricantes de aquecedores solares de água, produtos para geração de energia eólica, e para empresas cuja função seja a de tratamento dos resíduos não perigosos (IGNÁCIO, 2013).

O artigo 158, inciso IV da Constituição Federal dispõe que pertencem aos municípios 25% (vinte e cinco por cento) do resultado da arrecadação do imposto relativo a circulação de mercadorias, e ainda, o parágrafo único, incisos I e II do referido artigo dispõe que no mínimo três quartos dessa receita serão rateados entre os municípios, na proporção das operações e prestações realizadas por eles, e até um quarto será distribuído de acordo com o que dispuser a lei estadual.

Diante disso, o Estado do Paraná merece destaque ao criar a Lei Complementar nº 59 de 1º de outubro de 1991, que ficou conhecida como Lei do ICMS Ecológico. A referida Lei dispõe em seu artigo 4º que dos 5% (cinco por cento) arrecadado por meio do ICMS pelo Estado, estando esse valor no percentual de receita passível de distribuição, 50% (cinquenta por cento) será distribuído para os municípios com mananciais de abastecimento, e os outros 50% (cinquenta por cento) serão distribuídos aos municípios que possuam Unidades de Conservação, Áreas de Terras Indígenas, Reservas Particulares do Patrimônio Natural, Faxinais, Reservas Florestais Legais.

Ao adotar essa medida pioneira, o Paraná incentivou os municípios a melhorar a qualidade das áreas ambientais protegidas, uma vez que a participação na distribuição do ICMS se dá com base no nível de preservação e incentivo das Unidades de Conservação. E ainda, este benefício não se aplica somente às áreas estaduais ou federais, já que o Estado do Paraná também distribui parte dos recursos recebidos pelo município aos particulares que possuem Reservas Particulares do Patrimônio Natural (The Natural Conservancy).

O Imposto Sobre a Propriedade Territorial Urbana (IPTU) possui função fiscal, contudo, há municípios que atribuem a ele a função extrafiscal, na medida em que propriedade deve atender a função social, de modo que, o seu mau uso pode ser sancionado pelo Poder Público Municipal (FIORRILO, 2005). O artigo 182, parágrafo 2º da Constituição Federal dispõe que a propriedade urbana cumpre a sua função social quando atende as exigências do plano diretor da cidade em que se localiza.

Apesar de existirem vários tipos de tributos no ordenamento jurídico brasileiro, “não há no Brasil um imposto diretamente direcionado ao bem ambiental, mas apenas impostos com efeitos extrafiscais” (GREY, 2009).

Dessa forma, a ideia da tributação ambiental é a de se utilizar dos tributos já existentes, atribuindo a cada um, no que couber, uma perspectiva de prevenção ambiental. Isto é, não se busca a instituição de novos tributos, mas sim, a adaptação dos já existentes, induzindo, assim, o comportamento da sociedade a adotar as medidas de proteção ambiental posto que estas são economicamente mais viáveis (MODÉ, 2004).

Verifica-se que a tributação extrafiscal pode ser amplamente utilizada de maneira preventiva, como forma de se modificar as condutas da coletividade, isto é, através da implementação de alíquotas elevadas nos atos de riscos e benefícios fiscais nas condutas ambientalmente conscientes, atraindo o interesse da sociedade em realizar o desenvolvimento econômico de maneira sustentável.

3 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A desenfreada evolução econômica da sociedade mundial, sem a devida atenção à proteção ao meio ambiente, podem gerar efeitos irreversíveis, reduzindo a qualidade de vida da humanidade, e até mesmo, causando a extinção de uma infinita gama de fauna e flora.

O Estado deve puxar para si a responsabilidade de criar institutos legais que intimidem ou limitem as atividades potencialmente geradoras de riscos ambientais. O direito ambiental é chave fundamental para se estudar os meios necessários para se encontrar a efetiva preservação ambiental, em especial, quando aplicada juntamente com o direito tributário.

A tributação ambiental, que pode compreender todos os tipos de tributos, sejam, taxas, impostos, contribuições de melhorias e sociais, tem como objetivo principal desestimular atividades lesivas, devendo sempre levar como base o princípio da prevenção. Estes tributos podem possuir a função reguladora (extrafiscais) ou possuir função arrecadadora de meios para que o Estado invista na preservação (fiscal).



Assim, o Estado, ao criar barreiras tributárias preventivas, faz sua parte na imposição de uma política nacional de preservação ambiental, desde que, respeite as limitações referentes ao poder de tributar, tendo sempre por finalidade a prevenção dos danos ambientais.

REFERÊNCIAS

ANTUNES, P. de B. **Direito Ambiental**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 13ª Ed., 2011.

BARROS, A. M. de. **Curso de direito do trabalho**. São Paulo: LTr, 9ª Ed., 2013.

BRASIL. Constituição Federal de 1988. Brasília, 05 de outubro de 1988. **Diário Oficial da União**. Out, 1988, p. 1. Disponibilizado no site: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm> Acessado em 05 de abril de 2013.

_____. Lei Complementar nº 59 de 1º de outubro de 1991. Curitiba, 1º de outubro de 1991. **Diário Oficial**. Nº. 3609, Out. 1991. Disponibilizado no site: <<http://www.legislacao.pr.gov.br/legislacao/listarAtosAno.do?action=exibir&codAto=8383&indice=1&totalRegistros=9&anoSpan=1992&anoSelecionado=1991&mesSelecionado=0&isPaginado=true>> Acessado em 07 de maio de 2013

_____. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 3540. Requerente: Procurador Geral da República. Procedência: Distrito Federal. Relator: Ministro Celso de Mello. Brasília, 01 de setembro de 2005. **Diário de Justiça** – Seção 1, nº. 25, p. 12. Fev. 2006. Disponibilizado no site: <<http://www.in.gov.br/visualiza/index.jsp?jornal=4&pagina=12&data=03/02/2006>> Acessado no dia 20 de maio de 2013.

CARRAZZA, R. A. **Curso de Direito Constitucional Tributário**. São Paulo: Malheiros Editores Ltda., 19ª Ed., 2003.

COSTA, R. H. **Apontamento sobre a tributação ambiental**. São Paulo: Malheiros, 2005.

FIORILLO, C. A. P.; FERREIRA, R. M. **Direito ambiental tributário**. São Paulo: Saraiva, 2005.

FIORILLO, C. A. P. **Curso de direito ambiental brasileiro**. São Paulo: Saraiva, 13ª Ed., 2012.

GREY, N. de C. **Tributação do meio ambiente**. Revista Jurídica Tributária. Ano 2, n. 5 (abril/junho de 2009). Porto Alegre:Notadez.

GUSMÃO, P. D. de. **Introdução ao estudo do direito**. Rio de Janeiro: Editora Forense, 37ª Ed., 2006.

IGNÁCIO, L. **São Paulo incentiva setor de energia eólica**. São Paulo, Valor Econômico 05 de abril de 2013. Disponibilizado no site: <<http://www.valor.com.br/brasil/3074312/sao-paulo-incentiva-setor-de-energia-eolica>> Acessado em 05 de abril de 2013, às 09:45.

MACHADO, H. de B. **Curso de Direito Tributário**. São Paulo: Malheiros Editores Ltda. 29ª Ed., 2008.

MACHADO, P. A. L. **Direito Ambiental Brasileiro**. São Paulo: Malheiros Editores Ltda. 14ª Ed., 2006

MANSANO, J. **A Tributação ambiental como instrumento de desenvolvimento econômico sustentável**. Revista Espaço Acadêmico Nº 114. Mensal. Novembro de 2010. Ano X. Disponibilizado no site: <<http://periodicos.uem.br/ojs/index.php/EspacoAcademico/article/view/11165/6247>> Acessado em 18 de março de 2013.

MILARÉ, É. **Direito do ambiente: a gestão ambiental em foco**. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 7ª Ed., 2011.



MODÉ, F. M. **Tributação ambiental: a função do tributo na proteção do meio ambiente**. Curitiba: Juruá, 1ª Ed., 2004.

PAULSEN, L. **Direito tributário: Constituição e Código Tributário à luz da doutrina e da jurisprudência**. Porto Alegre: ESMAFE. 9ª Ed., 2ª tiragem, 2007.

PINTO, A. L. de T.; WINDT, M. C. V. dos S.; CÉSPEDES, L. **Vade Mecum**. São Paulo: Saraiva, 11º Ed., 2011.

RODRIGUES, M. A. **Instituições de Direito Ambiental, Vol. I**. São Paulo: Max Limonad, 2002.

SABBAG, E. **Manual de direito tributário**. São Paulo, 4ª Ed., 2012.

SCHLICHTA, M. A. **A tributação ambientalmente orientada como forma de proteção ao meio ambiente**. Herpa – Revista de Divulgação Científica e Cultural do Isulpar. Volume 1, nº 2. Agosto de 2011. Disponibilizada no site: <http://www.isulpar.edu.br/publicacoes/anexo/revista2011/MARCO_AURELIO.pdf> Acessado em 18 de março de 2013

SILVA, J. A. da. **Direito Ambiental Constitucional**. São Paulo: Malheiros Editores Ltda., 4ª Ed., 2º tiragem, 2003.

TNC - THE NATURE CONSERVANCY. **O destino consciente de sua carga tributária**. Rio de Janeiro. Disponibilizado no site: <http://www.icmsecologico.org.br/index.php?option=com_content&view=article&id=74> Acessado em 08 de maio de 2013.

THOMÉ, R. **Manual de Direito Ambiental**. Salvador: Editora JusPodivm., 3ª Ed., 2013.