

Bibliografia da Publicação deste artigo:

DEON SETTE, MARLI T.; NOGUEIRA, JORGE M. **Direito Tributário, Meio Ambiente e Economia, uma integração Necessária**. Revista Jurídica Univag Centro Universitário. Cuiabá. Ed. Atalaia, Número 3 (nov.2006), 2005, p.83-114. ISSN 1806-2431.

Direito Tributário e Meio Ambiente

Autor(a): Marli Teresinha Deon Sette

Co-autor : Jorge Madeira Nogueira

Marli Teresinha Deon Sette, Advogada, Mestranda em Gestão Econômica do Meio Ambiente pela Universidade de Brasília – UnB, formada em Ciências Exatas pela Universidade Regional Integrada de Erechim , Professora de Direito Civil na Universidade de Cuiabá – UNIC – Barão.

Jorge Madeira Nogueira é Professor Titular do Departamento de Economia da Universidade de Brasília, doutor em Economia pela Universidade de Londres, com pós-doutorado em Economia dos Recursos Naturais pela Universidade de Cornell (EUA).

Sumário

I. Introdução. 2. Tributo. 3. Os Tributos em Espécie. 3.1. Impostos. 3.2. Taxas. 3.3. Contribuição de Melhoria. 4. Conclusão

1. Introdução

As atividades econômicas geram, com diferente intensidade, impactos sobre o meio ambiente. Para minimizar os efeitos desses impactos sobre o bem-estar humano, sociedades lançam mão da ação governamental, ciente das limitações do mercado. Através de políticas públicas o governo dispõe de diversos instrumentos. Cada um deles é eficaz, dependendo do problema ambiental enfrentado. Dependendo da situação, todos são capazes de internalizar as externalidades ambientais. Dentre esses instrumentos, um recebe atenção especial neste ensaio, a tributação. Nosso objetivo aqui, é demonstrar, através de conceitos e exemplos, a incidência de cada uma das espécies tributárias, adotadas no Brasil, aplicadas à gestão do meio ambiente.

Em geral, a utilização dos tributos tem a finalidade de suprir recursos à prestação de serviços públicos. Dito de outra maneira, o tributo serve como fonte de recursos para custeio de atividades governamentais (tributação fiscal). Os tributos também são utilizados para orientar a atuação dos contribuintes para setores mais produtivos e/ou mais adequados ao interesse público, (tributação extrafiscal). Como será detalhado na seqüência do ensaio, em assuntos ambientais, a tributação fiscal *deve* desempenhar papel secundário vis-a-vis à tributação extrafiscal, que tem a finalidade de mudar comportamento humano face ao meio ambiente .

Os economistas costumam se referir, de maneira genérica, às mais variadas espécies tributárias aplicadas na gestão ambiental, com a designação de taxas ambientais, ecotaxação, taxas verdes ou taxas pigouvianas; (*environmental taxes*, *ecotaxation*, *green taxes ou pigouvian taxes*). Essa última denominação homenageia o economista inglês Arthur C. Pigou (1877-1959), pioneiro na defesa da adoção de tributos como elemento corretivo das externalidades, como corretamente destaca Ricardo Carneiro¹.

Nos países da Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), os principais tipos de tributos ambientais são:

a) imposto de emissão – pagamento por unidade emitida de um determinado poluente e cujo valor é estabelecido em função da quantidade ou do tipo do elemento poluidor liberado no meio ambiente;

b) taxa por serviços prestados – referente a serviços de infraestrutura pública, como a coleta e tratamento de lixo, rede de saneamento urbano, etc;

¹ Carneiro, Ricardo. Direito Ambiental: Uma abordagem econômica. 1ª ed. Rio de Janeiro: Forense, 2001. p. 78

c) taxa sobre produtos – refere-se aos produtos poluidores. Também chamados de “taxas verdes”, porque visam a diminuir o seu consumo, reduzindo conseqüentemente o nível de poluição por ele causado;

d) taxas administrativas – dizem respeito, por exemplo, às autorizações de produção de determinados produtos químicos;

e) impostos diferenciados – visa a favorecer produtos mais respeitosos ao meio ambiente, desestimulando a produção de produtos poluidores.

No Brasil a Carta Magna de 1988, ao tratar do sistema tributário nacional, o faz nos seguintes termos:

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

I – impostos;

II – taxas, em razão do exercício de polícia ou pela utilização, efetiva ou potencial, de serviço público específico ou divisível, prestado ao contribuinte ou postos;

III – contribuição de melhoria, decorrente de obras públicas.

Outras formas de tributação previstas são: o empréstimo compulsório (art. 148 CF/88), a contribuição parafiscal ou contribuições sociais (art. 149 CF/88) e de Custeio da Seguridade Social (art.195 CF/88). Uma das características básicas desses últimos são a competência exclusiva da União e que eles são instituídos, especialmente, para atender a situações específicas.

Do exposto, fica claro que a tributação no Brasil, é uma questão constitucional, cabendo à doutrina adequar a sua aplicabilidade à Economia. No estágio atual de interpretação jurídica e econômica, tributos têm se tornado uma quase impossibilidade como instrumento de política de meio ambiente. Uma aproximação entre a visão do Direito e a da Economia se faz urgente. É o que nos propomos com este ensaio. Em especial, daremos atenção ao uso de tributos na gestão ambiental brasileira. Discutiremos as espécies tributárias citadas no art. 145 da CF/88 buscando tecer considerações quanto a sua utilização e adequação ao processo de formulação de política pública de meio ambiente.

2.Tributo

Tributo é toda prestação pecuniária compulsória, em moeda ou cujo valor nela se possa exprimir, que não constitua sanção de ato ilícito, instituído em lei e cobrado mediante atividade administrativa plenamente vinculada (art. 3º CTN). Por outro

lado de uma perspectiva da economia ambiental, o tributo pode ser uma forma de tentar alterar o comportamento de um agente econômico. Nogueira (2001)² destaca que alguns acreditam que quando você paga para usar (ou usufruir de) alguma coisa, há a tendência de você usar essa coisa com maior cuidado, sem desperdício, de maneira mais eficiente.

A política da tributação ambiental consiste em cobrar dos “poluidores” um valor equivalente aos custos sociais de suas externalidades. Desta forma, quem usa os serviços prestados pelo patrimônio ambiental, paga por eles. Assim, tributos ambientais representam um das mais discutidas formas de internalização de externalidades. Claro está que, com a incidência de um imposto ambiental, os preços dos bens e serviços tributados tendem a subir, levando oferta e demanda a um outro ponto de equilíbrio. Não obstante, é facilmente demonstrável que este novo ponto de equilíbrio é o que corresponderia ao nível ótimo de produção sob o ponto de vista social, com a incorporação nos cálculos privados dos custos ambientais envolvidas na atividade.

Não se pode esquecer, no entanto, que o encarecimento de certos bens e serviços gravado com o tributo ambiental poderia levar a uma redução em sua demanda. Mas outro efeito também poderia se manifestar: a incorporação de novas tecnologias³ visando ao controle das externalidades causadas pela poluição. Isso viria incentivar a introdução no mercado de novos produtos e/ou meios de produção de menor agressividade ambiental. Não se estaria, desde modo, eliminando ou substituindo o mercado. Pelo contrário, estaria se trabalhando de acordo com sua lógica⁴, ao longo de sua linha. Teríamos então não só um nível ótimo do ponto de vista social como também ambiental.

3. Os Tributos Em Espécie

Dentre os vários critérios adotados pela doutrina para classificação das espécies tributárias, são de maior relevância para este trabalho os seguintes:

1 . Finalidade

² Nogueira, Jorge Madeira. Instrumentos Econômicos de Gestão Ambiental. Notas de aula. Mimeografado. UnB. 2001.

³ Em decorrência da busca de novas tecnologias, movidas, em regra, por legislação – tributação, temos vários exemplos em que o resultado foi altamente gratificante: 1. A legislação antipoluição nos países escandinavos levou as indústria de celulose e papel a instalarem mecanismos de recuperação de substâncias químicas, não apenas eficientes no atendimento aos padrões qualitativos exigidos pelas autoridades, como ainda geradores de lucro para as empresas por reduzirem os gastos com certas matérias-primas; 2. O desenvolvimento de automóveis movidos a baterias poderá representar sensível redução no consumo de petróleo e ao mesmo tempo, contribuir para aliviar de maneira significativa a poluição atmosférica.

⁴ Nusdeu, Fábio. Introdução ao Direito Econômico. 3ª ed. Revista dos Tribunais. São Paulo, 2001. p. 374

- a) Fiscais – tem por finalidade arrecadação de recursos financeiros;
- b) Parafiscais – se destinam ao custeio de atividades paralelas à da administração pública direta, como a seguridade social;
- c) Extrafiscais – atendem a outros fins que não a arrecadação, como a correção de situações sociais indesejadas, à condução da economia e às mudanças de comportamentos.

Há aqui uma importante observação a ser feita em relação à finalidade da tributação ambiental. Como já destacado anteriormente, a principal finalidade do tributo ambiental deve ser sempre a de modificar/alterar comportamentos - extrafiscal . O objetivo que se busca é a conservação, o desenvolvimento sustentável, e não o aumento da arrecadação tributária do governo. Se um determinado tributo ambiental for eficaz, toda vez que ele atingir seu objetivo, a arrecadação tributária passa a ser menor, ou seja, no momento que um produtor deixa de poluir uma unidade, também se deixará de arrecadar o tributo sobre essa unidade.

Essa finalidade específica do tributo ambiental tem desdobramentos importantes de uma perspectiva operacional de sua incidência setorial. Tributos ambientais não devem incidir sobre bens e serviços que tenham uma demanda inelástica a variações de preços. Em setores com demanda inelástica a preços, produtores (poluidores) transferem o valor do tributo para os preços e, conseqüentemente, para o consumidor, não tendo incentivo algum para mudar comportamento. Aquilo que seria positivo para a arrecadação tributária, seria negativo para o meio ambiente.

2 . Fato Gerador: é a situação, fato ou conjunto de fatos, tipificados hipotética e genericamente em lei, que, ocorrendo na vida real, sujeitam alguém ao pagamento de tributos. Adotando-se o critério do fato gerador, tem-se a tricotomia tradicional que classifica os tributos em: impostos, taxas e contribuições de melhoria. Estes são espécies do gênero tributo.

3.1. impostos

Imposto é o tributo cuja obrigação tem por fato gerador uma situação independente de qualquer atividade estatal específica relativa ao contribuinte (art. 16 do CTN). O fato gerador do imposto não está ligado a nenhuma atividade estatal específica que o Poder Público lhe dirija. Acha-se ligado, sim, a uma atividade ou situação, exclusivamente relacionada ao sujeito passivo, que denote capacidade contributiva.

Isto posto, pode-se afirmar que o imposto não se origina de nenhuma atividade específica do Estado, relativa ao contribuinte, ou seja, é unilateral, estando inteiramente relacionada ao agir ou ter do contribuinte, e inteiramente alheia ao agir do Estado. Além disso, é importante destacar a característica que veda a vinculação da receita de impostos a órgão, fundo ou despesas. Os impostos representam as receitas gerais do Estado e são prestados a todos os cidadãos indistinta e indeterminadamente.

Ambas as características, unilateralidade e vedação da vinculação, sofrem exceções atualmente, com a vinculação de parte do valor arrecadado com os impostos para a manutenção e desenvolvimento do ensino, ações de serviços de saúde e fundo de combate à pobreza. (art. 212 CF/88 e EC n. 29/00 – arts.77, 80 e 82 ADCT, respectivamente e o disposto nos arts. 158, 159 165§ 8º, 167 IV e 212 CF/88). No caso de estabelecimento de um imposto ambiental será necessário enfrentar o tratamento de vinculação que ele, provavelmente, deverá receber, por ser uma característica do imposto ambiental em nível internacional.

Estudos publicados pela OCDE em 2001, constataram que a Suécia, graças a aplicação de impostos sobre o enxofre, conseguiu uma redução do conteúdo de enxofre nos combustíveis para 50% abaixo dos legais, motivando investimentos de melhoria tecnológica nas centrais elétricas. Também em função dos impostos usados na Europa, sobre os combustíveis e veículos automóveis, os carros europeus são menores e mais eficientes energeticamente que os americanos. Nos Estados Unidos, o imposto é empregado na tributação ambiental, como, por exemplo, os impostos sobre a produção e consumo de produtos e isenção parcial ou total a outros menos poluidores. Também adotam uma dedutibilidade do Imposto de Renda daqueles que mantém terrenos com finalidade preservacionista.

3.2. Taxas

Taxa é a espécie tributária cujo fato gerador é o exercício regular do poder de polícia, ou a utilização, efetiva ou potencial, de serviço público específico e divisível, prestado ao contribuinte ou posto à sua disposição (art. 77 CTN). Verifica-se que, diferentemente dos imposto, as taxas ensejam um serviço público específico, (quando pode ser destacado em unidades autônomas) e divisível (quando suscetível de utilização separada por parte dos contribuintes), ainda que só potencialmente posto à disposição do contribuinte/consumidor. O serviço público caracterizador do fato gerador

da taxa tem de ser relativo ao contribuinte desta e não à coletividade em geral, permitindo que se verifique o vínculo entre o sujeito passivo do tributo e o serviço.

As taxas classificam-se em:

a) taxa de polícia – são normalmente todas as taxas de licença, por exemplo, para execução de obras, para retirada de recursos naturais, etc.

b) taxa de serviço – importa em taxas previstas para utilização, efetiva ou potencial, de serviços públicos específicos e divisíveis. Atualmente, a maioria dos serviços é terceirizada, (exemplo: telefone). Neste caso, diz-se *tarifa*, que é o preço público pela utilização de serviços facultativos e contratuais, isto porque ao serem terceirizados por delegação, autorização, permissão ou concessão, perdem a característica da compulsoriedade e enseja, efetivamente, a contraprestação. (súmula 545 STF)⁵.

Serviços de fornecimento de água tratada e esgoto podem ensejar a incidência de taxa, justamente em razão dos serviços que são prestados. Percebe-se aqui a ocorrência dos caracterizadores da taxa de serviço: especificidade, divisibilidade e atividade estatal. Por outro lado, serviços como a iluminação pública, não nos parece ser específico nem divisível, posto que é usufruível por todos de forma indistinta.

A seguir trazemos alguns casos em que a aplicação de taxas ambientais trouxe excelentes resultados:

Com o fim de reduzir os dejetos sólidos da cidade High Bridge (New Jersey, EUA), a coleta de lixo passou a ser cobrada. Conforme cita Vitor Bellia “*as taxas são cobradas por saco ou galão a ser coletado pelo ente público ou por este terceirizado*”⁶. O volume reduziu-se e o custo da coleta caiu. É claro, que para cada realidade deve-se avaliar as possibilidades de resultados, próprios do contexto sócio-econômico-ambiental. Em alguns países da União Européia (Áustria, Itália, França, Espanha, Portugal) existem taxas para utilização das auto-estradas. Essas taxas são pagas anualmente e podem variar de acordo com dois possíveis critérios: 1º - sem limite para o número de quilômetros rodados dentro do país, ou 2º - por rotas de utilização.

3.3. Contribuição de melhoria

Contribuição de melhoria é o tributo que tem por fato gerador a valorização imobiliária decorrente de obra pública, tendo como limite total a despesa

⁵ Preços de serviços públicos e taxas não se confundem, porque estas, diferentemente daqueles, são compulsórias e têm sua cobrança condicionada à prévia autorização orçamentária, em relação à lei que as instituiu.

⁶ Bellia, Vitor. Introdução à Economia do Meio Ambiente. Brasília: Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis, 1996.

realizada e como limite individual o acréscimo de valor que da obra resulta para cada imóvel beneficiado (art. 81 CTN). Esta espécie de tributo incide sobre proprietários de bens imobiliários valorizados (exação vinculada), em decorrência de obras públicas como: praças, arborização, construção de estradas, parques de contemplação/ prática de esportes, etc. Neste caso, sua finalidade é capturar externalidades positivas.

Do conceito tem-se que contribuição de melhoria se legitimará do ponto de vista ambiental, quando obras desta natureza beneficiarem propriedade imobiliária do contribuinte. Fabio Nusdeo⁷ defende que tal contribuição pode perfeitamente, ser cobrada à guisa de compensação financeira ou ressarcimento pelos danos ambientais, externalidades negativas causadas pelas atividades econômicas. Neste caso, destinar-se-ia a melhorar o ambiente inquinado. É um tributo que, a par de seu potencial arrecadador (fiscal), pode transformar-se num elemento estimulador de grandes obras de profundo sentido ambiental (extrafiscal), conforme José Maques Domingues Oliveira⁸.

4. Conclusão

Do exposto temos que a tributação constitucional é perfeitamente adequável à gestão ambiental, desde que aplicada com a finalidade extrafiscal, ou seja, visando à mudança de comportamento do agente poluidor. Em assim sendo consiste num importante instrumento de gestão econômica do meio ambiente com capacidade de coibir atitudes poluidoras, bem como incentivar atividades de produção ecologicamente corretas com investimentos em novas tecnologias de produção não poluente.

Porém, para se obter sucesso no uso do presente instrumento, é importante ter presente que o problema ambiental é de natureza econômica, e portanto seu tratamento somente se fará com êxito mediante a utilização de instrumentos

⁷ Nusdeo, Fábio. Curso de Economia: Introdução ao Direito Econômico. 2ª ed. Ver. E atual. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2001. p. 371 e 372.

⁸ Oliveira, José Maques Domingues de. Direito Tributário e meio ambiente: proporcionalidade, tipicidade aberta, afetação da receita. 1ª ed. Rio de Janeiro, Livraria e Editora Renovar Ltda, 1995. P.37

conaturais ao próprio sistema econômico (sem prejuízo dos outros ramos do Direito – Administrativo, penal...). Direito e Economia devem ser pensados em conjunto para que decisões eficazes e eficientes possam ser tomadas em nível governamental.

Outro fator a ser lembrado é que, diferentemente de períodos passados em que os direitos fundamentais só valiam no âmbito da lei, hoje as leis só valem no âmbito dos direitos fundamentais. Nestes estão incluídos os direitos a um meio ambiente ecologicamente equilibrado, essencial à sadia qualidade de vida. A tributação ambiental adequada, considerando o valor constitucional a que foi prestigiado o meio ambiente, pode ser um dos instrumentos para se alcançar um desenvolvimento preocupado com as gerações, tanto presentes, quanto futuras.

Bibliografia

Bellia, Vitor. Introdução à Economia do Meio Ambiente. Brasília: Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis, 1996.

Carneiro, Ricardo. Direito Ambiental: Uma abordagem econômica. Rio de Janeiro: Forense, 2001.

Carvalho, Paulo de Barros. Direito Tributário: Fundamentos Jurídicos da Incidência. São Paulo: Saraiva, 1998.

Chimenti, Ricardo Cunha. Direito Tributário, volume 16. São Paulo: Saraiva, 2002.

Nogueira, Jorge Madeira. Instrumentos Econômicos de Gestão Ambiental. Notas de aula. Mimeografado. UnB. 2001

Nusdeo, Fábio. Curso de Economia: Introdução ao Direito Econômico. 3ª ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2001.

Oliveira, José Maques Domingues de. Direito Tributário e meio ambiente: proporcionalidade, tipicidade aberta, afetação da receita. Rio de Janeiro, Livraria e Editora Renovar Ltda, 1995.

I. Pinto, Antônio Luiz de Toledo. II. Windt, Márcia Cristina Vaz dos Santos. III. Céspedes, Livia. Constituição da República Federativa do Brasil: promulgada em 5 de outubro de 1988. 29ª ed. Atual e ampliada. São Paulo: Saraiva, 2002.