

CONTRIBUIÇÕES SOCIAIS INTERVENTIVAS AMBIENTAIS

Silvano Macedo Galvão*

Resumo: Este estudo analisa o princípio poluidor pagador como instrumento para transformar a tributação das atividades poluidoras, enquanto política de proteção ambiental, através de uma pesquisa qualitativa. Propõe-se a internalização dos custos sociais e previdenciários decorrentes dos danos ambientais que atingem a sociedade como um todo através das contribuições sociais interventivas ambientais, como forma de corrigir uma injustiça fiscal, pois os poluidores não ajudam no custo social decorrente dos danos ambientais. A tributação ambiental é uma política que não provoca injustiça social, é preventiva e melhora os níveis de proteção ambiental quando utilizada com os demais instrumentos de proteção ambiental.

Palavras-chave: Princípio Poluidor-Pagador; Tributação Ambiental; Contribuições Sociais Interventivas; Meio Ambiente; Desenvolvimento Sustentável.

INTERVENTIONAL GREEN TAXATION

Abstract: This study analyzes the payer principle as an instrument to transform a taxation of polluting activities, an environmental protection policy, through a qualitative research. It proposes an internalisation of the consecutive social and social costs of environmental damages that affect a society as a whole for social contributions environmental interventions, as a way to correct a fiscal injustice. Environmental taxation is a policy that does not provoke social injustice, it is Preventive and improves the levels of environmental protection when used with other instruments of environmental protection.

Keywords: Taxation; Polluter Pays Principle; Green Taxation; Environment; Sustainable Development

1. INTRODUÇÃO

Este estudo analisa o princípio poluidor-pagador, enquanto fundamento dos instrumentos de intervenção econômica para fins de proteção ambiental.

Ao longo do estudo constatou-se que muitas despesas públicas decorrentes dos danos ambientais, provocadas por um grupo de determinados poluidores, não possuem uma fonte de

* Mestre em Direito Agroambiental pela UFMT. Professor da Faculdade de Direito da Universidade Federal de Mato Grosso - UFMT. Advogado. E-mail: silvanomacedogalvao@terra.com.br



custeio específico, uma vez que a coletividade não deve suportá-las sozinha, cuja omissão deve ser sanada para afastar uma injustiça fiscal.

Para solucionar esta injustiça fiscal, em atenção ao princípio poluidor-pagador, discute-se a tributação ambiental através das contribuições sociais interventivas, inclusive os aspectos da competência tributária e sua efetividade para melhorar os níveis de proteção ambiental.

Como condição essencial para tributação ambiental, procura-se afastar sua suposta injustiça social, ressaltando a sua capacidade de promover a mudança de comportamento da sociedade, especialmente em relação à proteção ambiental.

Trata-se de uma pesquisa qualitativa que segundo Dinalva Melo do Nascimento (NASCIMENTO, 2002, p. 73) tem como pressuposto uma relação dinâmica entre o mundo real e o sujeito, visa descrever a complexidade de certos fenômenos sociais, históricos, antropológicos não captáveis por abordagens quantitativas.

2. PRINCÍPIO POLUIDOR PAGADOR

O princípio poluidor-pagador teve sua origem nas atividades da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico - OCDE, na recomendação C(72) 128, de 26.05.72, enquanto princípio das políticas internacionais econômicas, com a proposta de inserção na cadeia produtiva das externalidades negativas, isto é, prima pela inserção na cadeia produtiva dos custos da degradação ambiental (D'ISEP, 201, p. 294-295). Enquanto na legislação brasileira foi introduzido pela Lei 6.938/81,¹ que dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente. Torna-se importante ressaltar que as externalidades são conseqüências das atividades humanas, sobretudo as sócio-econômicas, que repercutem sobre os consumidores e produtores, cujos efeitos não são necessariamente assimilados pelo sistema de preço. É o caso dos custos de reparação de um dano ambiental decorrente do lançamento de produtos químicos por uma indústria em rio que somente pode ser internalizado através de uma intervenção estatal por meio dos instrumentos de intervenção econômica (IRIGARAY, 2004, p. 58-59).

Por força desse princípio, devem estar a cargo do poluidor os custos das medidas de prevenção, controle e remediação da poluição, como forma de induzir que tais custos dos bens e serviços que causam poluição sejam internalizados nos preços, afastando-se qualquer

¹ Art. 4º - A Política Nacional do Meio Ambiente visará: (...)

VII - à imposição, ao poluidor e ao predador, da obrigação de recuperar e/ou indenizar os danos causados, e ao usuário, de contribuição pela utilização de recursos ambientais com fins econômicos.



possibilidade de subsídios dessas atividades (IRIGARAY, 2004, p. 62), através do financiamento público das despesas que provocam.

O princípio poluidor-pagador, por ser uma norma abstrata, deve ser observado desde a criação de novas normas pelo poder legislativo, na regulamentação delas pelo poder executivo, além de considera-lo na incidência das normas no mundo fático. Ou seja, ele tem incontáveis hipóteses de incidência. Por outro lado, se tratasse de uma norma concreta, resumiria a regular um caso concreto qualquer, em sua fenomenologia de incidência.

O princípio poluidor-pagador por ser um princípio estrutural tem uma manifestação orientadora nas políticas públicas ambientais, permitindo exigir do poluidor os custos das políticas ambientais e não todo o dano, além de ser um fator necessário para assegurar o direito ao meio ambiente equilibrado (DERANI, 2008, p. 149).

O princípio poluidor-pagador equivale à fórmula “quem suja, limpa”, significando que o poluidor deve assumir os custos das medidas necessárias a garantir que o meio ambiente permaneça em estado aceitável. Em outras palavras, o princípio determina que os custos da poluição não seja externalizado, fazendo com que os preços de mercado reproduzam a totalidade dos custos dos danos ambientais causados pela poluição ou pelos custos da prevenção desses prejuízos (BENJAMIN, 2008, p. 21-22).

Ora, somente com a internalização dos custos da degradação ambiental no preço de produtos e serviços é que se promoverá decisões ecologicamente corretas (FERRAZ, 2003, p. 167).

Essa possibilidade justifica exigir não somente medidas compensatórias no licenciamento ambiental, mas uma efetiva participação do poluidor nas despesas públicas decorrentes das questões ambientais, qual seja a restauração do bem propriamente dito ou despesas de saúde e previdência pública, cujo fator não compõe a base das contribuições sociais previdenciárias que se limita aos riscos físicos à saúde e à integridade física decorrentes das atividades em si.

Corroborando, a questão das mudanças climáticas exige uma nova definição do princípio poluidor-pagador no sentido de buscar sua efetividade, especialmente para aumentar sua área de atuação, se não uma incidência financeira mais forte.

Diante dessa realidade, é que se passa a discutir a importância das contribuições sociais como instrumento de intervenção econômica capaz de transformar comportamentos sociais, dado o clamor de responsabilização do poluidor como forma de justiça social ambiental e fiscal.



3. INSTRUMENTOS DE INTERVENÇÃO ECONÔMICA DE ORDEM TRIBUTÁRIA

Os instrumentos de intervenção econômica são utilizados pelo Estado Moderno conforme as teorias econômicas aplicadas em cada momento histórico.

Primeiro, no mercantilismo, com as grandes navegações, o Estado era o grande motivador da economia com investimentos diretos nas atividades empresariais. Após, com o liberalismo, o Estado diminuiu sua participação na economia na busca do Estado mínimo responsável pela segurança externa, ordem interna e aplicação da justiça.

Aliás, a atuação econômica moldada na concepção econômica liberal de propriedade, fundado no lucro a qualquer custo e no *laisse faire*, é uma das principais causas da atual crise ambiental (SANTANA, 2009, p. 9).

Posteriormente, após o advento da crise de 29 houve a utilização de políticas intervencionistas através do *new deal* que restabeleceu a economia americana. Em seguida, com a catástrofe da segunda guerra mundial, nasceu o estado do bem estar social para atender as necessidades sociais e previdenciárias, em atenção aos direitos coletivos. No neoliberalismo buscou-se reduzir o tamanho e o papel do Estado, dirigindo-o para um ente regulador e policial (BALEIRO, 2002, p. 13-24). No entanto, em todos esses momentos não havia preocupação com o meio ambiente.

Em se tratando de políticas financeiras, destacam-se dois instrumentos econômicos potencialmente importantes para a proteção ambiental, quais sejam as despesas de transferência e os fundos especiais.

Na primeira, o Poder Público destina dinheiro para que particulares utilizem o dinheiro público, incentivando determinados comportamentos, seja pelo financiamento, ou seja, pelo repasse de dinheiro, como previsto no artigo 12 da Lei 4.320/64, destinadas a atender a manifestação de outras entidades de direito público e privado, transferindo o poder de compra (BASTOS, 2002, p. 63-64). Trata-se, portanto, da possibilidade de financiar seguimentos empresariais que desenvolvem atividades e produtos sustentáveis e do repasse de dinheiro a organizações civis para desenvolver serviços de proteção ambiental.

Já os fundos especiais, previstos no artigo 71 da Lei 4.320/64, permitem a destinação específica do resultado da arrecadação das receitas para determinados objetivos e ou serviços, como é o caso daqueles destinados à recuperação do meio ambiente e ao desenvolvimento de tecnologia para o uso racional dos recursos ambientais.



Também em matéria de políticas ambientais, existem os sistemas de comando e controle, quais sejam as normas de condutas e sancionatórias, além dos licenciamentos ambientais, pagamentos por serviços ambientais, etc., que procuram regular as atividades econômicas no sentido de harmonizá-las com o meio ambiente.

Ressalta-se que o grande fundamento desses instrumentos econômicos é o princípio do poluidor pagador ao instituir que os custos sociais do desenvolvimento econômico sejam embutidos nos próprios custos de produção. Para tanto, o Estado recorre a diversos instrumentos, como a imposição de normas antipoluição, mecanismos de compensação às agressões ao meio ambiente, sanções administrativas e penais, e à tributação ambiental (ROSENBLAT, 2004, p. 169).

Assim, as políticas tributárias ambientais surgem como um instrumento na reestruturação das atividades econômicas atribuindo uma conotação ecológica aos tributos na expectativa de internalizar os custos ambientais, bem como provocar uma mudança de comportamento da sociedade. Isto pode ocorrer através da inserção de critérios ambientais nas hipóteses de incidência dos tributos.

Por fim, salienta-se que existe uma tendência de tributação ambiental e não de desregulamentação do mercado, a despeito das políticas neoliberais, como já acontece no continente europeu para diminuir o desemprego com a mudança dos tributos sobre o trabalho para as atividades poluidoras e sobre o consumo de energia (LUCKIN, 2002, p. 162-164).

4. DANOS À SAÚDE NO CONTEXTO AMBIENTAL

A exploração irresponsável dos recursos naturais tem provocado custos sociais que não estão incluídos na formação dos preços dos produtos. Trata-se das doenças decorrentes do exercício de certas atividades empresariais, que extrapolam o ambiente de trabalho.

Primeiro, pode-se considerar o aumento de internações em virtude das queimadas que é uma prática usada na pecuária e nas plantações de cana de açúcar, em um percentual superior 7%, no período da seca na região sul da Amazônia, em virtude de doenças respiratórias (CARMO, 2010, p. 13). No mesmo sentido, agora considerando toda a Amazônia Brasileira, as queimadas provocam um aumento de 10% da hospitalização dos idosos, 8% em crianças e 5% para a faixa etária intermediária (IGNOTI, 2010, p. 127).

Por outro lado, a indústria a madeireira em Mato Grosso, além de ser uma das responsáveis pelo desmatamento, em que pese os projetos de manejo florestal, também é



responsável pelo aumento das despesas públicas decorrentes das condições de trabalho, ruídos, fumaças e conservantes de madeira nos olhos e na pele (PIGNATI, 2005, p. 967 e 969) que, novamente, extrapolam o local de trabalho e atinge toda a sociedade.

Enquanto na agricultura, o uso dos agrotóxicos é um caso típico de externalidade negativa, onde um ou mais produtores são as fontes, e um ou mais indivíduos são os receptores das externalidades. Um produtor agrícola, ao tomar uma decisão quanto à quantidade a aplicar de um produto, faz a avaliação em relação à produtividade marginal e o custo marginal privado de utilizá-lo. Entretanto, esse não pode ser o melhor resultado numa perspectiva de bem-estar social e mesmo individual no longo prazo, pois o custo marginal ou benefício marginal individual pode desprezar efeitos para a saúde humana e dos ecossistemas, assim como os impactos destes para o sistema de saúde e a sociedade como todo. Assim, se por um lado o custo marginal do uso de agrotóxicos pelo agricultor inclui itens tal como o preço do insumo, o custo do trabalho do aplicador e o material usado na aplicação, por outro lado, não inclui os danos à fauna e à flora, à qualidade da água e do solo e à saúde humana (SOARES; PORTO, 2010, p. 03).

É flagrante que as externalidades do uso do agrotóxico atingem a todos indistintamente, seja o produtor, o trabalhador, os consumidores e praticamente todo o meio ambiente tendo em vista que reflete na água, no solo e no ar atmosférico (FIORILLO, 2007, p. 217), como também ocorre com as atividades de mineração (OLIVEIRA NETO; PETTER, 2005, p. 72 e 75).

Observa-se que as atividades econômicas produzem externalidades que não estão incluídas na formação dos preços de seus produtos e produzem o aumento das despesas públicas, seja dos tratamentos médico hospitalar daqueles que são acometidos de doenças provocadas por questões ambientais, seja com previdência em virtude da concessão de benefícios – auxílio doença ou aposentadorias por invalidez --- para aqueles que estão doentes ou incapazes de trabalhar, ou seja, com a reparação do meio ambiente, cujo ônus não lhe são atribuídos por nenhum tipo tributação.

Propõe essa discussão para demonstrar a existência de uma realidade fática que clama por uma tributação ambiental para corrigir as distorções acerca dos ônus das externalidades, como forma de afastar a injustiça de toda a sociedade suportar esse custo através da arrecadação de impostos que são destinados às despesas coletivas.



5. A INEXISTÊNCIA DA INJUSTIÇA SOCIAL NA TRIBUTAÇÃO AMBIENTAL

Como demonstrado anteriormente, muitas atividades econômicas poluidoras provocam externalidades que extrapolam as dependências de seus estabelecimentos e de seus funcionários, atingindo toda a sociedade, sendo as externalidades provocadas aos funcionários cobertas através das contribuições sociais e previdenciárias, previstas no artigo 195 da Constituição Federal.

No entanto, quanto às externalidades que atingem a sociedade, não existe uma fonte de custeio adequada que tenha a participação do poluidor. Aliás, dado a essa lacuna do sistema tributário, toda a sociedade, através do resultado da arrecadação dos impostos, suporta esse ônus, caracterizando uma injustiça tributária e ambiental.

Por outro lado, deve-se considerar que além do poluente, propriamente dito, muitos são beneficiados direta e indiretamente com suas atividades, quais sejam os funcionários e os seus consumidores, respectivamente. Sem olvidar, todavia, que a própria sociedade pode ser beneficiada indiretamente com a atividade poluidor em virtude da arrecadação de tributos.

Aqui em atenção ao princípio da ubiqüidade e do beneficiário pagador, o consumidor também deve ser chamado a contribuir para restaurar ou compensar os danos causados em virtude da satisfação de suas necessidades individuais que fomentam a cadeia produtiva, incluindo aquelas que agredem o meio ambiente de forma insustentável.

Isto é importante delinear para fixar o fundamento de que a grande quantidade de indivíduos envolvidos na cadeia produtiva afasta o argumento de que a tributação ambiental é injusta por alcançar a todos indistintamente, dado a possibilidade de repasse direto ou indiretamente do valor da tributação.

O que importa aqui, também, é a busca da capacidade dos indivíduos de agirem não só para si mesmos, mas também para aqueles que não podem agir por si mesmos. Desta forma, todos afetados, ainda que potencialmente, pelas ações ambientais são chamados para participar não só da reparação do dano ambiental, mas, também, para participar ativamente no processo decisório ambiental. Isto por que o reconhecimento dos danos ambientais, promovido pela tributação, produz a participação e a distribuição dos ônus concernentes à proteção ambiental (BOSELNANN, 2008, p. 88 e 96). Ou seja, a tributação ambiental é uma manifestação da justiça ecológica, dado a interdependência de todos os danos ambientais, bem como da proteção ambiental.

A tributação ambiental também é uma forma de incentivar continuamente a eficiência e a inovação tecnológica diante da falha do sistema de comando controle, que deve ser



implementado com essa valiosa forma de intervenção econômica. Não se trata de legitimar a atuação dos poluidores, mas de criar mecanismos de discussão e persuasão de forma preventiva, haja vista que as sanções do sistema de comando controle são posteriores ao dano. É, pois, um sistema de justiça social que tem potencial para reduzir os danos ambientais (LUCKIN, 2002, p. 166-169).

Outro aspecto não menos importante, é que o direito deixa cada vez mais seu fenômeno repressivo para ser preventivo, enfatizando as normas de organização e de condicionamentos que moldam o comportamento das pessoas (SANTANA, 2009, p. 9).

Logo, também é uma área de incidência do princípio da precaução, pois não se tem certeza científica sobre os danos ambientais que as atividades econômicas provocam, muito menos a sua dimensão, inclusive pelos efeitos que se somam e prolongam no tempo. Ademais, o direito ambiental é tipicamente preventivo.

Essa discussão propõe uma redefinição da noção de interesse geral diante da progressão da sociedade do caos, da complexidade e da incerteza. Para tanto, as regras jurídicas devem enfrentar realidades incertas e fugidas e assumir as situações singulares e complexas, impossíveis de classificar em categorias capazes de serem reproduzidas. São as normas fluídas com maior poder de persuasão do que imperatividade, com incertezas e imprevisões concebidas para a formação das políticas globais (MORAND-DEVILLER, 2010, p. 63-65).

Nesse diapasão, princípio da equidade intergeracional, também afasta as críticas quanto à injustiça da tributação ambiental, pois os seres humanos que hoje estão vivos têm uma obrigação especial de custódia ou curadores do planeta para manter a sua integridade para garantir a sobrevivência da espécie humana. Ou seja, a geração atual tem compromisso de preservar os recursos naturais para as gerações futuras, enquanto herança recebida dos antepassados, e de não repassá-lo em condições piores do que recebeu. Isto pressupõe um nova visão dos bens ambientais, das riquezas e tecnologias, sendo que eventual dívida ambiental das gerações passadas não tem como ser cobrada daquelas gerações e nem pode ser exigida das gerações futuras (KISS, 2007, p. 106).

Pode-se enfatizar, ainda, que a tributação ambiental não é um conflito com a liberdade de iniciativa econômica com a liberdade das presentes e futuras gerações de desfrutar de um meio ambiente ecologicamente equilibrado, e sim uma comunicação entre esses dois direitos fundamentais a fim de promover a dignidade da pessoa humana (MOSMANN, 2010, p. 75), decorrente do Estado de Direito do Ambiente esculpido na Constituição Federal Brasileira.



Finalmente, não se pode esquecer que o artigo 225 da Constituição Federal estabeleceu como obrigação do Poder Público e toda a coletividade o dever de defender e proteger o meio ambiente para as presentes e futuras gerações. Isto é a materialização do princípio da cooperação econômica, que fundamenta o direito ambiental e o direito econômico simultaneamente, como forma de divisão dos custos de uma política preventiva de proteção ambiental (DERANI, 2008, p. 14), como de fato ocorre com a tributação ambiental.

Observa-se, pois, que a tributação ambiental, enquanto condicionante de comportamento, além de ser uma tendência, é democrática por atingir o poluidor, bem como o consumidor e todos aqueles que estão envolvidos com a atividade poluidora, contribuindo para reorientação de valores (LUCKIN, 2002, p. 161 e 177). Ademais, é uma regulação indireta de todo o comportamento humano, que também é um dos objetivos do princípio poluidor pagador.

6. A EXTRAFISCALIDADE E A EFETIVIDADE DA TRIBUTAÇÃO

Quando se pretende uma intervenção econômica através de processos tributários, o Estado ora usa os efeitos drásticos que a tributação produz sobre os preços ou afasta esses efeitos através das imunidades e isenções para promover reformas sociais (BALEIRO, 2002, p. 190-194). Outra forma, de alterar os preços é através da tributação progressiva, como já ocorre com o IPTU e o ITR que aumenta conforme o uso do bem, e ou seletiva, como ocorre com o ICMS e ITR, em face da essencialidade do bem para a satisfação das necessidades humanas.

Em verdade, a extrafiscalidade deve exarcebar os encargos tributários para obstacularizar determinados consumos e onerar excessivamente determinadas situações. Essa é a única maneira de se utilizar o tributo com finalidade diferente da arrecadação (RIBAS, 2009, p. 192).

Nesse diapasão, a extrafiscalidade da tributação pode ser utilizada como instrumento de concretização dos direitos fundamentais, como já é reconhecido o direito ao meio ambiente saudável. Busca-se introduzir o interesse humano na tributação, ou seja, um sistema tributário que tenha como norte e razão de ser a realização dos direitos fundamentais econômicos, sociais e culturais para assegurar e preservar a dignidade da pessoa humana (BUFFON, 2005, p. 149 e 218).

Aqui vale ressaltar que o direito ao meio ambiente saudável tem sido reconhecido como um direito humano fundamental a partir da Declaração sobre o Meio Ambiente adotada em



Estocolmo, em 1972, como também é reconhecido nas constituições modernas (MAZZUOLI, 2008, p. 874).

O Estado Brasileiro não apenas admite, como também direciona toda atividade tributária no país ao bem da coletividade de pessoas. O fim último da tributação no Brasil é a dignidade da pessoa humana, como direcionado pela Constituição Federal (FIORILLO, 2007, p. 532).

Denota-se, pois, a importância do Direito Tributário para ser utilizado em benefício dos interesses coletivos, através da extrafiscalidade, otimizando sua utilização como instrumento de implementação de políticas do meio ambiente e ao desenvolvimento sustentável (SCAFF; TUPIASSU, 2005, p. 106).

Por outro lado, para assegurar a efetividade de uma tributação ambiental e os efeitos da extrafiscalidade, através das contribuições, deve-se aplicar o resultado da arrecadação no local para assegurar o equilíbrio ecológico (SOARES, 2001, p. 381).

Se assim não for, a restauração do bem ambiental que motivou a tributação estará prejudicada. Aliás, a simples aplicação do recurso para reparar danos ambientais em outro local do ente tributante afasta o efeito sócio educativo da tributação uma vez que a sociedade local não verá o resultado da política ambiental, a não ser o ônus financeiro.

Ademais, a não aplicação dos recursos arrecadados na gestão ambiental caracterizaria uma retenção financeira e o Estado assumiria o figura do poluidor por se tornar ilegítima a cobrança, além de caracterizar a omissão de sua obrigação de implementação das políticas públicas ambientais (D'ISEP, 201, p. 296-297), além de prejudicar a efetividade da tributação ambiental, anulando os efeitos da extrafiscalidade.

Por fim, a efetividade da tributação ambiental também considera o direito fundamental ao meio ambiente saudável das futuras gerações, no sentido de que cada geração tem de beneficiar-se e desenvolver o patrimônio natural e cultural herdado das gerações precedentes, de tal forma que possa ser repassado às gerações futuras em circunstâncias não piores do que as recebidas (KISS, 2007, p. 05), assegurando não só a existência da geração atual (FIORILLO, 2007, p. 16).

7. CARACTERÍSTICAS DAS CONTRIBUIÇÕES INTERVENTIVAS

O sistema tributário brasileiro, enquanto principal fonte de custeio das despesas públicas, tem uma lacuna ao permitir que despesas provocadas por danos ao meio ambiente, que são tipicamente produzidas por uma determinada categoria de pessoas, seja suportada por



toda a coletividade através da arrecadação de impostos. Esta realidade fática propõe uma reestruturação do sistema tributário nacional, dado a temática ambiental que dominou todas as pautas de reivindicações sociais.

Busca-se, portanto, dentre as espécies tributárias - imposto, taxa, contribuição de melhoria, contribuições sociais e empréstimos compulsórios – aquela que é o instrumento adequado para corrigir a deficiência do sistema, simplesmente através de uma opção ética de tributação. Não se busca uma nova espécie tributária, propriamente dita, mas, simplesmente uma reestruturação de seus critérios material e quantitativo. Para tanto, basta a eleição de certas atividades poluentes e identificar, objetivamente, um grau de poluição para fins de apuração do *quatum* da tributação, atribuindo-se alíquotas diferentes para cada um deles. Nesse sentido, as alíquotas devem aumentar na mesma proporção do grau de poluição, em atenção ao princípio da capacidade contributiva.

Nesse sentido, a caracterização da contribuição social, especificamente as interventivas, enquanto espécie tributária ambiental, tem a vantagem diferencial que elege o contribuinte em face de determinada atividade ou uma maior despesa do ente público que provoca em razão dessa atividade (SOUZA, 2001, p. 495-496). Denota-se que as contribuições elegem categorias de pessoas como passíveis de ajudar o Estado em determinadas despesas que ela provoca e que não deve ser suportada pela coletividade através dos impostos, por uma questão de justiça fiscal.

No caso em espécie, determinados seguimentos empresariais ou de serviços provocam despesas públicas em decorrência de suas atividades em virtude de agressão ao meio ambiente, seja a reparação propriamente dita, ou seja, despesas indiretas em virtude da deterioração da qualidade de vida que provoca despesas públicas com saúde, assistência social e previdência.

Nesse diapasão, uma das características básicas das contribuições é a vinculação da arrecadação a fundos para custear despesas específicas, beneficiando indiretamente a terceiros que não os seus contribuintes (MELO, 2004, p. 74).

Isto por si só, demonstra a importância das contribuições para fins ambientais, pois sua estrutura envolve categorias profissionais, quais sejam os poluidores, admitindo a destinação da arrecadação para reparar de danos ambientais que beneficia terceiros que não estão envolvidos na relação jurídica tributária, que no caso seria a sociedade como um todo, dado o direito ao meio ambiente ser um direito difuso.

Em outras palavras, a categoria dos poluidores é chamada para ajudar no custeio das despesas provocadas à sociedade, conforme a variação do dano que produzir, cuja realidade é



admissível dado as características tributárias das contribuições (SALIBA, 2005, p. 296) que trata de uma solidariedade de grupo (HELENO, 2005, p. 48-49).

Outro aspecto não menos importante, é que a contribuição não transfere todo o custo da despesa pública ao particular, mas a compartilha, a socializa, dividindo-a, uma vez que a Constituição Federal, no artigo 225, atribui a todos a obrigação de proteger o meio ambiente.

Aqui se materializa a solidariedade e a justiça social da contribuição de intervenção econômica para fins ambiental: o poluidor contribui diretamente através da tributação; o particular consumidor contribui quando adquire o produto ou o serviço com o custo ambiental internalizado; e o Poder Público também contribui com seus recursos. Também é importante ressaltar que o princípio poluidor é uma forma de solidariedade entre os poluidores na responsabilização dos danos que provocam (D'ISEP, 201, p. 295), que se materializa, dentre outras formas, pelas contribuições sociais interventivas ambiental.

Ademais, a reparação do meio ambiente não pode ser considerada uma despesa coletiva a ser suportada pela arrecadação dos impostos, se somente uma categoria de pessoas provoca danos ao meio ambiente e dele se beneficia economicamente.

Outra característica importante das contribuições, para fins ambientais, é a dificuldade de repasse direto do valor da tributação ao preço do produto ou do bem objeto da atividade, como é peculiar nos tributos sobre relação de consumo.

No entanto, a despeito das vantagens pela flexibilidade da tributação ambiental em face da seletividade e da progressividade e de incentivar a inovação, não se pode esquecer que existe certa incerteza quanto aos seus efeitos, da dificuldade de eleição dos fatos geradores que, efetivamente, internalizam os custos da atividade poluente, e por ser instrumento de proteção de longo prazo. Daí por que deve ser aplicada em conjunto com os demais meios de intervenção econômica para proteção do meio ambiente, inclusive para reparar os danos considerados de emergência (ROSENBLAT, 2004, p. 172).

Depreende-se, pois, que as contribuições interventivas é um eficiente meio de proteção ambiental, como aquela, inclusive, que mais atende aos comandos do princípio-poluidor pagador, cujos reflexos negativos na sociedade são superados pelo princípio da solidariedade. Também é uma política preventiva, que incentiva a mudança de valores, a ser implementada com outras políticas, inclusive de comando controle.

Propõe-se, portanto, uma tributação genuinamente ambiental, desde a eleição do critério material do tributo, cuja proposta passa pela criação das contribuições sociais interventivas ambientais. Não se trata somente de reestruturação financeira para distribuição da arrecadação



com critérios ambientais, como acontece com o ICMS denominado de ecológico. Ou, ainda, de somente previsões de alíquotas diferenciadas e isenções em virtude de critérios ambientais para os demais impostos. Ademais, relembra-se que as taxas ditas ambientais na verdade não o são, pois contemplam, simplesmente, a remuneração da atuação estatal específica em favor de um contribuinte.

8. CONSTITUCIONALIDADE DAS CONTRIBUIÇÕES INTERVENTIVAS AMBIENTAIS

A criação das contribuições de intervenção econômicas não se limita a dar apoio às pequenas empresas (art. 170, IX da CF) ou para corrigir distorções regionais ou impor restrições às práticas comerciais nocivas (art. 173, § 4º), como defendido por alguns autores (ROSENBLAT, 2004, p. 176).

Nesse aspecto, não se aplica às contribuições interventivas as restrições da bitributação que foi afastada quando o STF julgou a constitucionalidade do Adicional ao Frete para Renovação da Marinha Mercante diante das normas do ICMS, no julgamento do RE 177.137-2-RS. Também, não se aplica o *bis in idem* que restou delineado quando o STF analisou a incidência do PIS com a cumulatividade com outros impostos, no julgamento da ADIn 1-DF (MELO, 2004, p. 86 e 101). Isto por que a Constituição Federal criou critérios específicos para as contribuições, quando delineou os fatos jurídicos passíveis de incidência das contribuições interventivas e sociais (art. 149 e 195).

Às vezes o fato gerador das contribuições parece idêntico aos dos impostos em geral. Tal identidade, contudo não existe, porque nestes basta a ocorrência do fato para nascer a obrigação tributária, ao passo que naquelas a obrigação só nasce se verificado, concomitantemente, o benefício e o fato descrito na norma (SOUZA, 2001, p. 501). O benefício no presente estudo decorre do resultado da arrecadação ser utilizado para reparar danos ambientais que deveriam ser suportados somente pelo poluidor, mas o custo é socializado através da tributação.

Em verdade, a Constituição Federal ao atribuir a competência à União, quanto às contribuições, não lhe restringiu sua criação quanto o critério material da hipótese de incidência tributária, qual seja o fato jurídico a ser tributado. Se assim, fosse perder-se-ia a principiologia das contribuições interventivas, qual seja regular ou corrigir as distorções de mercado. Afinal, em uma sociedade aonde surgem, diuturnamente, novas atividades empresarias e serviços, não



há como limitar a existência de critérios materiais para fins de intervenção econômica, sob pena inclusive de limitar a atuação das futuras legislaturas, o que é inconcebível, se a atuação legislativa pressupõe a inovação.

Outro aspecto não menos importante, é que o artigo 225 da Constituição Federal, ao estabelecer que a proteção ambiental é responsabilidade de todos, criou uma fonte de despesa para os Estados e Municípios, que é produzida por um grupo, uma categoria de pessoas, sem dotá-los de uma fonte de receita para tanto, nem mesmo utilizou um critério ambiental para distribuição da arrecadação dos tributos.

Neste raciocínio, a própria Constituição Federal já delineou a possibilidade de criação de contribuições interventivas ambientais, se ela própria também tratou das contribuições sociais, como forma de socializar determinadas despesas com aqueles que as produz. Em outras palavras: a constituição disse menos que desejava, uma vez que no sistema tributário nacional a competência é especificada em norma constitucional.

Desta forma, a Constituição Federal não impede, mas incentiva a criação de tributos ambientais para ajudar o Poder Público nas despesas de proteção e reparação do meio ambiente.

9. IMPLEMENTAÇÃO DAS CONTRIBUIÇÕES INTERVENTIVAS AMBIENTAIS

Através da análise das contribuições interventivas ambientais busca-se sugerir um modelo para aumentar a eficiência das políticas de proteção ambiental (LEITE; AYALA, 2010, p. 103).

Em primeiro momento dado a competência da União para criação das contribuições interventivas, nos termos do art. 149 da Constituição Federal, caberá a eleição dos fatos geradores dentre as atividades poluidoras que provocam danos ambientais, seja na indústria mineradora, madeireira, agricultura, de tecnologia, naquelas atividades econômicas que produzem grandes quantidades de lixo e dentre as grandes consumidoras de combustíveis fósseis. Também, será necessário o dimensionamento da carga tributária, através de alíquotas progressivas para penalizar os maiores poluidores, como consequência da aplicação do princípio da capacidade contributiva e do princípio poluidor pagador.

Trata-se de uma escolha ética e política para eleger as atividades a serem tributadas, inclusive o *quantum*, cuja carga tributária poderá provocar a mudança no padrão de produção e de consumo, além de promover a reparação do meio ambiente. Em verdade, é um grande desafio em virtude da pressão política econômica dos setores envolvidos.



Outro aspecto não menos importante é a questão da efetividade da tributação ambiental que tem como condição *sine qua non* que a arrecadação seja destinada a reparar o dano ambiental produzido pela atividade poluidora tributada.

Nesse diapasão, surgem duas possibilidades de políticas tributárias.

A primeira é a União criar a contribuição interventiva ambiental e delegar a competência de arrecadação, fiscalização e administração do resultado ao Estado ou Município aonde existe a atividade que provoca o dano ambiental. É a hipótese de parafiscalidade, devidamente contemplada no artigo 7º do Código Tributário Nacional.²

No entanto, esta realidade fática jurídica tem a desvantagem da delegação da União ser revogável a qualquer tempo, permitindo maior ingerência nos interesses dos Estados e Municípios.

Segundo, poder-se-ia admitir a possibilidade de emenda constitucional para ampliar a competência tributária dos Estados para criarem contribuições interventivas ambientais para custear despesas decorrentes de proteção e reparação de danos ambientais. Aliás, isto seria uma forma de reparar uma injustiça e para assegurar a igualdade jurídica entres os entes federativos, uma vez que o art. 225 da Constituição Federal criou uma despesa para os Estados com a proteção e reparação do meio ambiente, que é provocada por um grupo ou categoria de pessoas, mas não criou uma fonte de receita para suportá-la, uma vez que não é justo que a sociedade a suporte pela arrecadação dos impostos.

Corroborando, cita-se a Emenda Constitucional 39/2002 que acrescentou a competência dos Municípios para criarem contribuições sociais para atender a necessidade específica de custeio das despesas com o serviço de iluminação pública, além daquelas necessárias para suportar as despesas previdenciárias de seus próprios servidores, comprovando, por si só, a possibilidade de ampliação da competência tributária para melhorar os níveis de proteção ambiental.

Salienta-se, no entanto, que a ampliação da competência tributária do Estado seria melhor do que ampliar a dos Municípios, uma vez que a experiência tem demonstrado que a proximidade dos administradores municipais com os proprietários dos empreendimentos poluidores tem diminuído os níveis de proteção ambiental.

Em contrapartida, a tributação ambiental propõe, também, uma reestruturação do sistema tributário, redimensionando a carga tributária, criando fundos para combate ao

² Art. 7º A competência tributária é indelegável, salvo a atribuição das funções de arrecadar ou fiscalizar tributos (...).



desemprego nas atividades poluidoras e reorientação tecnológica e de valores (LUCKIN, 2002, p. 179 e 182-183), seja através da redução de taxas por serviços ambientais, de impostos sobre atividades sustentáveis, das atividades de reciclagem e coleta de lixo, sobre a renda e prestação de serviço para atenuar eventual repasse do valor da tributação ao preço dos produtos e serviços.

Ressalta-se que a ênfase no combate ao desemprego decorre da possibilidade da tributação e da reorientação de consumo provocar a redução ou extinção de certas atividades econômicas que é compensada pelo aumento da proteção ambiental e o surgimento de novas tecnologias e serviços em virtude do incentivo à inovação.

Deve-se salientar, ainda, que a implementação das políticas tributárias ambientais também passa pela análise da concessão de benefícios fiscais, seja imunidade, isenção, diferimento, subsídios etc., para evitar a anulação dos efeitos da reestruturação da tributação, como aconteceu em alguns países europeus diante do *lobby* dos setores tributados (LUCKIN, 2002, p. 178-179).

Portanto, a opção por política tributária ambiental é admissível no ordenamento jurídico brasileiro, muito embora somente a União possa criar uma contribuição interventiva ambiental, ela poderá ser objeto de delegação.

Porém, para aumentar os níveis de proteção ambiental sugere-se que seja ampliada a competência tributária dos Estados para acrescer a possibilidade de criação de uma contribuição interventiva ambiental, cujo ente político tem mais proximidade com o dano ambiental do que a União.

Ademais, a implementação das contribuições sociais interventivas ambientais é uma forma de assegurar a justiça ecológica, enquanto ética do desenvolvimento sustentável, que tem sido uma preocupação dos teóricos, como forma de assegurar que todos usufruam a plenitude de suas vidas, integrando as pessoas e o meio ambiente no processo decisório (BOSELNANN, 2008, p. 81 e 85), dado a responsabilidade de todos pela proteção do meio ambiente, decorrente do direito de todos ao meio ambiente saudável.

Postas estas considerações, resta delineada a possibilidade e a necessidade de implementação das contribuições interventivas ambientais no direito brasileiro.



10. CONCLUSÃO

A degradação do meio ambiente por algumas atividades poluidoras ultrapassa os limites de seus estabelecimentos, provocando danos ao meio ambiente como um todo e para a sociedade, cujo ônus da reparação não lhe é atribuído por nenhuma forma de tributação, uma vez que a tributação atual cuida somente das conseqüências diretas e indiretas com o trabalhador desses poluidores. Resta evidente que existe uma lacuna no direito positivado e uma necessidade social a ser atendida, enquanto medida de justiça fiscal.

Nesse sentido, as contribuições interventivas ambientais sobre atividades potencialmente poluidoras surgem como um eficiente meio para internalizar esses custos da degradação ambiental, pois tributa a categoria de poluidores que eleger. Ademais, não é justo que a coletividade, através da arrecadação de impostos, seja responsável pela reparação de danos ambientais causados por uma categoria específica de poluidores.

Também não se pode falar em injustiça fiscal com a implantação da tributação ambiental, considerando que todos são beneficiários das atividades econômicas, seja o próprio poluidor, seus funcionários, seus consumidores e a sociedade em geral que se beneficia da arrecadação de impostos. É caso típico de aplicação dos princípios poluidor-pagador, embora também se poderia suscitar o princípio do beneficiário pagador e da ubiqüidade. Ademais, a própria Constituição Federal atribui a todos, indistintamente, o dever de proteger e reparar o meio ambiente.

Salienta-se, ainda, que a tributação ambiental é uma escolha ética do administrador, uma vez que as espécies e competências tributárias admitem a agregação de elementos ambientais em seus fatos geradores, em face da seletividade e da progressividade.

Porém, para assegurar a efetividade das políticas tributárias ambientais, bem como o equilíbrio do meio ambiente, o resultado da arrecadação dos tributos ambientais deve ser aplicado no local do dano ambiental.

Como proposta de implementação da tributação ambiental, além daquelas que incidem sobre as demais espécies tributárias, torna-se necessário a criação de contribuições interventivas ambientais, atribuindo sua arrecadação, fiscalização e administração aos Estados aonde ocorrer o dano.

Todavia, melhor seria aumentar a competência tributária dos Estados para instituir contribuições interventivas ambientais, que, nesse caso, demandaria uma emenda constitucional, como forma de evitar ingerências do governo central, por respeitar o pacto



federativo e a obrigação constitucional do Poder Público de proteger o meio ambiente, assegurando uma elevação do nível de proteção ambiental, corrigindo uma injustiça de se ter a despesa com a proteção e reparação do meio ambiente prevista em norma constitucional sem a indicação de uma fonte de custeio, uma vez que se trata de despesa provocada por uma categoria específica de indivíduos ou pessoas jurídicas.

Ademais, dever-se-á promover a reestruturação do sistema tributário, com a redução ou eliminação da incidência de outras espécies tributárias, para evitar aumento na carga tributária brasileira, além da criação de fundos para incentivar a inovação tecnológica e a conseqüente criação de postos de trabalho, abastecidos pelo resultado dos tributos com ênfase ambiental, especificamente das contribuições interventivas ambientais.

REFERÊNCIAS

BALEEIRO, Aleomar. **Uma introdução à ciência das finanças**. 16ª ed. Rio de Janeiro: Forense, 2002.

BASTOS, Celso Ribeiro. **Curso de direito financeiro e tributário**. 9ª ed. São Paulo: Celso bastos, 2002.

BENJAMIN, Antonio Herman de Vasconcelos. **A responsabilidade civil pelo dano ambiental no direito brasileiro e as lições do direito comparado**. Disponível em: <<http://bdjur.stj.gov.br/dspace/handle/2011/8632>>. Acesso em: 21 jan. 2011.

BOSELTMANN, Klaus. **The principle of sustainability**. Londres: Ashgate, 2008.

BUFFON, Marciano. **Tributação e dignidade humana: entre os direitos e deveres fundamentais**. Porto Alegre: Livraria do advogado editora, 2005.

CARMO, Cleber Nascimento et al. Associação entre material particulado de queimadas e doenças respiratórias na região sul da Amazônia brasileira. **Revista Panamericana de Salud Publica**, v. 27, n. 1, p. 10-16, 2010.

DERANI, Cristiane. **Direito Ambiental Econômico**. 3ª ed. São Paulo: Saraiva, 2008.

D'ISEP, Clarissa Ferreira Macedo. **O princípio poluidor-pagador e a sua aplicação jurídica: complexidades, incertezas e desafios**. In: MARQUES, Cláudia Lima; MEDAUAR, Odete; SILVA, Solange Teles da (Org.). **O novo direito administrativo ambiental e urbanístico: estudos em homenagem à Jacqueline Morand-Deville**. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2010. p. 291-299.

FERRAZ, Roberto. Tributação e meio ambiente: O green tax no Brasil. **Revista de Direito Ambiental**, n. 31, p. 167-172, 2003.

FIORILLO, Celso Antonio Pacheco Fiorillo. **Curso de direito ambiental brasileiro**. 8ª ed. rev. atual. e ampl. São Paulo: Saraiva, 2007.

IGNOTI, Eliane et al. Impact on human health of particulate matter emitted from burnings in the Brazilian Amazon region. **Revista de Saúde Pública**. v. 44, n. 1, p. 121-130, 2010.



IRIGARAY, Carlos Teodoro José Hugueney. **O emprego de instrumentos econômicos na gestão ambiental.** In: LEITE, José Rubens Morato; BELLO FILHO, Ney de Barros. Direito ambiental contemporâneo. Baureri, SP: Manole, 2004, p. 51-73.

LEITE, José Rubens Morato Leite. AYALA, Patrick de Araújo. **Direito Ambiental na Sociedade de Risco.** 3ª ed. Rio de Janeiro. Forense Universitária, 2010.

LUCKIN, David. Environmental taxation and red-green politics. **Capital & Class**, v. 72, p. 161-189, 2000.

KISS, Alexandre; SHELTON, Dinah. **Guide to International Environmental Law.** Leiden/Boston: Martinus Nijhoff Publishers, 2007.

KISS, Alexandre. Os direitos e Interesses das Gerações futuras e o princípio da precaução. v. 1. In: VARELLA, Marcelo Dias; PLATIAU, Ana Flávia Barros (Org.). **Princípio da Precaução.** Belo Horizonte: Del Rey, 2004. p. 1-12.

MAZZUOLI, Valério de Oliveira. **Direito Internacional Público.** 3ª ed. São Paulo: RT, 2008.

MELO, José Eduardo Soares de. **Curso de Direito Tributário.** 5ª ed. São Paulo: Dialética, 2004.

MORAND-DEVILLER, Jacqueline. **Os territórios do direito. Reflexões sobre a generalidade e a impessoalidade da regra de direito.** In: MARQUES, Cláudia Lima; MEDAUAR, Odete; SILVA, Solange Teles da (Org.). O novo direito administrativo ambiental e urbanístico: estudos em homenagem à Jacqueline Morand-Deviller. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2010. p. 62-69.

MOSMANN, Eduardo Pretto. **ADPF 101 – Desdobramentos da polêmica Internacional dos pneus usados no direito ambiental brasileiro.** In: Oliveira Júnior, José Alcebíades (Org.). Cultura e prática dos direitos fundamentais. Rio de Janeiro: Editora Lúmen Júris, 2010, p. 65-84.

NASCIMENTO, Dinalva Melo do. **Metodologia do trabalho científico: teoria e prática.** Rio de Janeiro: Forense, 2002.

OLIVEIRA NETO, Raul; PETTER, Carlos Otávio. A abordagem da economia ambiental no contexto da mineração. **Revista Escola Minas, Ouro Preto**, n. 58, v. 1, p. 71-75, jan./mar. 2005.

PIGNATI, Wanderlei Antonio. Riscos e agravos à saúde e à vida dos trabalhadores das indústrias madeireiras de Mato Grosso. **Ciência & Saúde Coletiva**, v. 10, n. 4, p. 961-973, 2005.

ROSENBLATT, Paulo. Limitações Constitucionais à instituição de contribuição de intervenção ambiental. **Revista de Direito Ambiental**, n. 36, p. 167-192, 2004.

RIBAS, Lúcia Maria L.R.; CARVALHO, Valbério Nobre. O tributo como instrumento de tutela do meio ambiente. **Revista de Direito Ambiental**, v. 54, p. 183-228, 2009.

SALIBA, Ricardo Berzosa. **Fundamentos de direito tributário ambiental.** São Paulo: Quartier Latin, 2005.

SANTANA, José Heron. Meio ambiente e reforma tributária: justiça fiscal e extrafiscal dos tributos ambientais. **Revista de Direito Ambiental**, n. 33, p. 9-33, 2004.

SCAFF, Fernando Facury; TUPIASSU, Lise Vieira da Costa. Tributação e políticas públicas: O ICMS ecológico. **Revista de Direito Ambiental**, n. 38, p. 99-123, 2005.



SOARES, Claudia Alexandra Dias. **O Impacto ecológico – contributo para o estudo dos instrumentos econômico de defesa do ambiente**. Coimbra: Coimbra Editora, 2001.

SOARES, Wagner Lopes. PORTO, Marcelo Firpo de Souza. Atividade Agrícola e externalidade ambiental: uma análise a partir do uso de agrotóxicos no cerrado brasileiro. **Ciência & Saúde Coletiva**, v. 12, n. 1, p. 131-143, 2007.

SOARES, Wagner Lopes. PORTO, Marcelo Firpo de Souza. **Impactos econômicos e implicações políticas do uso de agrotóxicos do ponto de vista da saúde pública**. Disponível em: <<http://www.anppas.org.br/encontro5/cd/artigos/GT4-747-800-20100903123825.pdf>>. Acesso em: 21 dez. 2010.

SOUZA, Hamilton Dias. Contribuições especiais. In: MARTINS, Ives Gandra da Silva (Coord.). **Curso de direito tributário**. 8ª ed. São Paulo: Saraiva, 2001, p. 489-524.

TORRES, Ricardo Lobo. **Valores e princípios no direito tributário ambiental**. In: TORRES, Heleno Taveira (Org.). **Direito Tributário Ambiental**. São Paulo: Malheiros, 2005, p. 21-54.