

CARÁTER EXTRAFISCAL DA TRIBUTAÇÃO NA IMPLEMENTAÇÃO DO DIREITO AO MEIO AMBIENTE SAUDÁVEL

*Ana Paula Basso**

*Jackson Duarte Rodrigues***

Resumo: O presente artigo analisa o caráter extrafiscal da tributação ambiental, o seu significado, seu entendimento segundo a doutrina nacional e sua importância para a tributação ambiental. Examina a tributação ambiental, sua definição e utilização como meio de promover a justiça social através da capacidade de inserir o encargo das externalidades negativas na cadeia produtiva. Apresenta considerações sobre a capacidade de utilizá-lo com o objetivo de induzir o comportamento da sociedade e alcançar a preservação ambiental.

Palavras-chave: Caráter extrafiscal. Tributação ambiental.

TAXATION'S EXTRAFISCAL CHARACTER ON THE IMPLEMENTING OF THE RIGHT TO A HEALTHY ENVIRONMENT

Abstract: This article analyzes the environmental taxation's extrafiscal character, its meaning, its understanding by the national doctrine and its importance to the environmental taxation. It then examines the environmental taxation, its definition and its application to promote social justice through the placing of negative burdens on the supply chain. Finally, it explicits the capacity of using environmental taxation extrafiscal character with the aim of inducing society's behavior and achieving environmental preservation.

Keywords: Extrafiscal character. Environmental taxation.

* Doutora em “Derecho Tributario Europeo” pela Universidad de Castilla-La Mancha (Espanha) e pela Università di Bologna (Itália). Professora do Unipê. E-mail: <anapaula.basso@gmail.com>.

** Graduado e pós-graduando em Direito Tributário, pelo Unipê. E-mail: <jacksondrodriguesadv@gmail.com>.

1 Introdução

Nas últimas décadas, a população mundial tem presenciado os efeitos da constante degradação ambiental, como o aumento da temperatura global, épocas prolongadas de secas, enchentes, diminuição da biodiversidade, entre várias outras calamidades naturais. Essa nocividade é causada por uma busca constante do desenvolvimento econômico, atrelada ao uso inadequado dos recursos naturais.

É nessa realidade que surge a possibilidade de adotar o Direito Tributário como agente operacional de proteção do meio ambiente, devido ao seu alcance e poder, para conduzir a sociedade. Essa nova utilização do tributo ficou conhecida como a *tributação ambiental*.

No presente trabalho, analisar-se-á a tributação ambiental e o seu caráter extrafiscal, sendo conhecido aquele que se diferencia por sua finalidade. Tal característica da tributação é analisada no primeiro tópico, constatando o seu entendimento sob a ótica dos doutrinadores pátrios, assim como demonstrando a sua importância social e a possibilidade de sua utilização para fins ambientais.

No segundo tópico encontra-se uma exposição concisa da tributação ambiental, como ela deve ser entendida, o seu objetivo de proporcionar justiça social e equilíbrio econômico através da imposição do ônus das externalidades negativas aos entes econômicos que as proporcionarem.

Por fim, analisar-se-á a capacidade da tributação ambiental em induzir o comportamento desejável, em especial a preservação do meio ambiente, uma vez que se trabalha com a extrafiscalidade, sendo possível, inclusive, determinar novos parâmetros de produção com uma busca constante por técnicas capazes de influenciar o mínimo possível na natureza.

2 O caráter extrafiscal do tributo

Diante da crescente preocupação ambiental, surge a necessidade de mecanismos eficientes de preservação do meio ambiente. Tal contexto, infelizmente, só ganhou importância nas últimas

décadas, estando quase imperceptível nas agendas mundiais antes de 1972, ano em que foi realizada a Conferência de Estocolmo. Durante esse período, diversas foram as medidas tomadas para alcançar tal finalidade – proibições, sanções, obrigações de fazer, entre outras (MODÉ, 2005, p. 20) –, porém, resta verificada a dificuldade de efetivar a preservação da natureza. Tais obstáculos se devem principalmente pela íntima ligação entre economia, meio ambiente e o homem com a sua busca constante por bem-estar.

Nesse cenário mundial, sedento por uma solução que tivesse a capacidade de proporcionar o desenvolvimento econômico e preservar o meio ambiente, ao passo que ambos proporcionem o bem estar do homem, nasce a ideia da tributação ambiental, que por sua vez é a utilização do tributo com um intuito diferente da simples arrecadação financeira para os cofres públicos, ou seja, revestido do caráter extrafiscal.

Tal caráter do tributo é, na verdade, dentro da tributação, o ponto de partida para a tributação ambiental, visto que, somado aos princípios ambientais, oferece ao Estado o objeto perfeito para minimizar e possivelmente solucionar as atuais dificuldades ecológicas.

Importante se faz explicar que o tributo em sua essência está revestido do caráter fiscal, com a função de arrecadar recursos para o Estado. Entretanto, o caráter fiscal do tributo concorre com o caráter extrafiscal – este como um instrumento de intervenção estatal no meio social e na economia privada (BECKER, 2007, p. 623).

Segundo Greco (1979, p. 149), a extrafiscalidade é “a utilização da norma tributária com o intuito de provocar certos comportamentos como resposta a impulsos (sentidos como benefícios ou não pelo destinatário) veiculados pela própria norma”.

Fica constatado, assim, que a diferença básica entre o tributo fiscal e o extrafiscal se encontra em sua finalidade: o primeiro visa à arrecadação financeira fundamental para existência do Estado, enquanto o segundo busca uma finalidade diversa, a qual pode apontar tendências econômicas e comportamentais. Fundamental entender que tais diferenciações são evidenciadas apenas no plano teórico, pois, na

verdade, a fiscalidade e extrafiscalidade não são encontradas separadamente como corrobora os ensinamentos de Paulo de Barros Carvalho (apud TUPIASSU, 2006, p. 121):

[...] não existe [...] entidade tributária que se possa dizer pura, no sentido de realizar tão-só a fiscalidade ou, unicamente a extrafiscalidade. Os dois objetivos convivem harmônicos, na mesma figura impositiva, sendo apenas lícito verificar que, por vezes, um predomina sobre o outro.

Nota-se que tal caráter tributário mostra apenas algo a mais, implantado na arrecadação, constituindo, segundo Dirce Maria Sales Rodrigues (apud TUPIASSU, 2006, p. 122), “uma forma de tributação que permite a valorização da liberdade do contribuinte, que deve optar por um agravamento na carga tributária, ou alteração da conduta socialmente indesejada”.

O caráter extrafiscal mostra-se como um indutor de comportamento, o qual embasa a tributação ambiental, como pensa Cleucio Nunes (2008, p. 106):

No caso do meio ambiente, a imposição de tributos com finalidade extrafiscal exerce um papel pedagógico importantíssimo na mudança de comportamento dos indivíduos, efeito que dificilmente a imposição de tipos penais ou a reparação do dano cível são capazes de alcançar sem graves perturbações da ordem social.

De fato, a extrafiscalidade tributária demonstra ser o mecanismo apropriado para intervir na atual forma de produção global, com uma capacidade ímpar de proporcionar preservação ambiental através de um desenvolvimento sustentável, visto que não pretende barrar o

crescimento econômico, apenas induzi-lo a acontecer da maneira menos danosa possível para a natureza.

3 Tributação ambiental

Fica comprovado que a extrafiscalidade é o caráter tributário perfeito para a implantação da tributação ambiental. Torna-se importante, agora, compreender qual é o seu conceito – na verdade, ele deve ser compreendido como todo e qualquer tributo que tenha por objetivo preservar o meio ambiente e incentivar o desenvolvimento sustentável. Para José Marcos Domingues (2007, p. 63), o tributo ambiental está dividido em dois sentidos:

[...] um sentido estrito e um sentido amplo. Em sentido estrito, tributo ambiental significa um tributo *novo* cobrado em razão do uso do Meio Ambiente pelos agentes econômicos. Já em sentido amplo, tributo ambiental é um tributo tradicional ou ordinário adaptado de molde a servir os esforços de proteção ambiental.

Constatado que, assim como a extrafiscalidade, a tributação ambiental se diferencia por sua finalidade, em especial a preocupação ambiental, para Cleucio Nunes, “a tributação ambiental é a modalidade de obtenção do bem-estar coletivo por meio da intervenção estatal” (2008, p. 25).

A implantação da tributação ambiental é uma proposta que busca adequar e utilizar os tributos com a finalidade de preservar a natureza e permitir que os produtos sejam desenvolvidos de maneira sustentável, com baixo impacto no meio ambiente. Tal objetivo visa equacionar um problema do sistema capitalista: as externalidades, que, segundo a autora Lise Tupiassu (2006, p. 66-67), são:

[...] representadas pelos custos, benefícios ou implicações que as atividades de um determinado ente impõem a outrem ou à coletividade, sem que sejam incorporados às suas próprias unidades; isso quer dizer que alguns produtos circulam sem o respectivo reflexo em seus preços, referente às vantagens ou malefícios suportados pela sociedade.

Assim, “a produção de um bem ou a sua utilização podem acarretar efeitos positivos ou negativos, suportados pelo próprio produtor ou por toda a gama de pessoas que se quer participou da cadeia” (NUNES, 2008, p. 97). Tais externalidades podem ser positivas ou negativas, e a tributação ambiental visa minimizar as segundas, as quais acontecem “quando uma atividade impõe custos não indenizados às pessoas” (NUNES, 2008, p. 98). Um exemplo uniforme das externalidades negativas é justamente a do meio ambiente, onde um ente econômico, ao exercer sua atividade, degrada o meio ambiente, porém dentro do preço daquele produto ou serviço não foi embutido o prejuízo da natureza, esta, na verdade, é suportada por toda a sociedade, como exemplifica o autor Alejandro C. Altamirano (2002, p. 42):

Un ejemplo de externalidad negativa de consumo corresponde al caso en el cual los individuos no pueden disfrutar del aire puro por la contaminación provocada por el humo que emana de una planta industrial, o bien no pueden disfrutar de un río por la polución ocasionada por el vertimiento de residuos en él.

São justamente essas externalidades negativas que a tributação ambiental pretende controlar, determinando um novo sistema de comportamento, pois “é possível adaptar e graduar os tributos

conhecidos à finalidade preservacionista, em que o poluidor é levado a não poluir ou reduzir a poluição” (DOMINGUES, 2007, p. 68).

Tais externalidades causam desequilíbrio econômico e social. Notoriamente, alguns acabam por colher resultados positivos da produção enquanto toda a sociedade arca com os prejuízos da degradação ambiental, provocando a necessidade do Estado de tomar as providências “no sentido de internalização dos custos sócio-ambientais, através da cobrança de um preço estatal equivalente aos danos acarretados a terceiros” (TUPIASSU, 2006, p. 70).

Não obstante a visão econômica, “a internalização dos custos ambientais (externalidades negativas)” também tem na sua essência a realização da justiça social. Assim entende Fernando Modé (2005, p. 71):

Através da internalização compulsória dos custos ambientais, busca-se impedir que um determinado agente econômico (poluidor) imponha, de maneira unilateral, a toda a coletividade, os ônus de suportar tal deseconomia. O ideal de justiça igualmente é verificado quando se possibilita, mediante a internalização dos custos ambientais não incorporados aos produtos ou aos processos de produção, que a igualdade de condições entre as diversas empresas se recomponha. Assim, se, por exemplo, uma determinada empresa teve seus custos de produção incrementados por conta de investimento para alteração de seu processo de produção, levando-a a reutilização de rejeitos antes despejados no meio ambiente, a imposição de um tributo à concorrente que não adotou tal medida, e que portanto, tem condições de colocar no mercado um produto concorrente a preço menor, é não somente uma medida de cunho econômico, mas, de distribuição de justiça.

Esse equilíbrio buscado pela tributação ambiental pode ser feito através de isenções, reduções de alíquotas, alterações na base de cálculo, entre outros, com a finalidade de compensar os custos do ente econômico que investe na redução do potencial ofensivo de sua atuação, como entende Terence Trennepohol (2008, p. 108):

Resta claro que as isenções, subsídios, subvenções, reduções de alíquotas e bases de cálculo são sinais de desenvolvimento com a minoração da carga tributária e podem servir como fomento ao desenvolvimento sustentável ambiental.

A tributação ambiental deve ser trabalhada de maneira equilibrada, pois, como restou demonstrado, trata-se de uma intervenção que pode desencadear efeitos devastadores no campo econômico. Logo, é necessário o estudo aprofundado do custo benefício da utilização da tributação ambiental pelo Estado para tornar viável o desenvolvimento econômico atrelado à preservação do meio ambiente e ao bem-estar do homem.

4 A tributação ambiental e sua capacidade indutora de comportamento sustentável

Por derradeiro, deve-se acrescentar que a tributação ambiental é apta a induzir o comportamento do contribuinte para alcançar o desenvolvimento sustentável, pois se destacam diversas vantagens: “a flexibilidade, o incentivo permanente, a aplicação do princípio da prevenção e a socialização da responsabilidade sobre a preservação do meio ambiente a um menor custo para sociedade” (MODÉ, 2005, p. 96), visando um sistema de incentivo constante para o emprego de um desenvolvimento que minimize a degradação ambiental “de sorte a se estimular a fabricação de produtos mais eficientes e menos poluidores e desestimular a produção dos que sejam ineficientes e poluidores ou cujo processo produtivo cause poluição” (DOMINGUES, 2007, p.

62-63), pois “com criatividade, é possível adaptar e graduar os tributos conhecidos à finalidade preservacionista” (DOMINGUES, 2007, p. 68).

A tributação ambiental, segundo Fernando Modé (2005, p. 96):

Apresenta-se como instrumento econômico que possibilita a internalização dos custos ambientais induzindo os agentes econômicos à adoção de comportamentos que proporcionem a redução da poluição e a utilização racional dos recursos naturais, sejam eles renováveis ou não.

Por ser a tributação ambiental um instrumento econômico e detentora da capacidade indutora comportamental, e não sendo objetivo deste trabalho fazer análise aprofundada de cunho econômico, apenas citar-se-ão as forças que influenciam os mercados; a oferta, a demanda, “o preço do produto, renda do sujeito, preços de produtos relacionados, gostos, expectativas” – a simples variação em algum desses fatores pode desencadear o aumento ou diminuição dos outros, causando uma grande interferência de mercado. “A tributação ambiental, pois, poderá atuar em quaisquer dos fatores que determinam a quantidade de demanda, exceto a renda”, incentivando ou inibindo determinados comportamentos do setor produtivo, buscando “equilibrar desenvolvimento com a manutenção de recursos para a sobrevivência do próprio desenvolvimento” (NUNES, 2008).

Fundamental destacar que a tributação ambiental nunca deve ser utilizada para regular atividades proibidas, como defende Fernando Modé (2005, p. 97):

Importante ressaltar que os instrumentos econômicos não devem ser utilizados para regular atividades que devam ser consideradas, pelo próprio potencial ofensivo, proibidas. A indução de comportamentos deve ser aplicadas

tão-somente àquelas atividades reconhecidas pela sociedade como necessárias, muito embora guardem um certo impacto ao meio ambiente.

Essa força indutora da tributação ambiental poderá promover uma nova base econômica formada pela exploração consciente, como Cleucio Nunes (2008, p. 106-107) expõe:

No caso do meio ambiente tal propósito é bem nítido e vem ao encontro da pretensão ambientalista do desenvolvimento sustentável. Isso porque, tributando atividades limpas, o resultado é a continuidade do desenvolvimento do sistema, porém em bases razoáveis de exploração de recursos naturais e aproveitamento adequado dos produtos transformados.

Nesse contexto, fica claro o caráter indutor da tributação ambiental, que, através da extrafiscalidade tributária, mostra-se capaz de exercer “uma finalidade eminentemente voltada para o bem comum, devendo ser ressaltada, [...], a importância de sua utilização como instrumento de implantação de proteção ao meio ambiente” (TUPIASSU, 2006, p. 123).

Assim, a tributação ambiental se mostra capaz de induzir o comportamento dos entes econômicos, criando uma nova forma de crescimento econômico, embasada no desenvolvimento sustentável, logo, “apresenta-se como instrumento viável e eficaz àquilo que se propõe: aumentar a eficiência econômica de forma ambientalmente desejável” (MODÉ, 2005, p. 97).

5 Conclusão

Através do desenvolvimento deste trabalho, pretendeu-se demonstrar a importância da extrafiscalidade tributária como meio de

preservação ambiental, demonstrando de maneira objetiva as suas principais características e formas de atuação.

Nesse contexto, a utilização da extrafiscalidade da tributação ambiental mostrou ser um novo conceito para a aplicação dos tributos, podendo interferir, de maneira positiva no desenvolvimento econômico e influenciar comportamentos de setores estratégicos com o objetivo de alcançar uma extração e consumo racionais dos recursos naturais. É através da adequação tributária que o sujeito ativo consegue criar um novo paradigma de produção ecológica.

Inicialmente constatou-se que a extrafiscalidade é, na verdade, um objetivo a mais no tributo, não sendo apenas o da arrecadação financeira para os cofres públicos. Ficou entendido também que essa diferenciação de caráter fiscal e extrafiscal é apresentada apenas para indicar uma preponderância de interesse tributário, visto que o tributo extrafiscal também arrecada riquezas, assim como o tributo fiscal tem o condão de estimular ou inibir certas atividades.

Posteriormente, foi observada a tributação ambiental, seu conceito e suas principais características, sendo o tributo trabalhado de forma extrafiscal com o objetivo de preservar o meio ambiente. Ficou constatado, também, que tal tributação ambiental configura um meio de promover a justiça social, pois é um instrumento econômico capaz de inserir os custos das externalidades negativas ambientais dentro da cadeia produtiva.

Por fim, estudou-se a extrafiscalidade da tributação ambiental e sua capacidade de induzir comportamentos, em especial o da preservação ambiental, através de uma explanação sintética de sua atuação como instrumento econômico e a sua interligação com os vetores de mercados.

Fica comprovado assim, que a extrafiscalidade se mostra um instituto capaz de promover um novo paradigma de produção sustentável detentor das qualidades de instrumento econômico, podendo o Estado utilizá-lo para incentivar um desenvolvimento consciente com a natureza.

REFERÊNCIAS

ALTAMIRANO, Alejandro C. **Tributação & meio ambiente**. Curitiba: Juruá, 2002.

BASSO, Ana Paula. O sistema tributário como instrumento de proteção ambiental e desenvolvimento econômico. **Direito e Desenvolvimento** - revista do curso de direito, João Pessoa, ano 1, n.1, 2010.

BECKER, Alfredo Augusto. **Teoria geral do direito tributário**. 4. ed. São Paulo: Noeses, 2007.

DOMINGUES, José Marcos. **Direito tributário e meio ambiente**. 3. ed. Ver., ampl., 2007.

GRECO, Marco Aurélio. **Dinâmica da tributação e procedimento**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1979.

MODÉ, Fernando Magalhães. **Tributação ambiental**. 1. ed. Curitiba: Juruá, 2005.

NUNES, Cleucio Santos. **Direito tributário e meio ambiente**. 1. ed. São Paulo: Dialética, 2008.

TRENNEPOHL, Terence Dornelles. **Incentivos fiscais no direito ambiental**. São Paulo: Saraiva, 2008.

TUPIASSU, Lise Vieira da Costa. **Tributação ambiental: a utilização de instrumentos econômicos e fiscais na implementação do direito ao meio ambiente saudável**. Rio de Janeiro: Renovar, 2006.