

Tributação ambiental: instrumento da política nacional do meio ambiente para preservação da vida.*

Autor: Sérgio Luis Mendonça Alves

"As rendas do Estado são uma porção que cada cidadão dá de seus bens para ter a segurança da outra ou para gozar dela agradavelmente. Para estabelecer corretamente esta receita, devem-se considerar tanto as necessidades do Estado quanto as necessidades dos cidadãos. Não se deve tirar das necessidades reais do povo para dar à necessidades imaginárias do Estado (...)"

Montesquieu¹

Afirmamos em artigo anterior sobre o mesmo tema - tributação ambiental² - que a pressa, a imprecisão, o açodamento ou mesmo a incompetência do nosso legislador, por distribuição de competência constitucional (Poder Legislativo), ou do nosso legislador por circunstâncias ou conveniência de suposta governabilidade (Poder Executivo em medidas provisórias) foram responsáveis pela edição da Lei n. 9.960/2000 que, diante de diversos equívocos, foi declarada inconstitucional pelo STF, em ADIN proposta pela CNI³.

Em síntese, os fundamentos da r. decisão do Supremo levaram em conta que a lei que alterava a política nacional, e que criava a Taxa de Fiscalização Ambiental, não definia o serviço prestado; não especificava os contribuintes potencialmente poluidores a serem fiscalizados, além de faltar a definição da alíquota ou do tributo fixo devido, observado o princípio da isonomia contributiva.

Incentivado pelo voto do Ministro Sepúlveda Pertence que afirmara "não haver como salvar aquela lei, mas que 'pedagogicamente' seria melhor que outra viesse, a cobrir os custos dessa relevante atividade fiscalizadora, que exista ou deva existir"[sic] o Governo Federal, através do Ministério do Meio Ambiente, desta feita previamente assessorado pelo Prof. Sacha Calmon Navarro Coelho, renovou a intenção legislativa retirando, ao que parece, suas imperfeições.

E, como o próprio Ministro predissera, o fato gerador da tributação está no exercício do poder de polícia amplo

deferido à administração pública, sendo indiscutível a qualidade do sujeito ativo para impor a tributação, dada a natureza concorrente de competências estabelecidas pela Constituição Federal.

Alertado para a didática, pela Professora Érika Bechara, Mestre em Direito Ambiental pela PUC/SP, advogada competentíssima de várias organizações ambientalistas - aquelas organizações que perturbam o sonho higiênico do neoliberal⁴ - articulista deste site, particular amiga, mas rígida revisora por adoção e talento, abro espaço para trazer à lembrança qual a efetiva razão da instituição da Taxa de Controle e Fiscalização Ambiental.

Louvo-me da informação de órgãos de governo, do denominado SISNAMA, o INPE - Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais, por exemplo, que em seu relatório sobre o desmatamento da Amazônia - através do monitoramento via satélite - informou que a devastação "atingiu uma área de 18.226 quilômetros quadrados entre agosto de 1999 e agosto de 2000, o que representou aumento de 5% em relação ao período anterior"⁵ ou do IBAMA e da Polícia Ambiental, "cuja gerência regional em São Paulo foi responsável, no ano de 2001, pela apreensão de 7.772 animais silvestres, que viviam em cativeiro"⁶, fruto do nefasto e criminoso tráfico de animais silvestres, mas que nos grandes centros urbanos servem de mascotes para pessoas que - enjauladas também em suas minúsculas "kitchenettes", "flats", "lofts", "residences", "stúdios", ou mesmo em grandes gaiolas, que os empresários do setor imobiliário, em suas captações de consumo - enganosas é claro - atribuem denominações como "Center Tower", "Maison Pasteur", ou "Palma de Mojerca" - privam de liberdade espécimes da fauna, que obrigatoriamente deveriam viver em seus habitats naturais. Lembro ainda a biopirataria, conceituada por Fiorillo e Diaféria "como a coleta de materiais para fabricação de medicamentos no exterior sem o pagamento de royalties ao Brasil" (7) praticada por pessoas físicas e jurídicas, com ou sem licenciamento ambiental, dentre outras atividades, até mesmo lícitas, constantes do Cadastro Técnico Federal de Atividades Potencialmente Poluidoras ou Utilizadoras de Recursos Ambientais previsto na Lei da Política Nacional do Meio Ambiente (Lei nº 6.938/81 - art. 17, II), que na lei anterior (Lei nº 9.960/2000) que criou a TCFA não haviam sido descritas - ferindo o princípio da legalidade tributária - mas que o foram na nova lei (Lei nº 10.165/2000).

Encontram-se descritas no anexo VIII, da Lei da Política Nacional do Meio Ambiente (Lei nº 6.938/81), por força da modificação efetuada pela Lei nº 10.165/2000, objeto de nova ADIN proposta pela CNI (8), a descrição das atividades potencialmente poluidoras e utilizadoras de recursos ambientais, que sofrem uma estipulação de "potencial de poluição (PP)" e/ou "grau de utilização (GU)" que vai do potencial ou grau "alto", passando pelo "médio" e chegando à escala final definida como "pequena".

Já o anexo IX, da Lei da Política Nacional do Meio Ambiente (Lei nº 6.938/81), igualmente introduzido pela Lei nº 10.165/2000, como já referido, estabelece valores, em reais, devidos em virtude da taxa de controle e fiscalização ambiental, com diferenciações de valores entre empresas com potencial de poluição por atividade pequeno, médio e alto e, também, em razão da capacidade contributiva da empresa, classificadas em microempresas (art. 17-D, § 1º, inciso I, da Lei nº 6.938/81), empresas de médio porte (art. 17-D, § 1º, inciso II, da Lei nº 6.938/81) e empresa de grande porte (art. 17-D, § 1º, inciso III, da Lei nº 6.938/81) o que, em síntese, respeita o princípio da capacidade contributiva (CF art. 145, § 1º, primeira parte) que no doutrinamento de Carrazza "realmente é justo e jurídico que quem, em termos econômicos, tem muito pague, proporcionalmente, mais imposto do que quem tem pouco; quem tem maior riqueza deve, em termos proporcionais, pagar mais imposto, mecanismo eficaz para que se alcance a tão almejada Justiça Fiscal"⁹.

Outro reconhecido tributarista, Ricardo Lobo Torres, com talento para a didática, ensina que "a taxa pode incidir também sobre a prestação de serviços decorrentes do exercício do poder de polícia, como um ato que constitua emanção da atividade estatal de disciplina da liberdade individual em benefício do bem-estar geral, prestado ou posto à disposição do obrigado, constituirá a hipótese de incidência da taxa. Ato relativos à política de segurança, de saúde, de costumes, de higiene, do meio ambiente etc., fornecem a matéria sobre a qual incidirá a cobrança de taxa" [sic].¹⁰

O que fez o legislador constituinte, ao editar a Constituição do Brasil de 1988, foi exatamente estabelecer no artigo 225, § 1º, inciso V, um ato do poder de polícia estatal que "controlasse a produção, a comercialização e o emprego de técnicas, métodos e

substâncias que comportem risco para a vida, a qualidade de vida e o meio ambiente, como as atividades potencialmente poluidoras ou utilizadoras de recursos ambientais", em benefício do bem-estar geral e para que este controle e fiscalização possam existir e que sejam eficazes, é preciso que aqueles que exerçam tais atividades sejam tributados de forma diferenciada.

Ives Gandra da Silva Martins emitiu parecer, a pedido do IBAMA, em que consigna, dentre outras especificidades, que "(...) no serviço público de exercício do poder de polícia, seu grande beneficiário não é só o sujeito passivo, mas a coletividade, embora, indiretamente, o sujeito passivo também o seja. No serviço público de oferta de um bem material ou imaterial para utilização efetiva ou potencial pelo sujeito passivo, o grande beneficiário é o sujeito passivo e apenas, decorrencialmente, a comunidade (...)".¹¹

E que serviço público é este que beneficia toda a comunidade e o sujeito passivo da obrigação tributária?

Em síntese mais do que objetiva e clara, o benefício está na proteção do meio ambiente, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, ficando evidente que o controle e fiscalização de atividades potencialmente degradadoras ou utilizadoras de recursos ambientais a todos aproveita, inclusive ao sujeito passivo da obrigação tributária, consubstanciando-se no conceito administrativista de serviço público "uti universi" - "compreendendo as atividades dirigidas a procurar uma utilidade genérica aos cidadãos, sem possibilidade de distinguir a quantidade de utilidade que cada um obtém" [sic], como aponta Carrazza, citando Alessi.¹²

Ninguém discute que temos uma elevada carga tributária - e ela não incide tão somente sobre as empresas, mas também de forma exacerbada sobre os salários - mas é indiscutível que aquele que se beneficia de recursos naturais, ou aquele que exerça atividade potencial ou efetivamente poluidora, deve arcar com os custos desta degradação que a todos atinge, inclusive com o pagamento da estrutura criada em órgãos públicos, incumbidos pela Constituição Federal e pela legislação infraconstitucional de controlar e fiscalizar tais atividades.

Ainda que sejamos exageradamente punidos com a tributação no Brasil, e ela inclui 18 impostos, 16 taxas

e 32 contribuições, não só pelo valor a ser recolhido aos cofres do Estado, em regra ineficiente, não raras vezes prevaricador ou corrupto, mas também em função da estrutura exigida às empresas para cumprimento de tantas obrigações, elevando o custo operacional, é indiscutível a relevância da instituição da TCFA, controladora, fiscalizadora e conservacionista do meio ambiente, se não a mais importante, uma das mais relevantes a serem instituídas pelo Estado, restando à reforma tributária e fiscal regular esta diversidade de tributos, unificando-os ou simplificando seu recolhimento, enfim, encontrando meios de minimizar os custos para tal gerenciamento.

No entanto, é preciso que se reconheça que o momento é de romper com padrões do passado, inclusive o "choramingo" sobre a carga tributária elevada, buscando mudanças que não impliquem em contestar em juízo, sempre e indiscriminadamente, tributos úteis, necessários e instituídos em proveito da comunidade, sem que isto signifique, evidentemente, negar o direito constitucional de petição, nas hipóteses de violação de princípios constitucionais tributários, a exemplo da ADIN n. 2178-8, que obrigou o governo a reeditar a criação da TCFA, sem as imprecisões técnicas referidas.

Regina Helena Costa, Juíza Federal em São Paulo, buscando inspiração em Michel Prieur relembra que o "princípio do poluidor-pagador compreende a tributação da poluição, a imposição de normas e a atuação de mecanismos diversos de indenização, salientado que o mesmo deve, igualmente, traduzir-se juridicamente pela abolição de direitos adquiridos em matéria de poluição" [sic] (grifo nosso).¹³

1 MONTESQUIEU, Charles de Secondat, Baron de. O espírito das leis. Apresentação de Renato Janine Ribeiro; trad. Cristina Muracho.- São Paulo: Martins Fontes, 1998, p. 221.

2 ALVES, Sergio Luis Mendonça. Tributação ambiental, propriedade privada, conhecimento humano, degradação ambiental e repartição de responsabilidades... E quem paga esta conta? Disponível em <http://www.empóriodosaber.com.br>.

3 ADIN n. 2.178-8. Disponível em <http://www.stf.gov.br>.

4 RICÚPERO, Rubens. A energia que brota do povo. Folha de São Paulo, Editoria Dinheiro, 07/Nov/98, p. 2-2.

5 SATO, Sandra. Amazônia perde 18 mil km² de matas em 1 ano. Disponível em <http://www.estado.estadao.com.br/editorias/2002/06/11/ger020.html>. Acesso em 11/06/2002.

6 JOHN, Liana. O mascote e o crime. Disponível em

<http://www.estadao.com.br/ciencia/columnas/ecos/2002/abr/12/165.htm>. Acesso em 13/04/2002.

7 FIORILLO, Celso Antonio Pacheco, DIAFÉRIA, Adriana. Biodiversidade e patrimônio genético no direito ambiental brasileiro. - São Paulo: Editora Max Limonad, 1999, p. 66.

8 ADIN n° 2422. Disponível em <http://stf.gov.br>.

9 CARRAZZA, Roque Antonio. Curso de Direito Constitucional Tributário. 14a ed., rev., ampl. e atual. - São Paulo: Malheiros Editores, 2000, p.65.

10 TORRES, Ricardo Lobo. Curso de Direito Financeiro e Tributário. 9ª ed.- atual. até a EC n° 33, de 11.12.2001.- Rio de Janeiro: Renovar, 2002, p. 362.

11 MARTINS, Ives Gandra da Silva. Taxa de controle e fiscalização ambiental - TCFA - constitucionalidade de sua instituição. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/revista/rev_21/artigos/art_ives.htm.

12 CARRAZZA, Roque Antonio. Curso de Direito Constitucional Tributário. 14a ed., rev., ampl. e atual. - São Paulo: Malheiros Editores, 2000, p.356.

13 COSTA, Regina Helena. Tributação ambiental. In Direito Ambiental em evolução, organizado por Wladimir Passos de Freitas. Curitiba: Juruá, 1998, p. 299.

* Artigo publicado originalmente no site www.emporiodosaber.com.br

Fonte:

www.gentevidaeconsumo.org.br/dir_ambiental/sergio/tribut_instrumento.htm