



**UNIVERSIDADE ESTADUAL DA PARAÍBA  
CENTRO DE CIÊNCIAS JURÍDICAS  
DEPARTAMENTO DE DIREITO PÚBLICO**

LUCIANA NUNES ALVES

**INCENTIVOS FISCAIS: SOLUÇÃO PARA UM MEIO AMBIENTE  
ECOLOGICAMENTE CORRETO.**

CAMPINA GRANDE

-2012-

**LUCIANA NUNES ALVES**

**INCENTIVOS FISCAIS: SOLUÇÃO PARA UM MEIO AMBIENTE  
ECOLOGICAMENTE EQUILIBRADO.**

Trabalho Acadêmico Orientado apresentado à  
Universidade Estadual da Paraíba, em  
cumprimento às exigências para obtenção do grau  
de Bacharel em Direito. Orientador: Prof.  
Ednaldo Agra.

**CAMPINA GRANDE**

**2012**

FICHA CATALOGRÁFICA ELABORADA PELA BIBLIOTECA CENTRAL – UEPB

A474i      Alves, Luciana Nunes.  
              Incentivos fiscais [manuscrito]: solução para um meio ambiente ecologicamente correto / Luciana Nunes Alves.– 2012.  
              48 f.

              Digitado.  
              Trabalho de Conclusão de Curso (Graduação em Direito) – Universidade Estadual da Paraíba, Centro de Ciências Jurídicas, 2012.  
              “Orientação: Prof. Esp. Ednaldo da Costa Agra, Departamento de Direito Público”.

              1. Meio ambiente. 2. Incentivos fiscais. 3. Tutela estatal ambiental I. Título.

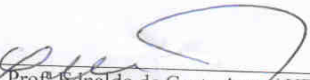
21. ed. CDD 333.7

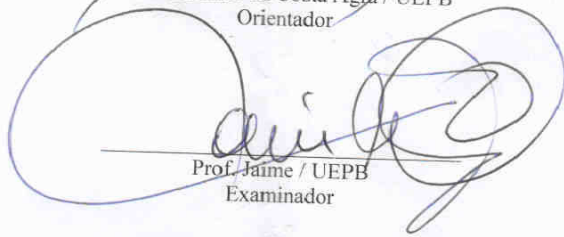
LUCIANA NUNES ALVES


**INCENTIVOS FISCAIS: solução para um meio ambiente  
ecologicamente correto.**

Monografia apresentada ao Curso de Direito da  
Universidade Estadual da Paraíba, em  
cumprimento à exigência para obtenção do  
grau de Bacharel em Direito..

Aprovada em 09/07/2012.

  
Prof. Ednaldo da Costa Agra / UEPB  
Orientador

  
Prof. Jaime / UEPB  
Examinador

  
Prof. Dr. Jarcen / UEPB  
Examinador

Ao supremo Deus, por mais uma etapa alcançada, a Ele honra, glória e louvor.  
“Porque dele por Ele e para Ele são todas as coisas” (Romanos 11,36).

## **AGRADECIMENTOS**

Ao Senhor Todo - Poderoso porque dele proveio toda a sabedoria para a conclusão deste curso.

Ao meu orientador Ednaldo Agra por sua dedicação e paciência na elaboração deste trabalho.

Aos demais participantes da banca, por suas participações.

À minha família, em especial, minha mãe.

Aos professores da UEPB que construíram o alicerce acadêmico na minha caminhada.

Aos amigos construídos na instituição, sempre presentes.

ALVES, *Luciana Nunes*. *Incentivos fiscais: solução para um meio ambiente ecologicamente correto*, p 48. *Trabalho acadêmico orientado*. Universidade Estadual da Paraíba. Curso de Direito.

## RESUMO

O exercício dos direitos sociais é assegurado pelo Estado Democrático de Direito, dentre esses, destaca-se, neste trabalho, o papel indispensável do meio ambiente para a promoção do bem estar social. Utilizando-se do tributo como ferramenta , através da qualidade da extrafiscalidade, este se torna meio eficaz na promoção do meio ambiente equilibrado, garantidor de recursos naturais para as gerações futuras. É nesse intuito que este trabalho monográfico apresenta a tutela estatal do meio ambiente, o seu dever na promoção de um meio ambiente equilibrado como indispensável para o bem – estar social, os incentivos fiscais como instrumento na política fiscal ambiental, citando exemplos de sucesso como Curitiba, João Pessoa, Patos, como primórdios no país em execução e projetos a fim de que seja construída uma política fiscal ambiental nacional em respeito à Agenda 21, em caráter emergencial haja vista a necessidade premente da população brasileira de usufruir de um meio ambiente ecologicamente equilibrado garantido por sua carta magna vigente. O trabalho envolve pesquisa bibliográfica/documental sobre o tema abordado, levantamento sistematizado de informações obtidas através de pesquisas em documentos, artigos, doutrina nacional, geral e específica, legislação nacional pertinente, de regras e princípios.

**PALAVRAS-CHAVE:** Incentivos fiscais, meio ambiente, tutela estatal do meio ambiente.

## ABSTRACT

The 1988 Constitution in its preamble is the democratic State of law to ensure the exercise of individual and social rights, in particular this work emphasizes the environment as indispensable for the promotion of social well-being. Using the important extrafiscal of the tribute, this tool becomes effective means in promoting balanced environment guaranteeing natural resources for future generations. This is the aim that this monographic work exposes the State guardianship of State environment, its duty to promote a balanced environment as indispensable for the well – social welfare, tax incentives as a tool in environmental tax policy, citing examples of success as Curitiba, Patos, João Pessoa, as early in the country running and projects in order to built a fiscal policy in national environmental respect to Agenda 21, in emergency character given the pressing need of the Brazilian population to enjoy of an ecologically balanced environment guaranteed by its current Charter. The work involves bibliographic search/documentary about the subject addressed, survey systematized information obtained through searches in documents, articles, general and specific national doctrine about the theme and national, rules and principles.

**KEY-WORDS:** Tax incentives, State of the environment, protecting environment.



## **Sumário**

### INTRODUÇÃO

CAPÍTULO I: Os direitos e garantias fundamentais. ....	<b>11</b>
1.1 A constituição de 1988 e os direitos e garantias fundamentais. ....	13
1.2 A proteção do meio ambiente como princípio das Ordens Social e Econômica.....	14
CAPÍTULO II: A ecossustentabilidade: sustentabilidade na produção e no consumo .....	16
2.1 O Princípio do poluidor - pagador. ....	17
2.2 O Princípio da precaução e prevenção .....	18
2.3 Agenda 21.....	21
2.4 Agenda 21 Brasileira .....	21
CAPÍTULO III: O instrumento tributário na busca do desenvolvimento socioeconômico.....	<b>22</b>
3.1 O tributo conceito e funções. ....	23
3.2 A extrafiscalidade e sua importante função social .....	24
3.3 Incentivos fiscais .....	25
CAPÍTULO IV: A política de incentivos fiscais no Brasil .....	<b>27</b>
4.1 Histórico.....	28
4.2 Aplicabilidade .....	30
4.3 Exemplos .....	32
4.3.1 Curitiba .....	33
4.3.2 Patos.....	34
4.3.3 João Pessoa .....	35
4.3.4 ICMS Ecológico .....	36
4.3.5 Imposto de Renda Ecológico .....	37

4.3.6 Descontos no Imposto de Renda para os adeptos da energia solar.....	37
.....	37
CONSIDERAÇÕES FINAIS .	<b>39</b>
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....	<b>41</b>
ANEXOS .	<b>44</b>

## INTRODUÇÃO

Este trabalho visa a utilização do tributo como instrumento propulsor de um meio ambiente ecologicamente equilibrado. Valendo-se da nobre qualidade da extrafiscalidade, através da concessão de benefícios fiscais progressivos aos adeptos da tecnologia limpa, materiais reciclados e de forma sustentável.

A pesquisa é de natureza qualificativa- explicativa, empregando análise bibliográfica sobre o tema abordado, e técnica de pesquisa o levantamento sistematizado de informações obtidas em documentos, artigos, doutrina nacional geral e específica, legislação nacional pertinente, de regras e princípios.

Começando com uma breve abordagem sobre a tutela estatal do meio ambiente sob a ótica da Constituição de 1988, direitos e garantias fundamentais, enaltecendo a proteção do meio ambiente como princípio das ordens social e econômica.

Em seguida, é reservado um capítulo para a sustentabilidade, os princípios da vida sustentável, a ecossustentabilidade: sustentabilidade na produção e no consumo, bem como os benefícios ambientais, baseando-se em documentos ambientais como a Agenda 21 estrangeira e nacional.

Prosseguindo para a defesa do tributo como instrumento fiscal no desenvolvimento socioeconômico, e extrafiscalidade e sua função social.

Concluindo com a explanação da política de incentivos fiscais no Brasil, seu histórico, a importância dos incentivos fiscais e os exemplos de sucesso no território nacional, tendo como sustentáculo o princípio do poluidor – pagador formulado pela Recomendação C (72) 128, de 26.5.1972, da Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico e segundo o qual o poluidor deve arcar com os prejuízos causados pela utilização de recursos ambientais com fins econômicos e o princípio da precaução consagrado pela Conferência Rio ECO 92, o qual afirma que a existência de um risco de um dano sério ou irreversível requerendo a implementação de medidas que possam prevê-lo, ou seja, precavê-lo.

Para a promoção de um meio ambiente equilibrado, utilizar-se-á o tributo como instrumento garantidor de um bem estar social, enfatizando-se a extrafiscalidade, nobre função a ser explorada para o exercício estatal acerca da tutela do meio ambiente, exemplificando experiências tributárias aplicadas em outras áreas como

estímulo para que o poder público também as aplique no Direito Tributário Ambiental.

## 1 Os direitos e garantias fundamentais.

O tema direitos e garantias fundamentais é de singular importância, também chamados de direitos naturais, direitos do homem, direitos individuais, direitos públicos subjetivos, liberdades fundamentais, liberdades públicas, direitos fundamentais do homem, que segundo José Afonso da Silva (AFONSO, 2005) é a nomenclatura mais adequada, porque segundo ele, a expressão além de remeter a princípios que resumem a ideologia política de um ordenamento jurídico, além de reservar a nível de direito positivo as prerrogativas e instituições que esse ordenamento concretiza para a convivência igualitária, livre e digna dos cidadãos daquela nação. Todavia, há autores como Norberto Bobbio (BOBBIO, 2010) e Joaquim Gomes Canotilho (CANOTILHO, 2006) que adotam a expressão direitos humanos, por ser a predileta dos documentos internacionais, realçando o aspecto histórico e argumentativo de que são inerentes ao homem. Cite-se o conceito de José Afonso da Silva para os direitos fundamentais (AFONSO, 2005, p.179): “São situações jurídicas, objetivas e subjetivas, definidas no direito positivo, em prol da dignidade, igualdade e liberdade da pessoa humana”.

As principais características dos direitos fundamentais são: históricos, inalienáveis, irrenunciáveis e imprescritíveis. Eles são divididos pela doutrina em quatro gerações. Os direitos humanos são históricos como qualquer direito, nascem, modificam-se e desaparecem. Eles nasceram com a revolução burguesa e evoluem-se a cada dia, ampliando-se. A teoria da historicidade dos direitos humanos vai de encontro à Teoria Jusnaturalista, baseada no Direito Natural, na essência do homem ou na natureza das coisas, Pontes de Miranda (MIRANDA, 1969), não é adepto da historicidade, mas, defende a existência de direitos absolutos e direitos relativos. Para ele, os absolutos, são aqueles que nascem sem a necessidade de lei, mas admitindo que leis pretendam modificá-los ou conceituá-los, são exemplos: liberdade pessoal e inviolabilidade do domicílio; enquanto que, os segundos, são totalmente dependentes da vontade legislativa, são exemplos: direitos de contrato, de comércio e indústria e o direito de propriedade.

A inalienabilidade consiste na impossibilidade de transferência e negociação dos direitos fundamentais, por serem de conteúdo econômico – patrimonial, a

constituição lhes confere a indisponibilidade e o não-desfazimento destes.

A irrenunciabilidade é a impossibilidade de renúncia, mas com possibilidade de se deixar de exercê-los.

A imprescritibilidade é a capacidade desses de não se verificarem requisitos legais que importem em sua prescrição, uma vez que são sempre exercíveis e exercidos, não havendo intercorrência temporal de não exercício que fundamente a perda de exigibilidade pela prescrição, nunca deixando de ser exigíveis.

O surgimento dos primeiros direitos fundamentais é concomitante ao advento das primeiras constituições escritas: as Declarações Americana de 1787 e a Francesa de 1791, intitulando a primeira geração de direitos, são direitos da pessoa humana em relação ao Estado, gerando a obrigação deste de não – fazer, a exemplo do direito à propriedade, à liberdade religiosa, política e de expressão além do direito à intimidade.

A segunda geração de direitos decorrentes da luta de classes - consequência da Revolução Industrial foi corroborada pelas Constituições Mexicana de 1917 e Alemã de Weimar em 1919, e, no Brasil, pela Constituição de 1934 - diz respeito aos direitos sociais, relacionados aos trabalhadores, à ordem social, economia, cultura, lazer, obrigando o Estado à contraprestação dos serviços aos que dele necessitarem.

A terceira geração surgiu com o final do século XX e a ampliação do processo da democracia, preconizando o Estado Democrático Social de Direito, como exemplo, o direito ao meio ambiente equilibrado para esta e as gerações futuras, o direito à paz entre os povos, a autodeterminação dos povos, proteção ao consumidor, direito ao desenvolvimento sustentável.

A quarta geração, defendida por doutrinadores como Norberto Bobbio e Paulo Bonavides, não se mostra bem consolidada, devido à falta da constitucionalização, são exemplos, o acesso à tecnologia e à informação, avanços na engenharia genética, proteção ao patrimônio genético da humanidade.

A constituição de 1934 foi a percussora na formalização dos direitos fundamentais no Brasil, ao colocá-los no capítulo II, do título III: “Da Declaração de Direitos”, inseridos na Ordem Social, procedimento este adotado pelas constituições posteriores, no entanto foi a constituição de 1988 que os compilou no seu título II, vinculando-os aos direitos individuais.

## **1.1 A constituição de 1988 e os direitos e garantias fundamentais.**

A constituição de 1934 foi a pioneira na abordagem dos direitos fundamentais, ao criar a ordem social nas constituições, a qual foi seguida pelas demais, entretanto foi a constituição vigente, que de forma inovadora, reservou o título II com o tema “Direitos e Garantias Fundamentais”, tratando dos direitos sociais e políticos.

A constituição de 1988 dedica o Título II com o tema: “Direitos e Garantias Fundamentais” o qual compreende os artigos 5º ao 17º e subdivide-o em cinco capítulos: 1 - dos direitos e deveres individuais e coletivos, 2 - dos direitos sociais, 3 – da nacionalidade, 4 – dos direitos políticos e 5 – dos partidos políticos.

No primeiro capítulo, dos direitos e deveres individuais e coletivos, estão compreendidos os direitos expressos no artigo 5º, dentre eles, a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade.

No segundo capítulo, os direitos sociais, compreendem-se dos artigos 6º ao 11º, a exemplos: a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, os direitos dos trabalhadores, como seguro - desemprego, FGTS, salário – mínimo e irredutibilidade salarial.

No capítulo terceiro, artigos 12º e 13º, os direitos da nacionalidade, dentre eles os cargos privativos de brasileiro nato, Presidente e Vice-Presidente da República; Presidente da Câmara dos Deputados; de Presidente do Senado Federal; de Ministro do Supremo Tribunal Federal; da carreira diplomática; de oficial das Forças Armadas, de Ministro de Estado da Defesa

No capítulo quarto, dos direitos políticos, artigos 14º ao 16º, com o destaque da soberania popular, expressa o artigo 14.

Soberania popular esta, admitida como meio inibidor de um golpe como o ocorrido em 1964, é explicável, uma vez que toda a nação, ainda estava atormentada pelo fantasma da ditadura.

No quinto capítulo, dos partidos políticos, expresso pelo artigo 17, destaca-se a liberdade de criação, fusão, incorporação e extinção dos partidos políticos.

Também com o intuito inibidor de uma nova ditadura, a liberdade partidária,

destaca-se como ferramenta legislativa de um estado democrático e de direito apregoado pela vigente constituição.

Os direitos fundamentais são cláusula pétrea, conforme artigo 60, §4º.

## **1.2 A proteção do meio ambiente como princípio constitucional das ordens social e econômica.**

Nenhuma constituição brasileira anterior se preocupou com a proteção ao meio ambiente de forma específica, nem sequer empregou a palavra meio ambiente. Ao compilar os direitos fundamentais no título II, a Constituição de 1988 não enumera o direito ao meio ambiente equilibrado no artigo 6º que trata dos direitos sociais, mas o insere de forma especial no artigo 225, conhecido como o “ capítulo do meio ambiente”. Entretanto, no caput do artigo 5º está expressa a inviolabilidade do direito à vida, e para que haja a concretude desse direito, é premente a necessidade de um meio ambiente equilibrado para esta e para as futuras gerações. Veja-se o pensamento de José Afonso da Silva (AFONSO, 2005, p.847) sobre o assunto:

Em verdade, para assegurar o direito fundamental à vida, as normas constitucionais assumiram a consciência de que o direito à vida, como matriz de todos os demais direitos fundamentais do homem, é que há de orientar todas as formas de atuação no campo da tutela do meio ambiente. Compreendeu que ele é um valor preponderante, que há de estar acima de quaisquer considerações como as de desenvolvimento, como as de respeito ao direito de propriedade, como as da iniciativa privada. Também estes são garantidos no texto constitucional, mas, há toda a evidência, não podem primar sobre o direito fundamental à vida, que está em jogo quando se discute a tutela da qualidade do meio ambiente, que é instrumental no sentido de que, através dessa tutela, o que se protege é um valor maior: a qualidade da vida humana.

Ao reconhecer o direito ao meio ambiente como bem de uso comum do povo, a



constituição de 1988 o eleva à categoria de direito público subjetivo podendo ser defendido através das ações civis públicas, mandado de injunção, ação popular constitucional, mandado de segurança coletivo, conforme o caput do artigo 225

**Art. 225.** Todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações..

Da leitura do caput do artigo 225 da vigente Carta Magna depreende-se que o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado é um direito fundamental, através da afirmativa “Todos têm direito ao meio ecologicamente equilibrado”, logo, é indisponível, o que implica dizer que a preservação deste está acima de qualquer atividade socioeconômica.

No artigo 3º da carta magna enumeram-se os objetivos da República Federativa do Brasil, dentre eles, o desenvolvimento e o bem - estar da sociedade, como meta da ordem social constitucional, sem um meio ambiente ecologicamente equilibrado é impossível a realização de tais objetivos, uma vez que o mesmo é essencial à sadia qualidade de vida.

A ordem econômica subjugam-se à ordem social, sendo aquela fundada na valorização do trabalho humano e na livre iniciativa como ilustra o artigo 170, caput.

Veja-se o posicionamento de Édis Milaré (MILARÉ, 2007, p. 149) sobre o assunto:

**A ordem econômica, que tem suas características e valores específicos subordina-se à ordem social. Com efeito, o crescimento ou desenvolvimento socioeconômico deve portar-se como um instrumento, um meio eficaz para subsidiar o objetivo social maior. Nesse caso, as atividades econômicas não poderão de forma alguma gerar problemas que afetem a qualidade ambiental e impeçam o pleno atingimento dos escopos sociais.**

Dentre os princípios da ordem econômica podemos citar a defesa do meio ambiente expresso pelo inciso VI do artigo 170 da Constituição Federal.

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

[...]

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

Dessa forma, não podem prevalecer atividades decorrentes da iniciativa privada que violem a proteção ao meio ambiente.

## **2 A ecossustentabilidade : sustentabilidade na produção e no consumo.**

Diante da árdua tarefa expressa como objetivo fundamental pelo artigo 3º, inciso II, garantir o desenvolvimento nacional, o Estado Brasileiro assume o impasse de promover este desenvolvimento comprometendo-se com o estabelecido no artigo 170, inciso VI - a defesa do meio ambiente - princípio da Ordem Econômica. Como então seria possível conciliar um desenvolvimento econômico de forma sustentável?

A comissão mundial sobre meio ambiente e desenvolvimento define o desenvolvimento sustentável da seguinte maneira: “Aquele que atende às necessidades do presente sem comprometer a possibilidade de as gerações futuras atenderem a suas próprias necessidades” (FGV, 1991, p.46).

Edis Milaré posiciona-se sobre o assunto da seguinte forma:

O crescimento econômico é repensado com a busca de fórmulas alternativas, como o ecodesenvolvimento ou desenvolvimento sustentável, cuja característica principal consiste na conciliação entre o desenvolvimento integral, a preservação do meio ambiente e a melhoria da qualidade de vida – três metas indispensáveis. (MILARÉ, 2007, p.61)

Como então executar o desenvolvimento sustentável? A Conferência das Nações Unidas Sobre o Meio Ambiente Humano (CNUMAH) - Estocolmo – Suécia/1972 estabeleceu vinte e seis princípios e cento e nove resoluções, dentre eles, destaquem - se dois: o princípio do poluidor-pagador e o da precaução, os quais se abordarão detalhadamente a seguir:

## **2.1 Os princípios do poluidor e do usuário – pagador**

O uso dos recursos naturais pode ser gratuito, mas a raridade do recurso, o uso poluidor e a necessidade de prevenção de catástrofes, podem levar à cobrança pelo uso desses recursos naturais, ocasionando implicitamente uma valorização econômica, não podendo ser admitida com a exclusão de faixas da população de baixo poder aquisitivo.

É nesse contexto, após a conferência de Estocolmo de 1972, que o Brasil em 1981 edita a Lei 6.938/81 conhecida com a Lei da Política Nacional do Meio Ambiente, pioneira na América Latina, constituiu um avanço na legislação ambiental. Essa lei corrobora vários princípios da conferência de Estocolmo, dentre eles destaquem-se dois princípios ambientais: o princípio do usuário e do poluidor – pagador; ambos expressos no artigo 4º inciso VIII, e, posteriormente, difundidos pelo princípio 16 da Conferência Eco 92.

Art.4º. A Política Nacional do Meio Ambiente visará:

I - à compatibilização do desenvolvimento econômico social com a preservação da qualidade do meio ambiente e do equilíbrio ecológico

II - à definição de áreas prioritárias de ação governamental relativa à qualidade e ao equilíbrio ecológico, atendendo aos interesses da União, dos Estados, do Distrito Federal, do Território e dos Municípios;

III - ao estabelecimento de critérios e padrões da qualidade ambiental e de normas relativas ao uso e manejo de recursos ambientais;

IV - ao desenvolvimento de pesquisas e de tecnologia s nacionais

orientadas para o uso racional de recursos ambientais

V - a difusão de tecnologias de manejo do meio ambiente, à divulgação de dados e informações ambientais e à formação de uma consciência pública sobre a necessidade de preservação da qualidade ambiental e do equilíbrio ecológico;

VI - à preservação e restauração dos recursos ambientais com vistas à sua utilização racional e disponibilidade permanente, concorrendo para a manutenção do equilíbrio ecológico propício à vida;

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.

Corroborando, cite-se o princípio 16 da conferência ECO 92:

As autoridades nacionais devem procurar promover a internacionalização dos custos ambientais e o uso de instrumentos econômicos, tendo em vista a abordagem segundo qual o poluidor deve, em princípio, arcar com o custo da poluição, com a devida atenção ao interesse público e sem provocar distorções no comércio e nos investimentos internacionais.

Pelo princípio do poluidor – pagador quem polui deve arcar com o ônus dos danos de sua atividade, uma vez que não é equitativo que toda a sociedade venha custeá-la, portanto, não deve só ele pagar mais também reparar o dano que porventura cometer.

Como bifurcação deste princípio surge o princípio do usuário pagador, posto que nem o Poder Público, nem terceiros devem custear o uso dos recursos naturais. Ora, isso acarretaria um enriquecimento ilícito do usuário, com bem defende Paulo Affonso Leme Machado (2004, p.53): “O poluidor que usa gratuitamente o meio ambiente para nele lançar os poluentes invade a propriedade pessoal de todos os outros que não poluem, confiscando o direito de propriedade alheia”.

A tributação antipoluição aparece como ótima solução por ser paga sem a possibilidade de transação, esta incentiva a introdução de tecnologia mais avançada, menos poluidora, minimizando o custo administrativo e o tempo para a aplicação das sanções, porque é fadada a ineficácia das sanções pecuniárias.

## 2.2 Os Princípios da Precaução e Prevenção.

O princípio da precaução consiste em uma ação antecipatória à ocorrência do dano ambiental, a fim de se evitar danos e efeitos indesejáveis. Representa nova conduta estatal com relação à preservação ambiental, exige medidas ambientais tanto da sociedade como do Poder Público que impeçam o início da ocorrência de atividades potencialmente lesivas ao meio ambiente.

A precaução demonstra uma melhor alocação dos recursos naturais, com a adoção de instrumentos eficazes no controle e na utilização, dada a escassez, não se limitando à eliminação dos danos ocorridos, mas também à proteção contra o risco de forma antecipatória, o que faz desse princípio a base das leis e das práticas relacionadas à preservação do meio ambiente.

O princípio da precaução está também consubstanciado no artigo 4º, incisos I e IV supracitados da Lei 6.938/81 e corroborado pelo artigo 54, §3º da Lei de Crimes Ambientais 9.605/98 a seguir transcrito:

**Art. 54. Causar poluição de qualquer natureza em níveis tais que resultem ou possam resultar em danos à saúde humana, ou que provoquem a mortandade de animais ou a destruição significativa da flora:**

[...]

§ 3º Incorre nas mesmas penas previstas no parágrafo anterior quem deixar de adotar, quando assim o exigir a autoridade competente, medidas de precaução em caso de risco de dano ambiental grave ou irreversível.

Quem instituiu o princípio foram os alemães desde na década de 70 o vernáculo em alemão é escrito da seguinte forma **vorsorgeprinzip** está intrinsecamente correlacionado no direito alemão aos princípios da cooperação e do poluidor-pagador.

A atuação do princípio da precaução constitui ferramenta de melhor qualidade socioambiental não por ser unicamente um recurso contra a degradação do ambiente mais também garantia de preservação da espécie humana.

O princípio da precaução está contemplado no princípio 15 da Conferência Eco 92, abaixo transcrito:

De modo a proteger o meio ambiente, o princípio da precaução deve ser amplamente observado pelos Estados, de acordo com suas capacidades. Quando houver ameaça de danos sérios ou irreversíveis, a ausência de absoluta certeza científica não deve ser utilizada como razão para postergar medidas eficazes e economicamente viáveis para prevenir a degradação ambiental.

Há também outro princípio freqüentemente confundido com o da precaução que é o princípio da prevenção.

Os termos "precaução" e "prevenção" guardam semelhanças nas definições, contudo, há características próprias para o princípio da precaução.

Enquanto no princípio da prevenção presume-se o conhecimento o mal ou dano que ocorrerá ao meio ambiente, no princípio da precaução não se tem certeza do tipo de dano que ocorrerá. Exemplos de aplicação do princípio da prevenção seriam a proibição do desmatamento da mata ciliar dos rios, e a implantação de uma mineradora, ao passo que exemplo do princípio da precaução seria a vedação de alimentos transgênicos, uma vez que não se é sabida a reação nos organismos, o que esses alimentos geneticamente modificados podem ocasionar nos seres humanos.

Canotilho (2007) afirma que ao se comparar o princípio da precaução com o da prevenção, depreende-se que este exige que os perigos comprovados sejam eliminados, ao passo que aquele determina que se aja para eliminar possíveis impactos danosos ao ambiente antes que um nexos causal seja estabelecido com evidência científica absoluta.

O princípio da precaução é prioritariamente utilizado quando o risco da degradação do meio ambiente é considerado irreparável ou o impacto negativo ao meio ambiente é tamanho que exige a aplicação imediata das medidas necessária à

preservação, enquanto que o da prevenção consiste em prevenir antes da concretização e não apenas o combate ou a minimização dos efeitos da degradação.<sup>1</sup>

Para a concretude dos princípios acima relacionados surgiram muitos documentos a fim de corroborarem a aplicação desses e executarem a grande meta do direito ambiental que é o desenvolvimento sustentável, também chamado de ecodesenvolvimento.

Dentre tais documentos um se destaca singularmente: a Agenda 21, a qual a seguir ter-se-á uma breve análise .

### 2.3 A Agenda 21

A Agenda 21 foi editada na Conferência ECO 92, resultado de dois relatórios das Nações Unidas, o Dag Hamarskjold ( Por um outro desenvolvimento) e o Brundtland ( Nosso futuro comum) enriquecidos de posições das ONGS do meio ambiente. Constitui uma cartilha do desenvolvimento sustentável a ser seguida por todos os países, como plano de execução.

Com conteúdo programático e consensual de ampla abrangência, ela objetiva subsidiar ações do Poder Público e da sociedade, em prol do desenvolvimento sustentável, como a erradicação da pobreza, a proteção da saúde humana, a promoção de assentamentos humanos sustentáveis. Os temas da Agenda 21 estão abordados em 40 capítulos organizados em um preâmbulo e quatro seções,

---

<sup>1</sup> As declarações internacionais, ainda que oriundas das Nações Unidas, não são automaticamente absorvidas pelo Direito Interno dos países, porque não passam ratificação perante o Poder Legislativo. Diferentemente, das convenções ou tratados que passam a ser obrigatórios no Direito Interno após sua ratificação e entrada em vigor.

Duas convenções internacionais assinadas, ratificadas e promulgadas pelo Brasil inseriram o "princípio da precaução".

A Convenção da Diversidade Biológica e a Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre a Mudança do Clima.

As duas Convenções apontam da mesma forma as finalidades do emprego do princípio da precaução: evitar ou minimizar os danos ao meio ambiente. Do mesmo modo, as duas Convenções são aplicáveis quando houver incerteza científica diante da ameaça de redução ou de perda da diversidade biológica ou ameaça de danos causadores de mudança do clima.

transcritos no Anexo A deste trabalho.

A eficácia da agenda 21 continua a depender de uma legislação para suporte, da sua divulgação e penetração na opinião pública, para que sejam alcançados os nobres fins vistos anteriormente em seus capítulos. Dois encontros de relevante importância ocorreram com o objetivo de discutir os resultados da Agenda 21 foram o Rio + 5, organizado pela sociedade civil e o Rio +10 em Joanesburgo que enfatizou particularmente o desenvolvimento sustentável, esse ano ocorrerá o Rio +20 aqui no Brasil.

No Brasil, dez anos depois da edição da Agenda 21, foi editada a Agenda 21 Brasileira, a qual será vista abaixo.

### **2.3.2 A Agenda 21 Brasileira**

No Brasil, a Agenda 21 brasileira trilhou caminhos árduos até finalmente ser promulgada e entregue à nação em 2002. É dividida em dois volumes : Resultado da Consulta Nacional e Ações Prioritárias.

O sumário do segundo volume da Agenda 21, o de Ações Prioritárias é composto de 5 seções e 21 objetivos (que se encontram no Anexo B deste trabalho) que enfaticamente representam os objetivos deste marco ambiental na legislação brasileira, esses objetivos constituem passos para o tão sonhado desenvolvimento sustentável nacional.

Os vinte e um objetivos são maravilhosos e trilham o desenvolvimento sustentável, entretanto, a concretização de tais estratégias prescinde de uma nova política tributária ambiental.

## **3 O Instrumento Tributário em Busca do Desenvolvimento Socioeconômico**

Ao Estado é atribuído o poder de tributar, exercer a atividade financeira, uma vez que pelo artigo 173, caput, da Constituição Federal este não pode intervir na atividade



econômica que é da iniciativa privada, salvo em caso de imperativos da segurança nacional.

Art. 173. Ressalvados os casos previstos nesta Constituição, a exploração direta de atividade econômica pelo Estado só será permitida quando necessária aos imperativos da segurança nacional ou a relevante interesse coletivo, conforme definidos em lei.

Resta para a obtenção de receitas, a instituição dos tributos a fim de garantir o desenvolvimento nacional, principal meta estabelecida no artigo 3º, inciso II.

Art. 3º Constituem objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil:

I - construir uma sociedade livre, justa e solidária;

II - garantir o desenvolvimento nacional;

III - erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais;

IV - promover o bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação.

A atividade financeira do Estado obedece a princípios constitucionais tributários, são eles: legalidade (art. 150, I), isonomia (art. 150, II), o princípio da não – surpresa ( art.195, § 6º), irretroatividade ( art. 150, III, a ), anterioridade (art. 150, III, b) não-confisco ( art. 150, IV ) e a liberdade de tráfego ( art. 150,V) a fim de que o Estado não utilize o poder de tributar de forma aleatória e prejudique o cidadão, estabelecendo assim uma relação jurídica bilateral, assim como o contribuinte tem o dever de adimplir com as obrigações tributárias, assim o Estado deve obedecer aos princípios tributários constitucionais.

Veja-se a figura do tributo, seu conceito e funções, em especial, a extrafiscalidade e encerrando o capítulo com os incentivos fiscais.

### **3.1 O Tributo - conceito e funções**

O tributo constitui a principal fonte de receita para o Estado, é com ele que se custeiam todas as despesas para o funcionamento da máquina do governo, além das necessidades básicas, saúde, educação, máximas conferidas nos artigos 5º ao 17º da carta magna. O Código Tributário Nacional define tributo em seu artigo 3º. Geraldo Ataliba possui um dos conceitos de tributo mais precisos da doutrina (ATALIBA, 1999, p 34 e 35), ele conceitua tributo como:

Obrigação jurídica pecuniária, ex-lege, que se não constitui em sanção de ato ilícito, cujo sujeito ativo é uma pessoa pública (ou delegado por lei desta), e cujo sujeito passivo é alguém nessa situação posto pela vontade da lei, obedecidos os desígnios constitucionais (explícitos e implícitos).

Visto o conceito de tributo, faz-se necessário o esclarecimento de suas funções. São elas: fiscal, extrafiscal e parafiscal. A primeira, a função fiscal, também chamada de financeira, é a de arrecadar, custear as necessidades e gastos públicos. A segunda, extrafiscal, é a faculdade de utilizar o tributo como agente regulador da economia, dentro do panorama nacional, visando o atendimento a situações sociais, políticas e econômicas, um instrumento socioeconômico. E, por último, a terceira é a parafiscal, que objetiva a arrecadação para custeio de atividades desenvolvidas através de entidades específicas, como SESI, OAB, SENAI. Dentre essas funções, destaca-se a função extrafiscal como meio de estímulo à preservação e contribuição para a construção de um meio ambiente equilibrado. Veja-se a função extrafiscal, mais detalhadamente.

### **3.2 A extrafiscalidade e sua importante função social.**

A extrafiscalidade é uma função que cada vez mais vem sendo explorada no cenário econômico mundial, para regular importação e exportação, a exemplo de tributos como o Imposto de Importação, o Imposto de Exportação, como incentivo e / ou regulador econômico, com o ISOF e IPI, e, como em alguns países também na área ambiental Holanda, Dinamarca. Ela busca como afirma Hugo de Brito Machado (MACHADO, 2007, p.96): “a interferência no domínio econômico, buscando um efeito diverso da simples arrecadação de recursos financeiros.”

O Brasil precisa despertar para utilizar esta importante ferramenta também na área ambiental, como já utiliza o IPI de automóveis e industrializados como mola propulsora do consumo no setor, nos Impostos de Importação e Exportação, para valorização da mercadoria produzida no território, faça-se também para o estímulo à boa conduta das empresas ao atendimento à responsabilidade ambiental, uma vez que a própria legislação nacional o instiga a tomar esta atitude para atender aos objetivos da Carta Magna para a promoção de um desenvolvimento socioeconômico (Artigo 3, inciso III) preocupado com a defesa do meio ambiente (Artigo 170, inciso VI). Algumas cidades no país já trabalham nesse sentido, um exemplo é Curitiba com a instituição do IPTU cidadão, mas infelizmente, no âmbito federal é preciso despertar para que se cumpram realmente os objetivos da vigente constituição e ocorra o desenvolvimento econômico preocupado com o meio ambiente.

### **3.3 Incentivos Fiscais**

Os incentivos fiscais surgem como reguladores das atividades extrafiscais, são o instrumento de alta incidência em países em desenvolvimento, concedidos para exercer o desenvolvimento de determinada atividade relevante aos olhos do legislador .

Marcos André Vinhas Catão ( 2004,apud,GANDRA,2007, p.19 ) define os incentivos fiscais da seguinte maneira :

“Os incentivos fiscais” são instrumentos de desoneração tributária, aprovados pelo próprio ente político autorizado à instituição do tributo pelo próprio ente político autorizado à instituição do tributo, através de veículo legislativo específico, com o propósito de estimular o surgimento de relações jurídicas de cunho econômico”.

Devido a não definição no §6º do artigo 150 da Carta Magna, uma confusão conceitual é permitida entre a não incidência legal e a imunidade da mínima existência e os incentivos fiscais, como abaixo se confere:

Art. 150. Sem prejuízo de outras garantias asseguradas ao contribuinte, é vedado à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios: [...]

§ 6.º Qualquer subsídio ou isenção, redução de base de cálculo, concessão de crédito presumido, anistia ou remissão, relativos a impostos, taxas ou contribuições, só poderá ser concedido mediante lei específica, federal, estadual ou municipal, que regule exclusivamente as matérias acima enumeradas ou o correspondente tributo ou contribuição, sem prejuízo do disposto no art. 155, § 2.º, XII, g.

A imunidade tributária se caracteriza ocorre quando a lei impede a incidência de tributação, tratando-se de uma não-incidência constitucionalmente qualificada. Logo, o que é imune não pode ser tributado. Como exemplo, pode ser citada a imunidade existente entre os entes federativos, que são isentos uns dos outros em relação à tributação, bem como as organizações de caráter religioso, nos termos do art. 150, VI, alíneas "a" e seguintes da Constituição Federal.

Os incentivos fiscais diferem da imunidade porque esta se caracteriza como uma forma de não – incidência decorrente da supressão da competência impositiva para tributar certos fatos, situações ou pessoas, por disposição constitucional, a exemplo das cooperativas, que são amparadas por lei, para não serem tributadas, uma vez que não exercem atividade lucrativa, ao passo que eles – os incentivos – uma redução e não supressão da capacidade impositiva do Estado.

A não incidência decorre da não-ocorrência de fato gerador, porque, ou não há lei, ou se há, não é prevista a hipótese de incidência específica e precisa, ocasionando uma lacuna para o evento verificado. Ou seja, são todas as hipóteses que não as previstas, tipificadas ou descritas in abstractum em lei, e, por isso, ficam fora do campo de

incidência tributária.

Tiradas as dúvidas conceituais com as outras espécies tributárias, vejamos-se os tipos de incentivos fiscais.

Os incentivos fiscais podem incidir sobre a receita ou as despesas públicas vejamos-se cada um separadamente.

Os incentivos sobre a despesa pública são as subvenções, crédito presumido e subsídios.

Modesto Carvalhosa (1997, apud, GANDRA, 2007, p. 21) define as subvenções: “As subvenções são ajudas ou auxílios pecuniários, concedidos pelo Estado, nos termos da legislação específica, em favor de instituições que prestam serviços ou realizam obras de interesse público”.

O crédito presumido é forma de prevenção da dupla tributação internacional da renda pelos tratados internacionais. Os subsídios são toda ajuda oficial de governo, com o fim de estimular a produtividade de indústrias instaladas no país. Os incentivos que incidem sobre a receita são: a isenção, o diferimento, a remissão e anistia.

O conceito de isenção é disputado por duas correntes, a clássica a qual afirma que a isenção é a dispensa legal do pagamento de tributo, conforme artigo 175 do CTN, a segunda, defende que esta é modalidade de não-incidência., ela está intrinsecamente ligada ao princípio da capacidade contributiva do contribuinte., insculpido no artigo 145, § 1º, da CF.

O diferimento é o alongamento do prazo para cumprimento da obrigação tributária

A anistia não desobriga, deve seguir os artigos 180 e 150, § 6º é condicionada, ao passo que a remissão sim, esta desobriga o contribuinte do cumprimento da obrigação, nos termos do artigo 172 CTN.

Os incentivos fiscais devem ser concedidos com o objetivo de buscar o desenvolvimento econômico, devendo ser examinados antes de sua aplicação/concessão uma vez que não devem gerar desigualdades, mas sim serem objetos sanadores.

#### **4. A Política de Incentivos Fiscais no Brasil**

A princípio é inadmissível permitir a desigualdade tributária, uma vez vistos os princípios constitucionais tributários e dentre eles o da igualdade, aparentemente, torna-se inaceitável. Contudo, é nesse contexto que se aplica a política de incentivos fiscais no Brasil.

O princípio da capacidade contributiva expresso no artigo 145,§1º é tido como o centro do Estado de Direito no campo tributário. A expressão sempre que possível sugere o ajuste da extrafiscalidade ao princípio da capacidade contributiva, como bem se posiciona Ricardo Lobo Torres (TORRES,1999, p.86)

[...] A ressalva constitucional visa compatibilizar a capacidade contributiva com a extrafiscalidade. Sempre que possível, o legislador observará o princípio da capacidade econômica; mas, em certos casos, a seu prudente critério, poderá utilizar o imposto para atingir objetivos extrafiscais relacionados com o desenvolvimento econômico, a proteção do meio ambiente, a inibição do consumo de mercadorias nocivas à saúde [...]

É notório que o principal objetivo das intervenções fiscais é a integração e o desenvolvimento nacional, buscando a proporção entre o custo e o benefício social, nunca que estas se transformem em privilégios inconstitucionais.

É nesse intuito que o uso das normas tributárias indutoras que podem ser utilizadas com efeito positivo quando criam benefícios fiscais às empresas cooperadoras, ou com efeito negativo quando quem polui deve arcar com o dano ambiental causado, como, por exemplo, o IPTU progressivo e as CIDE. Veja-se o histórico da política de incentivos fiscais no Brasil.

#### **4.1 Histórico**

Os primeiros incentivos fiscais foram aplicados nas áreas social e industrial, posteriormente, no âmbito cultural.

Juscelino Kubitschek foi quem introduziu os incentivos fiscais na política brasileira, na

década de 60, com o objetivo de desenvolver a indústria nacional. Ele empregou uma política fiscal de protecionismo tarifário, ampliou os serviços de infra-estrutura, como transportes e energia elétrica a fim de atrair investimentos estrangeiros. Com esses investimentos houve estímulo à diversificação da economia nacional, aumento de produção de insumos, equipamentos agrícolas, consolidando a indústria brasileira com a implantação da indústria de bens de consumo duráveis, entretanto, mesmo o setor da indústria superando a média de crescimento nacional dos demais setores da economia, este não foi capaz de absorver toda a mão de obra advinda de outras regiões do país, a qual se concentrou em Brasília, Rio de Janeiro e São Paulo. Foi no intuito de minimizar as desigualdades, que Kubitscheck, em 1959, criou a SUDENE – Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste – pela Lei 3.692, estimular a implantação de empresas na região nordeste, com benefícios fiscais. Ela foi extinta em 2001 por Fernando Henrique Cardoso, em 2002, criada a ADENE – Agência do Desenvolvimento do Nordeste – mas, em 2007, Lula com a Lei complementar 125/07 e extinta a ADENE e, entretanto, ainda não foi obtido seu objetivo, continuam as disparidades sócio - políticas.

Em 1966, Castelo Branco criou a SUDAM - Superintendência de Desenvolvimento da Amazônia autarquia do governo federal do Brasil, com a finalidade de promover o desenvolvimento da região amazônica, gerando incentivos fiscais e financeiros especiais para atrair investidores privados, nacionais e internacionais, em 2001, foi extinta por Fernando Henrique Cardoso, criada a ADA – Agência de Desenvolvimento da Amazônia, e em 2007, recriada pela Lei Complementar 124/07 - com sede e foro em Belém.

Outro incentivo fiscal que foi dado, só que este no setor da cultura, foi a criação do Instituto Nacional do Cinema em 1966, proposta pelo senador e escritor Jorge Amado, em 1947, mas só formalizada 19 anos depois e extinto em 1975.

Em 1969 a criação da Embrafilme, extinta em 1990 por Fernando Collor de Mello órgão responsável pela produção e distribuição de filmes cinematográficos.

Em 1986, a Lei Sarney, 7.505/86 percussora das atuais leis de incentivos fiscais, dispendo sobre benefícios fiscais na área do imposto de renda concedidos a operações de caráter cultural ou artístico, também extinta em 1990.

Em 1990, Lei Mendonça na cidade de São Paulo, de nº 10.923/90, incentivos fiscais concedidos a pessoas físicas e jurídicas de cunho cultural e artístico, as doações para estes setores eram abatidos no IPTU até o limite de 20% deste, da dedução de 70% do projeto patrocinado (doações).

Em 1991, Lei Rouanet, instituiu sob âmbito federal, políticas públicas para a cultura nacional, como o PRONAC – Programa Nacional de Apoio à Cultura. Através da lei, as pessoas físicas e jurídicas podem abater até 6% para as pessoas físicas e 4% para as jurídicas em doações nas áreas culturais e artísticas.

Em 1992, lei do ICMS no Estado do Rio de Janeiro de nº 1.954/92, dispondo sobre a concessão de incentivos fiscais para a realização de projetos culturais, através de doação ou patrocínio, com o percentual de 4% do ICMS a recolher em doações e patrocínios de produções culturais de autores e intérpretes nacionais e de 1% para as produções estrangeiras.

Em 1993, a Lei do Audiovisual, de nº 8.685/93, de investimento na produção e de obras cinematográficas e audiovisuais e infra-estrutura de produção e exibição, concede incentivos fiscais às pessoas físicas e jurídicas que adquirirem os Certificados de Investimento Audiovisual, que são títulos representativos de cotas de participação em obras cinematográficas, permitindo a destituição de 100% do título sobre 4% do Imposto de Renda devido, para pessoas jurídicas, e 6% para as pessoas físicas, conforme o § 1º do artigo 1 - A.

Art. 1o-A. Até o ano-calendário de 2016, inclusive, os contribuintes poderão deduzir do imposto de renda devido às quantias referentes ao patrocínio à produção de obras cinematográficas brasileiras de produção independente, cujos projetos tenham sido previamente aprovados pela Ancine, do imposto de renda devido apurado: (Incluído pela Lei nº 11.437, de 2006). [...]

§ 1o A dedução prevista neste artigo está limitada: (Incluído pela Lei nº 11.437, de 2006).

I - a 4% (quatro por cento) do imposto devido pelas pessoas jurídicas e deve observar o limite previsto no inciso II do art. 6o da Lei no 9.532, de 10 de dezembro de 1997; e (Incluído pela Lei nº 11.437, de 2006).

II - a 6% (seis por cento) do imposto devido pelas pessoas físicas, conjuntamente com as deduções de que trata o art. 22 da Lei nº 9.532, de 10 de dezembro de 1997. (Incluído pela Lei nº 11.437, de 2006) [...]



Depreende-se desse breve histórico citado, que, na maioria dos casos, os incentivos fiscais são concedidos freqüentemente nas áreas culturais e artísticas, envolvendo, cinema, música, arte, pouco se aplica no meio ambiente.

## 4.2 Aplicabilidade

Mesmo as normas tributárias indutoras sendo um importante instrumento para o desenvolvimento nacional, há mecanismos legislativos de proteção. Em vista do pacto federativo, a constituição federal limita a aplicação de incentivos fiscais nos artigos: 24, 146, 155, nos incisos IV e V, e a Lei de Responsabilidade Fiscal , Lei Complementar de nº 101/00.

O artigo 24 limita a atuação dos municípios no que tange à legislação protetiva do consumidor e do meio ambiente, conforme se verifica abaixo da leitura do mesmo:

Art. 24. Compete à União, aos Estados e ao Distrito Federal legislar concorrentemente sobre:

[...]

VI - florestas, caça, pesca, fauna, conservação da natureza, defesa do solo e dos recursos naturais, proteção do meio ambiente e controle da poluição;

[...]

VIII - responsabilidade por dano ao meio ambiente, ao consumidor, a bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico [...]

A Lei de Responsabilidade Fiscal, no artigo 14, limita a concessão de benefícios fiscais a fim de não provocar o desequilíbrio orçamentário, como a demonstração pelo

proponente de que a renúncia foi considerada na estimativa da lei, ser acompanhada de medidas de compensação. Leia-se uma importante afirmação de Heleno Taveira Torres (2005, p.79): “Depreende-se que todo incentivo fiscal concedido sob amparo constitucional é legítimo, enquanto nutre-se do desígnio de ou regional”.

Primariamente, a constituição federal em seu artigo 151, I, limita a utilização de incentivos fiscais à correção de desequilíbrios socioeconômicos regionais reduzir desigualdades e promover o bem comum, como o desenvolvimento nacional

Art. 151. É vedado à União:

I - instituir tributo que não seja uniforme em todo o território nacional ou que implique distinção ou preferência em relação a Estado, ao Distrito Federal ou a Município, em detrimento de outro, admitida a concessão de incentivos fiscais destinados a promover o equilíbrio do desenvolvimento sócio-econômico entre as diferentes regiões do País;

Entretanto, não se pode esquecer que o artigo 1º da Carta Magna enuncia como fundamento da República Federativa do Brasil, a livre iniciativa, no inciso IV. O Estado não exerceria o domínio econômico, mas deteria o poder regulamentador da Ordem Econômica (artigo 174), a qual esta tem, dentre outros princípios, expressos no artigo 170, a defesa do meio ambiente no inciso VI e é com base em tais dispositivos legais que se destaca a importância do Estado exercer a sua tutela de defesa do meio ambiente.

Pelo critério da progressividade aplicado a impostos como: o Imposto de Renda, o ITR (Imposto Territorial Rural) e o IPTU (Imposto Territorial Urbano), busca-se a realização da justiça fiscal, correlacionada intrinsecamente aos princípios da Capacidade Contributiva, do Não - Confisco e da Isonomia. A progressividade pode ser simples ou graduada, quando simples se aplica uma só alíquota sobre a totalidade da base de cálculo, já na graduada várias alíquotas são aplicadas, cada uma sobre uma parte da base de cálculo. Conforme Alexandrino e Paulo (2006, p. 165):

Com essa técnica dá-se efetividade ao princípio da isonomia, tributando-se

desigualmente os que se encontram em situação econômica distinta, conforme o axioma de que deve pagar mais quem pode pagar mais, o que, para esse imposto, não se concretizaria com a mera proporcionalidade. Lembremos que a disponibilidade efetiva de renda de um indivíduo aumenta mais do que proporcionalmente ao aumento de sua renda global.

Nesse sentido, este trabalho monográfico defende a aplicação das normas tributárias indutoras ao comportamento ambiental, seja de pessoas jurídicas ou físicas.

O IPTU com alíquota diferenciada para quem se compromete com o meio ambiente, como já é aplicado em Curitiba, o ICMS Ecológico no Paraná e o Imposto de Renda Ecológico (ainda projeto de lei), são alguns exemplos da aplicabilidade dos incentivos na área ambiental.

### **4.3 Exemplos**

Um incentivo fiscal que foi primariamente adotado foi a cota de 25% de arrecadação do ICMS, prevista na Constituição, a qual consiste nos Estados repassarem para os municípios que realizam benefícios ambientais. O pioneiro foi o Paraná, com a “Lei do ICMS Ecológico” depois alguns estados o acompanharam como São Paulo, Minas Gerais, Rio Grande do Sul, Mato Grosso, Mato Grosso do Sul, Rondônia, Amapá, Tocantins e Pernambuco.

Nos impostos de competência da União é de aplicabilidade ínfima, pois a maioria dos incentivos que eram concedidos ou foram extintos ou caíram em desuso, como exemplos podemos citar: o Imposto de Renda em que a Lei 5106/66 permitia às pessoas físicas e jurídicas abater em suas declarações o que fosse empregado em reflorestamento; IPI com alíquotas diferenciadas para carro a álcool e à gasolina Lei 755/93, a MP 75/02 previu a concessão de crédito-prêmio às empresas que adquirissem resíduos plásticos; ITR isentado para áreas de reserva legal, de preservação permanente, de reservas particulares do patrimônio natural e das áreas de servidão florestal.

Na esfera estadual, não só o ICMS, mas também o IPVA foi adotado pelo Rio de Janeiro o qual aplicou diferentes alíquotas para álcool e gasolina, bem como os

destinados à coleta de lixo e limpeza urbana e desconto de 75% para os de gás natural; ITBI para os imóveis considerados produtivos ou de interesse ambiental, alíquotas ou bases de cálculo reduzidas.

No que concerne aos municípios, o IPTU é o imposto mais utilizado. O município pioneiro foi Curitiba com vários projetos, o Boa Nota Fiscal e o Política Verde, envolvendo ISS e IPTU. No entanto, o ISS também é instrumento de política ambiental, conforme o artigo 5º da Lei 10.257/01 (Estatuto da Cidade) e pouco explorado para este fim. Vejam-se detalhadamente alguns exemplos de aplicabilidade de incentivos fiscais na área ambiental

#### **4.3.1 Curitiba**

Curitiba foi uma das cidades pioneiras nos incentivos ambientais com os projetos: Boa Nota Fiscal e Política Verde, além do IPTU Verde.

O projeto Boa Nota Fiscal é a nota fiscal do Imposto Sobre Serviços (ISS), que é gerado por empresas prestadoras de serviços. O programa da Prefeitura oferece descontos de até 30% do valor do IPTU. De acordo com informações colhidas no site da prefeitura de Curitiba, atualmente, são 9.234 empresas cadastradas no portal da Boa Nota Fiscal e já foram emitidas 4,3 milhões de notas pelo sistema. Os créditos gerados pelo projeto podem ser usados em até dois anos após a emissão das notas eletrônicas. Leia-se um comentário do diretor do departamento de Rendas Mobiliárias – ISS<sup>2</sup>, Mario Nakatani: "Os créditos podem ser usados em qualquer imóvel de Curitiba. Não precisa ser da pessoa que consumiu o serviço, ela pode indicar o imóvel de um parente ou amigo caso não tenha nenhum imóvel".

O programa Política Verde é um projeto de incentivo à reciclagem e preservação ambiental, não propriamente dito um incentivo fiscal, entretanto, é de grande

---

<sup>2</sup>Dados colhidos no site <http://www.curitiba.pr.gov.br/noticias/cidadao-ja-pode-indicar-imovel-para-desconto-no-iptu/20952> acessado em 24/10/11 às 23h06min.

importância e merece ser citada, pelo estímulo à reciclagem e à coleta seletiva de lixo, sua política consiste em trocar o lixo reciclável por alimentos orgânicos produzidos por pequenos agricultores da cidade.

Além da concessão de descontos no IPTU a usuários/proprietários de imóveis que possuam área verde, o primeiro passo para o interessado é a análise do imóvel pela Secretaria Municipal do Meio Ambiente, o desconto é computado pela quantidade de araucárias, 10 % para cada uma com o limite de 50%, mas se for um bosque grande e bem preservado o desconto pode chegar a 100%, por isso a necessidade da análise da Secretaria Municipal do Meio Ambiente.

#### **4.3.2. Patos**

Em Patos pode-se destacar o programa IPTU Cidadão, de autoria do vereador Bonifácio Rocha, foi aprovado pela Câmara Municipal em 2006 e sancionado pelo prefeito Wanderley Nabor.

Os contribuintes de Patos do Imposto Predial e Territorial Urbano (IPTU) poderão enviar projetos de construção de calçamento e praças, através do programa IPTU Cidadão, para serem analisados pela Secretaria de Infra -estrutura do Município.

Os recursos são empregados pelos moradores para serem descontados no valor devido em atraso ou de débitos futuros com o IPTU. Cerca de 80% das pessoas residentes nas ruas ou localidades a serem beneficiadas devem participar do projeto, através de um “termo de adesão”.

Esse projeto já vem sendo implantado em cidades consideradas de grande e médio porte que possuem problemas infra-estruturais em que os serviços públicos de urbanização não conseguem dar conta da demanda, como é o caso de João Pessoa, a Capital do Estado.

#### **4.3.3 João Pessoa**

O Programa “IPTU CIDADÃO” foi criado em 16 de julho de 1997 pela lei nº 8.277, consiste em uma parceria entre a população e o município de João Pessoa, com o objetivo de construção/restauração da pavimentação e assim proporcionar melhoria na qualidade de vida da população.

O interessado deve encaminhar seu projeto a EMLUR (Empresa Municipal de Limpeza Urbana) acompanhado de abaixo-assinado, o qual será analisado se há viabilidade, uma vez constatada a EMLUR solicita à SEINFRA (Secretaria de Infra – estrutura) o orçamento do logradouro à SEFIN (secretaria de Finanças), esta, por sua vez, solicita abertura de conta bancária vinculada ao “IPTU Cidadão”, após a abertura desta, informar-se-á aos interessados os dados bancários da conta, após o valor total da obra haver sido depositado, seguir-se-á com a licitação, definido o ganhador, encaminhar-se-á à SEFIN, A SEINFRA expede ordem de serviço e se responsabiliza pela obra. Os interessados encaminharão o requerimento de solicitação do ressarcimento, acompanhado dos comprovantes de depósito, as guias de recolhimento do tributo e cópia do CPF, e o crédito será concedido na forma de compensação tributária, após a formalização dos requisitos supracitados.

O projeto IPTU Cidadão foi pioneiro no Estado e hoje alguns municípios paraibanos também o seguem como é o caso de Patos.

#### **4.3.4 ICMS Ecológico**

No Paraná, Estado pioneiro na utilização do ICMS Ecológico, a constituição estadual de 1989 já previa em seu artigo 132 , abaixo transcrito , o repasse para os municípios que se preocupem com as questões ambientais.

Art. 132. A repartição das receitas tributárias do Estado obedece ao que, a respeito, determina a Constituição Federal.

Parágrafo único. O Estado assegurará, na forma da lei, aos Municípios que tenham parte de seu território integrando unidades de conservação ambiental, ou que sejam diretamente influenciados por elas, ou àqueles com mananciais de abastecimento público, tratamento especial quanto ao crédito da receita referida no art. 158, parágrafo único, II, da Constituição Federal

Posteriormente a Lei Complementar de nº 59/91 veio regulamentar o artigo 132 da constituição estadual paranaense e ficou conhecida como a “Lei do ICMS Ecológico”, essa iniciativa foi seguida por vários estados brasileiros dentre eles: São Paulo, Minas Gerais, Rondônia e Rio Grande do Sul, Pernambuco, Amapá, Mato Grosso, Mato Grosso do Sul e Tocantins.

A legislação paranaense possui mecanismos que incentivam os municípios a melhorarem a qualidade da gestão de suas áreas protegidas, sejam elas federais estaduais ou mesmo particulares, ou seja, quanto melhor for a qualidade da gestão dessas áreas tanto maior será a participação do município no bolo do ICMS Ecológico. Esse tipo de mecanismo legal faz com que, na prática, os municípios tenham maior interesse na criação de Unidades de Conservação e efetivamente firmem parcerias com as esferas estadual e/ou federal de governo para apoio à gestão das Unidades de Conservação

#### **4.3.5 Imposto de Renda Ecológico**

O projeto de Lei 5974/05 estabelece a criação do Imposto de Renda Ecológico, foi aprovado, no dia 29 de agosto, pela Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania da Câmara dos Deputados, está em tramitação no Congresso e há espera ansiosa de muitos contribuintes para a concretização deste.

O incentivo constituirá em descontos no Imposto de Renda de 4% para as Pessoas Jurídicas e 6% para as Pessoas Físicas. O percentual de 80% pode ser deduzido das doações e até 60% de recursos destinados a patrocínios ambientais feitos por pessoas físicas e no caso das pessoas jurídicas a dedução pode chegar a 40% do valor das doações e 30% dos patrocínios.

É um projeto estratégico que muito beneficiará a sustentabilidade no país, ao constituir meio aditivo de recursos destinados à preservação ambiental e conseqüentemente à biodiversidade, semelhantemente ao que já ocorre com a Lei Rouanet de estímulo fiscal para a cultura (já analisada neste trabalho).

#### **4.3.6 Descontos no Imposto de Renda para os Adeptos de Energia Solar**

Tramita na Câmara projeto que concede incentivos fiscais a quem utilizar energia solar em residências e empreendimentos. A proposta do deputado Irajá Abreu do PSD de Tocantins o Projeto de Lei 2562/11.

Pelo projeto, os contribuintes poderão deduzir do imposto de renda devido, até o ano de 2020, parte das despesas com a aquisição de bens e serviços necessários ao uso de energia solar.

A dedução no imposto será feita após inspeção da companhia de distribuição de energia responsável e pode chegar com base na tabela do imposto de renda para pessoa física ao limite de 100% entre R\$ 1.499,16 e 2.246,75; de 75% entre R\$ 2.246,76 e 2.995,70; de 50% entre R\$ 2.995,71 e R\$ 3.743,19; de 25% acima de R\$ 3.743,19. Esses valores deverão ser reajustados conforme a atualização da tabela do Imposto de Renda. No caso da pessoa jurídica, a dedução é de 100% para a empresa de pequeno porte; de 75% para a empresa regida pelo Supersimples; de 50% para a empresa regida pelo lucro presumido; e 25% pela regida pelo lucro real. As despesas serão deduzidas do imposto devido no mês a que se referirem, para as pessoas jurídicas que apuram o lucro mensal; e na declaração de ajuste anual, para as pessoas físicas e para as pessoas jurídicas que, tendo optado pelo recolhimento do imposto por estimativa, apuram o lucro real anual.

A iniciativa é interessante, entretanto, faz-se necessário o reajuste das deduções para que não haja desequilíbrio orçamentário.



## Considerações Finais

A Constituição Federal de 1988 estabelece objetivos fundamentais em seu artigo 3º, dentre eles podemos destacar: garantir o desenvolvimento nacional e promover o bem de todos. Para a obtenção destes, a carta magna elege o meio ambiente como inerente ao bem estar do povo brasileiro, como princípio da ordem econômica (artigo 170, inciso VI) e da ordem social (art.225).

Uma vez corroborada tal proteção, cabe ao Poder Público exercer as ferramentas legais cabíveis, dentre elas, destaque-se a tributação como meio precípua e eficaz.

Utilizando-se da extrafiscalidade do tributo, o Estado pode desenvolver uma política fiscal eficiente para o controle e preservação dos recursos naturais de forma a atrair o contribuinte a atuar como sujeito ativo do brilhante papel do desenvolvimento ecossustentável, ainda que este não se dê conta, de forma indireta, incentivando-o através de benefícios fiscais concedidos às empresas cooperadoras, que utilizam tecnologia limpa, estão adaptadas às normas ISO 14000 e reciclam e/ou consomem produtos reciclados, proporcionando assim mais competitividade perante o mercado e beneficiando o consumidor final que consome tais produtos ecologicamente corretos.

Nesse sentido, impostos como IPTU, ISS têm sido utilizados como ferramentas estimuladoras das empresas/cidadãos que contribuem com o meio ambiente. Entretanto, o número de cidades que os aderem ainda é incipiente, é preciso despertar ante a escassez de recursos para as gerações futuras. Um grande passo vem sendo dado no âmbito social, ao ser concedidas uma série de isenções à população de baixa renda, a exemplo da isenção de IPTU para os beneficiados de programas sociais como o bolsa-família, contudo, a área ambiental pouco se estimula.

Para que sejam postos em prática os 21 (vinte e um) objetivos da Agenda 21 brasileira, urge-se mudança legislativa de todas as competências, tanto municipais, estaduais como federais, para que haja a concretude do desenvolvimento nacional, bem como do bem-estar social e não se torne unicamente uma utopia legislativa.

A lei brasileira proporciona ferramentas legislativas expressas tanto na Constituição Federal, como no Estatuto da Cidade, entre outros dispositivos, sendo necessário instituir normas tributárias indutoras de um comportamento ecologicamente responsável, utilizando-se dos princípios do usuário-pagador bem como do protetor recebedor, garantidos pela Lei de Política Ambiental 6938/81.

Cidades como Curitiba, Patos, João Pessoa são exemplos nacionais de pioneirismo da aplicação de incentivos fiscais ambientais, entretanto, ainda não se percebe a incidência legislativa direcionada para as empresas cooperadoras que se utilizam da reciclagem ao fabricar e ao consumir. Atualmente estas pagam a mesma carga tributária, o que dificulta a competitividade destas perante o mercado, bem como desestimula o consumidor a adquirir tais produtos, uma vez que na maioria dos casos os reciclados são mais caros do que os produtos comuns, devido aos altos custos de produção.

Premente é o despertar do Poder Público para exercer sua tutela ambiental expressa em diversos dispositivos legais, antes que o consumismo continue a avançar de forma desenfreada e exorbitante, e a escassez acentue-se ainda mais a cada dia.

## Bibliografia

ALEXANDRE, Ricardo. **Direito Tributário Esquemático**. 2ª ed. atual. Ampliada. São Paulo: Método, 2008.

AMARO, Luciano. **Direito Tributário Brasileiro**. 12ª. Ed., São Paulo. Editora Saraiva, 2006, p. 25/26

Ambiente. Economia. Diritto, Rimini, Maggioli Editore, 1988, pp. 205-221

ATALIBA, Geraldo. **Hipótese de Incidência Tributária**. 5ª ed. São Paulo : Malheiros, 1999.

BOBBIO, Norberto. **A Era dos direitos**. Nova edição. São Paulo: Campus, 2010.

BRASIL, **Constituição Federal de 1988**. Senado Federal. 2009.

CARRAZA, Roque Antônio. **Curso de Direito Constitucional Tributário**. 3ª Edição. São Paulo:Revista dos Tribunais, 1991.

**CÓDIGO TRIBUTÁRIO NACIONAL**. São Paulo: Saraiva, 2009.

COUTINHO, Adaley Rachid e CANOTILHO, José Joaquim Gomes e outros. **Constituição, Direitos Fundamentais e Direito Privado**. 2ª ed. revisada e ampliada. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2006.

Disponível em : <[Http://www.curitiba.pr.gov.br/noticias/cidadao-ja-podeindicar-imovel-para-desconto-no-iptu/20952](http://www.curitiba.pr.gov.br/noticias/cidadao-ja-podeindicar-imovel-para-desconto-no-iptu/20952) > acessado em 24/10/11 às 23:06.

Disponível em : < [Http://www.mma.gov.br/sitio/index.php?ido=conteudo](http://www.mma.gov.br/sitio/index.php?ido=conteudo)>acessado em 18/10/2011 às 20:45.

Disponível em : < [Http://www.patos.pb.gov.br/iptu](http://www.patos.pb.gov.br/iptu) > acessado em 20:10 de

23/10/2011

GIL, Antônio Carlos. **Como elaborar projetos de pesquisa**, 3ª ed. São Paulo: Atlas, 1991.

MACHADO, Hugo de Brito. **Curso de Direito Tributário**. 28ª ed. São Paulo: MALHEIROS, 2008.

MACHADO, Paulo Affonso Leme . **Direito Ambiental Brasileiro**, 12- edição, . revista, atualizada e ampliada . São Paulo : Malheiros, 2004.

MARTINS, Ives Gandra da Silva. ELALI, André de Souza Dantas. PEIXOTO, Marcelo Magalhães. **Incentivos fiscais : questões pontuais nas esferas federal, estadual e municipal**. São Paulo: MP Ed, 2007.

MILARÉ, Édis. **Direito do Meio Ambiente: doutrina, jurisprudência, glossário/ Édis Milaré. Prefácio à 5ª ed. Ada Pellegrini Grinover**. 5ª. Ed. Revisada, atual. E ampliada. – São Paulo: editora Revista dos Tribunais, 2007.

REALE, Miguel. **Lições preliminares de Direito**, 27ª Ed. Ajustada ao novo Código Civil, 4ª tiragem. São Paulo: Saraiva, 2004.

SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional**. 26. Ed. São Paulo: Malheiros, 2006

Vicente Paulo, Marcelo Alexandrino. **Resumo de Direito Constitucional Descomplicado**. 3ed. – Rio de Janeiro: Forense; São Paulo, Método, 2010.

## ANEXOS

## ANEXO A

### Preâmbulo da Agenda 21 Internacional

#### Preâmbulo

##### Seção I. Dimensões sociais e econômicas

Cooperação internacional para acelerar o desenvolvimento sustentável dos países em desenvolvimento das políticas internas conexas

Luta contra a pobreza

Evolução das modalidades de consumo

Dinâmica demográfica e sustentabilidade

Proteção e fomento da saúde humana

Fomento do desenvolvimento sustentável dos recursos humanos

Integração do meio ambiente e o desenvolvimento na tomada de decisões

##### Seção II . Conservação e gestão dos recursos para o desenvolvimento

Proteção da atmosfera

Enfoque integrado do planejamento e da ordenação dos recursos das terras

Luta contra o desmatamento

Ordenação dos ecossistemas frágeis: luta contra a desertificação e a seca

Ordenação dos ecossistemas frágeis: desenvolvimento sustentável das zonas montanhosas

Fomento da agricultura e do desenvolvimento rural sustentável

Conservação da diversidade biológica

Gestão ecologicamente racional da biotecnologia

Proteção dos oceanos e dos mares de todo tipo, incluídos os mares fechados e semi-fechados e as zonas costeiras, e o uso racional e o desenvolvimento de seus recursos vivos

Proteção da qualidade dos recursos de água doce: aplicação de critérios integrados para o aproveitamento, ordenação e uso dos recursos de água doce

Gestão ecologicamente racional dos produtos químicos tóxicos, incluída a prevenção do tráfico internacional ilícito de produtos tóxicos e perigosos

Gestão ecologicamente racional dos rejeitos perigosos, incluída a prevenção do tráfico internacional ilícito de rejeitos perigosos

Gestão ecologicamente racional dos rejeitos sólidos e questões relacionadas com as matérias fecais

Gestão inócua e ecologicamente racional dos rejeitos radioativos

### Seção III. Fortalecimento do papel dos grupos principais

#### Preâmbulo

Medidas mundiais em favor da mulher para atingir um desenvolvimento sustentável e equitativo

A infância e a juventude no desenvolvimento sustentável

Reconhecimento e fortalecimento do papel das populações indígenas e suas comunidades

Fortalecimento do papel das organizações não-governamentais associadas na busca de um desenvolvimento sustentável

Iniciativas das autoridades locais em apoio ao Programa 21

Fortalecimento do papel dos trabalhadores e seus sindicatos

Fortalecimento do papel do comércio e da indústria

A comunidade científica e tecnológica

Fortalecimento do papel dos agricultores

### Seção IV. Meios de execução

Recursos e mecanismos de financiamento

Transferência de **tecnologia** ecologicamente racional, cooperação e aumento da capacidade

A ciência para o desenvolvimento sustentável

Fomento da **educação**, a capacitação e a conscientização  
Mecanismos nacionais e cooperação internacional para aumentar a capacidade nacional nos países em desenvolvimento  
Acordos institucionais internacionais  
Instrumentos e mecanismos jurídicos internacionais  
Informação para a adoção de decisões ligadas a eco 92.



## ANEXO B

Os objetivos da Agenda 21 brasileira são:

A economia da poupança na sociedade do conhecimento

Objetivo 1

Produção e consumo sustentáveis contra a cultura do desperdício

Objetivo 2

Ecoeficiência e responsabilidade social das empresas

Objetivo 3

Retomada do planejamento estratégico, infra-estrutura e integração regional

Objetivo 4

Energia renovável e a biomassa

Objetivo 5

Informação e conhecimento para o desenvolvimento sustentável

Inclusão social para uma sociedade solidária

Objetivo 6

Educação permanente para o trabalho e a vida

Objetivo 7

Promover a saúde e evitar a doença, democratizando o SUS

Objetivo 8

Inclusão social e distribuição de renda

Objetivo 9

Universalizar o saneamento ambiental protegendo o ambiente e a saúde

Estratégia para a sustentabilidade urbana e rural

Objetivo 10

Gestão do espaço urbano e a autoridade metropolitana

Objetivo 11

Desenvolvimento sustentável do Brasil rural

Objetivo 12

Promoção da agricultura sustentável