

8.A RELAÇÃO ENTRE O ARTIGO 14, INCISO II, DA LEI DE POLÍTICA NACIONAL DO MEIO AMBIENTE (LEI N. 6938/81) E O PRINCÍPIO DA PREVENÇÃO DO DANO AMBIENTAL

Elizabete Rosa de Mello¹

Luiza Monteiro Paiva²

Palavras-chave: Tributação ambiental. Incentivos fiscais. Extrafiscalidade tributária. Princípio da prevenção ambiental.

O trabalho é oriundo do Projeto de Pesquisa/PROGRAMA INSTITUCIONAL DE BOLSAS DE INICIAÇÃO CIENTÍFICA VIII PIBIC/CNPQ/UFJF NAS AÇÕES AFIRMATIVAS - 2016/2017 e analisa a potencialidade do Direito Tributário de induzir comportamentos ambientalmente orientados (BRANDÃO, 2013), mediante a utilização das normas tributárias com vistas à finalidade extrafiscal. Nesse sentido, baseia-se, como marco referencial, nas lições de SCHOUERI (2005), para quem, em matéria tributária, as normas preveem, basicamente, o dever de pagar tributos em decorrência da consumação de um fato estabelecido em lei. No entanto, esta norma, ainda que implicitamente, possui o condão induzir determinado comportamento do contribuinte³, seja em razão da concessão de benefícios fiscais direcionados (como isenção quanto à uma dada exação para quem comprovar a adoção de medidas de produção que não causem danos ambientais), seja em virtude do agravamento da exigência tributária.

Sob essa ótica, PERALTA (2015) sustenta que as complexidades da moderna sociedade do risco exigem a reconfiguração do Estado de Direito, que deve

¹ Professora Adjunta do Departamento de Direito Público Material da Faculdade de Direito da Universidade Federal de Juiz de Fora (UFJF).

² Acadêmica do 10º período da Graduação em Direito pela Universidade Federal de Juiz de Fora (UFJF).

³ “[...] por meio das normas tributárias indutoras, o legislador vincula a determinado comportamento um conseqüente, que poderá consistir em vantagem (estímulo) ou agravamento de natureza tributária. A norma tributária indutora representa um desdobramento da norma tributária primária, na qual se faz presente a indução (ordem para que o sujeito passivo adote certo comportamento)” (SCHOUERI, 2005, p. 40).

se tornar um *Estado de Direito Ambiental*, seguindo os axiomas que emanam da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, mormente em seus artigos 170, inciso VI⁴, e 225. Assim, a atuação do Estado, norteadada em uma agenda de sustentabilidade ambiental, implica na adoção de instrumentos econômicos e fiscais “com o intuito de migrar de uma economia marrom – degradadora do meio ambiente – para uma economia verde que incentive o consumo consciente, a introdução de tecnologias limpas, o uso de energia renovável” (PERALTA, 2015, p. 127). Todavia, o autor esclarece que não existe um modelo estandarte de sistema tributário sustentável, motivo pelo qual os instrumentos fiscais para a tutela – preventiva e/ou repressiva – do meio ambiente deverão atender às peculiaridades sociais, ambientais e econômicas de cada país.

Considerando que o sistema tributário pátrio caracteriza-se como regressivo, com baixa representatividade e retorno social e carente de cidadania fiscal (PERALTA, 2015), além de prever rol taxativo para a espécie tributária com maior inserção extrafiscal – os impostos –, percebe-se que, não obstante a proteção ambiental esteja entre os valores constitucionalmente relevantes (CANOTILHO; LEITE, 2010), praticamente inexistem tributos ambientais *stricto sensu*⁵. Assim, o que se verifica no ordenamento jurídico pátrio é a presença de tributos ordinários – cujo propósito é essencialmente arrecadatório – que, de forma secundária e pouco coordenada, incorporam elementos ambientais (v.g., redução de alíquotas de impostos como o IPI no caso de produtos que não refletem negativamente sobre o meio ambiente).

Além da inclusão de fatores ambientais na composição dos tributos ordinários, há a previsão, em legislações extravagantes de cunho ambiental, de incentivos para as atividades econômicas que respeitem o meio ambiente – a exemplo das Leis Federais n 6.938/81 (artigos 8º, inciso V, 9º, inciso V, e 14, inciso II),

⁴Art. 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**” (grifos nossos).

⁵ PERALTA (2015) distingue as normas tributárias ambientais em duas espécies, as que preveem tributos ambientais *lato sensu*, onde se enquadram os tributos ordinários, que possuem finalidade precipuamente arrecadatória, mas podem gerar efeitos extrafiscais ambientais (v.g., incentivos e benefícios fiscais com o fito de estimular comportamentos ambientais desejáveis), e as que estabelecem tributos ambientais *stricto sensu*, exações nas quais “deverá existir um vínculo entre a estrutura do tributo e o impacto causado no meio ambiente” (PERALTA, 2015, p. 129)

12.187/2009 (artigo 6º, inciso VI) e 12.305/2010 (artigos 6º, 8º, inciso IX, e 44) –, através, primordialmente, da adoção de alíquotas diferenciadas e flexíveis, desonerações e/ou isenções.

Com efeito, o presente estudo almeja demonstrar que o artigo 14, inciso II, da Lei de Política Nacional do Meio Ambiente, que sanciona com a perda/revogação de benefícios fiscais os empreendedores que não promovam as medidas necessárias à prevenção ou à reparação dos danos gerados pela degradação ambiental, ostenta não apenas o caráter de penalidade, mas também o de norma tributária extrafiscal indutora. Tal afirmação deriva da percepção de que o comando demove e desincentiva a prática de atividades econômicas e exploratórias desconformes aos limites de poluição admitidos pela legislação ambiental, uma vez que, caso o sujeito passivo-empendedor seja negligente ou adote conduta demasiadamente predatória, aplicar-se-á a consequência do agravamento da exação tributária⁶.

Desse modo, a previsão do artigo 14, inciso II, da Lei de Política Nacional de Meio Ambiente possui intrínseca relação com o princípio constitucional-ambiental da prevenção do dano, já que, para a manutenção dos benefícios e incentivos fiscais, determina que o contribuinte continue observando as regulações ambientais no exercício de sua atividade econômica, inibindo, por conseguinte, os riscos de lesão ao meio ambiente. Insta salientar que o objetivo das normas jurídicas e das políticas públicas ambientais deve ser, preponderantemente, a prevenção do dano ambiental e não a sua reparação, tendo em vista que, não raro, o retorno ao *status quo ante* é inviável (STEIGLEDER, 2011).

O Direito Tributário, desta feita, pode – e deve – exercer papel fundamental na indução de comportamentos ambientalmente sustentáveis pelos contribuintes, haja vista seu potencial de influência sobre as decisões econômicas conflitantes (*trade-offs*). Logo, o contribuinte que exerce atividade econômica nociva ao meio ambiente depara-se com dois cenários: ou observa a legislação ambiental que visa minorar ou

⁶ Nesse sentido: “Diante desse cenário, a norma que emana dos mencionados dispositivos representa medida alternativa à imposição de ônus financeiro, o que contribui positivamente para a preservação ambiental. Isso porque o não cumprimento da legislação ambiental implica diretamente o desembolso de recursos pelo contribuinte em razão da perda do benefício fiscal, **induzindo seu comportamento em conformidade com os parâmetros estabelecidos pela legislação ambiental**” (COSTA; CONCA; DIAS; LAVOURINHA, 2015, p. 36) (*grifos nossos*).

impedir os danos ambientais ou gera inconvenientes e prejuízos ao equilíbrio ambiental e é sancionado pela perda ou restrição de benefícios fiscais.

Referências

BENJAMIM, Antônio Herman V. Responsabilidade civil pelo dano ambiental. *Revista de Direito Ambiental*, São Paulo, RDA 9/5, p. 75-136, jan-mar/1998.

BRANDÃO, Renata Figueiredo. *Incentivo fiscal ambiental: parâmetros e limites para sua instituição à luz da Constituição Federal de 1988*, 2013, 267 p. Tese (Doutorado em Direito) – Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo, São Paulo.

CANOTILHO, José Joaquim Gomes; LEITE, José Rubens Morato. *Direito Constitucional Brasileiro*. 3.ed. São Paulo: Saraiva, 2010.

CONCA, Gabriela de Souza; COSTA, Leonardo de Andrade; DIAS, Daniela Gueiros; LAVOURINHA, Andréa Romualdo. Os trade-offs na imposição de restrições ou perda de incentivos e benefícios fiscais com fundamento na Política Nacional do Meio Ambiente. In: CARLI, Ana Alice de; COSTA, Leonardo de Andrade; RIBEIRO, Ricardo Lodi (Orgs.). *Tributação e sustentabilidade ambiental*. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2015.

FERNANDES, Andressa Guimarães Torquato. O controle ambiental dos benefícios fiscais: o próximo (e necessário) passo na evolução do instituto. In: CARLI, Ana Alice de; COSTA, Leonardo de Andrade; RIBEIRO, Ricardo Lodi (Orgs.). *Tributação e sustentabilidade ambiental*. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2015.

PERALTA, Carlos E. Reforma fiscal verde e desenvolvimento sustentável: tributação ambiental no Brasil. Perspectivas. In: CARLI, Ana Alice de; COSTA, Leonardo de Andrade; RIBEIRO, Ricardo Lodi (Orgs.). *Tributação e sustentabilidade ambiental*. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2015.

SCHOUERI, Luís Eduardo. *Normas tributárias indutoras e intervenção econômica*. Rio de Janeiro: Forense, 2005.

STEIGLEDER, Annelise Monteiro. *Responsabilidade civil ambiental: as dimensões do dano ambiental no Direito Brasileiro*. 2. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2011.