XXVI ENCONTRO NACIONAL DO CONPEDI BRASÍLIA – DF

DIREITO TRIBUTÁRIO E FINANCEIRO II

JONATHAN BARROS VITA

LIZIANE ANGELOTTI MEIRA

ANTÔNIO DE MOURA BORGES

Copyright © 2017 Conselho Nacional de Pesquisa e Pós-Graduação em Direito

Todos os direitos reservados e protegidos.
Nenhuma parte destes anais poderá ser reproduzida ou transmitida sejam quais forem os meios empregados sem prévia autorização dos editores.

Diretoria – CONPEDI
Presidente - Prof. Dr. Raymundo Juliano Feitosa – UNICAP
Vice-presidente Sul - Prof. Dr. Ingo Wolfgang Sarlet – PUC - RS
Vice-presidente Sudeste - Prof. Dr. João Marcelo de Lima Assafim – UCAM
Vice-presidente Nordeste - Profa. Dra. Maria dos Remédios Fontes Silva – UFRN
Vice-presidente Norte/Centro - Profa. Dra. Julia Maurmann Ximenes – IDP
Secretário Executivo - Prof. Dr. Orides Mezzaroba – UFSC
Secretário Adjunto - Prof. Dr. Felipe Chiarello de Souza Pinto – Mackenzie

Representante Discente – Doutoranda Vivian de Almeida Gregori Torres – USP

Conselho Fiscal:
Prof. Msc. Caio Augusto Souza Lara – ESDH
Prof. Dr. José Querino Tavares Neto – UFG/PUC PR
Profa. Dra. Samyra Haydêe Dal Farra Naspolini Sanches – UNINOVE
Prof. Dr. Lucas Gonçalves da Silva – UFS (suplente)
Prof. Dr. Fernando Antonio de Carvalho Dantas – UFG (suplente)

Secretarias:
Relações Institucionais – Ministro José Barroso Filho – IDP
Prof. Dr. Liton Lanes Pilau Sobrinho – UPF
Educação Jurídica – Prof. Dr. Horácio Wanderlei Rodrigues – IMED/ABEDi
Eventos – Prof. Dr. Antônio Carlos Diniz Murta – FUMEC
Prof. Dr. Jose Luiz Quadros de Magalhaes – UFMG
Profa. Dra. Monica Herman Salem Caggiano – USP
Prof. Dr. Valter Moura do Carmo – UNIMAR
Profa. Dra. Viviane Coêlho de Séllos Knoerr – UNICURITIBA
Comunicação – Prof. Dr. Matheus Felipe de Castro – UNOESC

D597

Direito tributário e financeiro II [Recurso eletrônico on-line] organização CONPEDI

Coordenadores: Jonathan Barros Vita; Liziane Angelotti Meira; Antônio de Moura Borges - Florianópolis: CONPEDI, 2017.

Inclui bibliografia
ISBN: 978-85-5505-438-9
Modo de acesso: www.conpedi.org.br em publicações
Tema: Desigualdade e Desenvolvimento: O papel do Direito nas Políticas Públicas

1. Direito – Estudo e ensino (Pós-graduação) – Encontros Nacionais. 2. Tributos. 3. Imunidade. 4. Impostos. XXVI EncontroNacional do CONPEDI (26. : 2017 : Brasília, DF).

CDU: 34

Conselho Nacional de Pesquisa
e Pós-Graduação em Direito
Florianópolis – Santa Catarina – Brasil

XXVI ENCONTRO NACIONAL DO CONPEDI BRASÍLIA – DF

DIREITO TRIBUTÁRIO E FINANCEIRO II

Apresentação

O XXVI Encontro Nacional do CONPEDI – Conselho Nacional de Pesquisa e Pós-Graduação em Direito ocorreu em Brasília entre os dias 19 e 21 de julho de 2017, no Centro Internacional de Convenções do Brasil, em Brasília-DF, sob o tema: "DESIGUALDADES E DESENVOLVIMENTO: O papel do Direito nas políticas públicas".

Esse evento foi realizado em parceria com o Curso de Pós-Graduação em Direito – Mestrado e Doutorado, da UNB - Universidade de Brasília, Universidade Católica de Brasília – UCB, Centro Universitário do Distrito Federal – UDF e com o Instituto Brasiliense do Direito Público – IDP.

Dentre as diversas atividades acadêmicas empreendidas neste evento, tem-se os grupos de trabalho temáticos que produzem obras agregadas sob o tema comum do mesmo.

Neste sentido, para operacionalizar tal modelo, os coordenadores dos GTs são os responsáveis pela organização dos trabalhos em blocos temáticos, dando coerência à produção e estabelecendo um fio condutor evolutivo para os mesmos.

No caso concreto, assim aconteceu com o GT DIREITO TRIBUTÁRIO E FINANCEIRO II. Coordenado pelos professores Jonathan Barros Vita, Liziane Angelotti Meira e Antônio de Moura Borges, vez que o referido GT foi palco de profícuas discussões decorrentes dos trabalhos apresentados, os quais são publicados na presente obra.

O direito tributário e financeiro hoje vem ganhando espaço importante nas discussões acadêmicas, o que vem se refletindo no volume e qualidade de trabalhos apresentados, colocando esses ramos didaticamente autônomos do direito em posição de destaque nas discussões contemporâneas, vez que afetam fortemente os cidadãos.

Tendo como pano de fundo esses ramos didaticamente autônomos do direito, foi possível agrupar os 16 trabalhos apresentados em alguns grupos, os quais se seguem, partindo da Teoria Geral do Direito Tributário (artigos 01 e 02) para a prática, perpassando Processo administrativo tributário (artigos 03 a 05), Deveres instrumentais (artigos 06 e 07), Temas

contemporâneos internacionais da tributação (artigos 08 e 09), Tributação, extrafiscalidade e meio ambiente (artigos 10 a 12), Políticas tributárias (artigos 13 e 14) e Elementos de tributos em espécies (artigos 15 e 16), como pode ser visto no sumário abaixo.

É a partir do roteiro firmado, que teoria e prática se encontram no campo do direito tributário e financeiro, perfazendo uma publicação que se imagina que será de grande valia, dada a qualidade dos artigos, para a promoção e o incentivo da pesquisa jurídica no Brasil, consolidando o CONPEDI, cada vez mais, como um importante espaço para discussão e apresentação das pesquisas desenvolvidas nos ambientes acadêmicos da graduação e pós-graduação em direito.

Finalmente, deixamos aos leitores nosso desejo de uma boa leitura, fruto da contribuição de um Grupo de trabalho que reuniu diversos textos e autores de todo o Brasil para servir como resultado de pesquisas científicas realizadas no âmbito dos cursos de Pós-Graduação Stricto Sensu de nosso país.

Prof. Dr. Jonathan Barros Vita - Unimar

Profa. Dra. Liziane Angelotti Meira - Universidade Católica de Brasília

Prof. Dr. Antônio de Moura Borges - Universidade Católica de Brasília e Universidade de Brasília

A INEFICÁCIA DA EXTRAFISCALIDADE DO IPVA BRASILEIRO PARA O DIREITO AMBIENTAL SUSTENTÁVEL

THE INEFFICIENCY OF THE EXTRAFISCALITY OF THE IPVA BRASILEIRO FOR SUSTAINABLE ENVIRONMENTAL LAW

Camila Menezes de Oliveira [1]
Ciangeli clark [2]

Resumo

Este trabalho pretende analisar se os Estados federados cumprem corretamente com a extrafiscalidade do IPVA, estabelecendo alíquotas graduadas, conforme o grau de poluição do combustível utilizado. Assim, será analisado o grau de poluição dos combustíveis para verificar a ordem de poluição de cada um deles: diesel, gasolina, álcool, gás natural e eletricidade. Após será contextualizada a exigência do IPVA pelos principais Estados brasileiros, notadamente Minas Gerais, Rio de Janeiro e São Paulo, de forma a verificar se mencionados entes federados cumprem a finalidade parafiscal do imposto, cobrando menos do contribuinte que é proprietário de veículos que utilizam combustíveis menos poluentes.

Palavras-chave: Qualidade do ar, Grau de poluição dos combustíveis veiculares, Extrafiscalidade do ipva

Abstract/Resumen/Résumé

This work intends to analyze if the federal states correctly comply with the IPVA extrafiscality, establishing graded aliquots, according to the degree of pollution of the fuel. The degree of pollution of fuels will be analyzed to verify the order of pollution of each of them: diesel, gasoline, alcohol, natural gas and electricity. After the IPVA requirement will be contextualized by the main Brazilian states, in order to verify if mentioned federal entities fulfill the parafiscal purpose of the tax, charging less of the taxpayer who owns vehicles that use fuels Less polluting.

Keywords/Palabras-claves/Mots-clés: Air quality, Degree of pollution of vehicular fuels, Extrapolation of ipva

---

[1] Mestranda em Direito pela Escola Superior Dom Helder Câmara, Pós-Graduado em Direito Tributário pelo CEAJUFE, Graduado em Direito pela Universidade Fumec, Advogada Especializada e Atuante na área do Direito Tributário

[2] Administração de Empresas pelo CEFET. Pós-graduação em Metodologia do Ensino de Matemática e Física pela FACINTER. Pós-graduada em Gestão do Trabalho Pedagógico. Mestranda em Direito Ambiental pela DHC.

INTRODUÇÃO

A ordem tributária, tão temida pelos cidadãos, na medida em que se refere à arrecadação dos tributos (taxas, impostos e contribuições), a qual é regulada e exigida pelo Estado em face dos contribuintes, pode ser utilizada com a finalidade de incentivar a sociedade a adotar medidas mais sustentáveis ao meio ambiente, mediante a cobrança a menor de tributos em face dos cidadãos e empresas que adotá-las.

Os mencionados tributos têm, a princípio, caráter arrecadatório, pois visam financiar os custos do Poder Público para garantir os direitos sociais previstos constitucionalmente: educação, saúde, lazer, etc.

Entretanto, além da função arrecadatória, os tributos também podem ter finalidade extrafiscal, a qual, contrariamente ao caráter arrecadatório da tributação, visa utilizá-la como forma do Estado intervir na ordem social e econômica, com o intuito de estabelecer regras que irão incentivar os contribuintes a tomarem as medidas sugeridas pela norma, e, em contrapartida, recolherão menos tributo.

Assim, na área ambiental, a extrafiscalidade pode ser utilizada para incentivar a adoção de medidas sustentáveis, pelas empresas e cidadãos contribuintes que terão a liberdade de escolher adotá-las ou não, tendo o valor do tributo graduado conforme o grau de poluição e degradação do meio ambiente, pagando menos se optar pela medida que for menos prejudicial ao ambiente.

Nesse contexto, pode-se citar a extrafiscalidade do (IPVA) - Imposto sobre a Propriedade de Veículos Automotores, em que os Estados, os quais detém a competência tributária outorgada pela Constituição Federal de 1988, para instituírem e exigirem mencionado tributo, poderão adotar valores menores, ou seja, estabelecerão alíquotas ou base de cálculo do imposto, menores para os veículos que utilizarem combustíveis que sejam menos prejudiciais ao ambiente.

Diante disso, é preciso analisar se os principais Estados brasileiros têm adotado critérios adequados para a efetivação da extrafiscalidade ambiental, uma vez que para que se alcançar mencionado objetivo, é preciso que as alíquotas sejam graduadas conforme o grau de poluição do combustível.

Nesse contexto, o presente trabalho tem como objetivo geral abordar a extrafiscalidade do (IPVA) - Imposto sobre a Propriedade de Veículos Automotores, dentro do papel essencial da extrafiscalidade para o desenvolvimento sustentável, haja vista que a questão ambiental é de suma importância, uma vez a quantidade de veículos cresce

demasiadamente, razão pela qual é necessário se preocupar com a qualidade do ar na atmosfera.

Buscar-se-á, averiguar a importância do Meio Ambiente para a qualidade de vida da sociedade, abordando-se, incialmente sobre a qualidade do ar para em seguida fazer um estudo para se concluir qual deve ser a gradação do índice de poluição dos combustíveis utilizados nos veículos automotores.

Em seguida, far-se-á uma investigação do IPVA brasileiro, analisando a legislação estadual dos principais Estados para verificar se adotam critérios adequados que efetivamente induzam o contribuinte a utilizar o combustível mais sustentável, de forma a reduzir a poluição do ar.

Como marco teórico, adotar-se-á a extrafiscalidade ambiental, a qual preceitua que os tributos deverão promover o desenvolvimento sustentável por meio do estabelecimento de critérios que incentivem os contribuintes a adotarem medidas mais benéficas para o meio ambiente, mediante a concessão de incentivos fiscais ou mediante a cobrança de tributo mais barato.

Assim, por meio de pesquisa doutrinária no âmbito do Direito Tributário e do Direito Ambiental, será verificada a função da extrafiscalidade ambiental, observando como ela pode ser utilizada para incentivar o uso de combustíveis mais sustentáveis, analisando-se os critérios adotados pelos principais Estados para a adoção de critérios de majoração e redução do IPVA, dentre eles o Estado de Minas Gerais, Rio de Janeiro e São Paulo, para o veículo que emprega combustível mais ou menos agressivo ao ambiente, respectivamente.

O presente tema é de suma importância, visto que evidencia-se nos últimos anos um elevado crescimento da frota de carros que circulam pelas cidades, aumentando o lançamento de gases poluentes na atmosfera, pelo que se faz necessário estimular a utilização de combustíveis menos prejudiciais ao ar, razão pela qual é necessário verificar se os Estados têm contribuído para a efetivação dessa política.

Para tanto será estudada a importância do direito à qualidade do ar, bem como será analisado o grau de poluição dos combustíveis utilizados pelos veículos automotores para ao final verificar se a legislação estadual dos Estados de Minas Gerais, São Paulo e Rio de Janeiro, adotam critérios adequados de forma a prever alíquota crescente conforme o grau de poluição do combustível, com o fito de se efetivar a extrafiscalidade ambiental.

1. O DIREITO À QUALIDADE DO AR

As inúmeras atividades econômicas consideradas essenciais para o crescimento econômico têm proporcionado impactos ao meio ambiente, dentre eles a poluição do ar atmosférico, cujo controle esbarra em uma série de dificuldades. Um deles é o fato de que a maioria das nações em desenvolvimento dependem da queima do combustível fóssil, do carvão e do petróleo para a produção econômica, sendo improvável que mudem para combustíveis menos poluentes e mais caros. (FERNANDES, 2001, p. 10)

No entanto, a mudança para combustíveis menos poluentes pode conduzir a melhores resultados de saúde, o que garantiria o desenvolvimento sustentável que consiste em permitir, minorar os impactos ao meio ambiente, proporcionar um desenvolvimento econômico, e concomitantemente permitir a promoção social e a proteção do meio ambiente.

O Conselho Nacional do Meio Ambiente (CONOMA), mediante a Resolução nº 5, de 15 de junho de 1989, criou o (PRONAR) - Programa Nacional de Controle de Qualidade do Ar, com o fito de estabelecer as diretrizes e o controle do ar atmosférico.

Posteriormente, por meio da Resolução nº 3, de 28 de junho de 1990, definiu poluente atmosférico como:

> qualquer forma de matéria ou energia com intensidade e em quantidade, concentração, tempo ou características em desacordo com os níveis estabelecidos, e que tornem ou possam tornar o ar: I- impróprio, nocivo ou ofensivo à saúde; II – inconveniente ao bem-estar público; III – danoso aos materiais, à fauna e flora; IV – prejudicial à segurança, ao uso e gozo da propriedade e às atividades normais da comunidade.

Dessa forma, infere-se que os combustíveis utilizados pelos veículos automotores interferem na qualidade do ar, visto que a sua queima libera gases poluentes (gás carbônico), razão pela qual é importante se preocupar com essa questão ambiental, conforme se pretende fazer no presente estudo.

A Organização Mundial da Saúde, visando tornar o ar satisfatório à vida humana, alterou os padrões de qualidade do ar, estabelecendo novos índices, reduzindo a média diária recomendada para partículas inaláveis a um terço do índice previsto anteriormente. (SIRVINSKAS, 2013, p. 205).

A Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente e Desenvolvimento em 1992 na cidade do Rio de Janeiro (RIO 92) institui a Convenção Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima (UNFCCC), registro importante para a preservação e conservação da biodiversidade. Tem por objetivo monitorar os gases de efeito estufa e suas concentrações na atmosfera. Gases provenientes das atividades humanas, como da queima dos combustíveis fósseis. Expostos no artigo 3° dos Princípios da convenção:

> As Partes Contratantes devem proteger o sistema climático para beneficio das gerações presentes e futuras da humanidade, com base na equidade e de acordo com as suas responsabilidades comuns, mas diferenciados e com as respectivas capacidades. Assim, as Partes constituídas por países desenvolvidos devem tomar a liderança no combate à alteração climática e aos seus efeitos adversos; (ONU, 1992. online).

O Protocolo de Kyoto de 1997 vem ratificar as preocupações com a qualidade do ar atmosférico, ratificar o tratado no empenho minimizar as emissões, e exposto no princípio 7º da Declaração do Rio sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento de 1992;

> Os Estados irão cooperar, em espírito de parceria global, para a conservação, proteção e restauração da saúde e da integridade do ecossistema terrestre. Considerando as diversas contribuições para a degradação do meio ambiente global, os Estados têm responsabilidades comuns, porém diferenciadas. Os países desenvolvidos reconhecem a responsabilidade que lhes cabe na busca internacional do desenvolvimento sustentável, tendo em vista as pressões exercidas por suas sociedades sobre o meio ambiente global e as tecnologias e recursos financeiros que controlam. (ONU, 1992)

O protocolo de Kyoto estimulou a substituição do uso dos derivados de petróleo pela energia elétrica e do gás natural.

Nesse contexto, considerando que o ar é um recurso ambiental indispensável aos seres vivos, sendo que a sua contaminação possui rápida disseminação e dificílimo controle é necessário preocupar com os agentes poluidores decorrentes das queimadas, poluição rural, indústrias e automóveis, pois a emissão de monóxido de carbono e dióxido de enxofre provenientes dessas atividades são prejudiciais ao ar atmosférico.

O presente trabalho pretende estudar uma das formas de incentivar a utilização de combustíveis menos poluentes nos automóveis, mediante a exigência de IPVA) – Imposto sobre a Propriedade de Veículos Automotivos menos oneroso para os proprietários que adotarem a forma menos prejudicial ao ar. Por essa razão é importante analisar as questões ambientais relacionadas à qualidade do ar.

A Resolução Conama nº 18, de 1986, do (IBAMA) - Conselho Nacional do Meio Ambiente, considerando que os veículos automotores são fontes relevantes de emissão evaporativa de combustível, o que contribui para a contínua deterioração da qualidade do ar,

especialmente nos centros urbanos; e considerando que a utilização de tecnologias adequadas, de uso comprovado, permite atender as necessidades de controle da poluição, bem como de economia de combustível; instituiu por meio desta Resolução do (PROCONVE) - Programa de Controle da Poluição do Ar por veículos automotores, cujo objetivo é (inciso I):

- reduzir os níveis de emissão de poluentes por veículos automotores visando o atendimento aos Padrões de Qualidade do Ar, especialmente nos centros urbanos;
- promover o desenvolvimento tecnológico nacional, tanto na engenharia automobilística, como também em métodos e equipamentos para ensaios e medições da emissão de poluentes;
- criar programas de inspeção e manutenção para veículos automotores em uso;
- promover a conscientização da população com relação à questão da poluição do ar por veículos automotores;
- estabelecer condições de avaliação dos resultados alcançados;
- promover a melhoria das características técnicas dos combustíveis líquidos, postos à disposição da frota nacional de veículos automotores, visando a redução de emissões poluidoras à atmosfera;

Infere-se, ainda, que o PROCONVE instituiu a Comissão de Acompanhamento e Avaliação a qual deve identificar e propor medidas que otimizem o programa, desenvolvendo campanhas educativas com relação à poluição do ar por veículos automotores; e atuar junto aos governos estaduais e municipais, visando o desenvolvimento de sistemas de transportes de massa, preferencialmente elétricos, e melhoria de tráfego (inciso IV).

Além disso, a mencionada Resolução Conama nº 18, de 1986 atribui ao IBAMA a competência para emitir as notificações necessárias às empresas industriais, fundamentando-se, quanto a certificação de conformidade e acompanhamento da produção de veículos, motores e peças de reposição, para verificar se estão adotando medidas sustentáveis para o meio ambiente (inciso V), notadamente com relação aos limites máximos de emissão de poluentes do ar para os motores e veículos automotores novos (inciso VI).

Portanto, a qualidade do ar é de suma importância para os dias atuais, visto que com o crescimento da economia ele tem sido prejudicado pela emissão de gases poluentes advindos da queima da cana de açúcar, da industrialização e do aumento de veículos que circulam nas cidades, razão pela qual se faz necessário que haja um controle do Poder Público sobre essas atividade poluentes.

Como tratado, o presente estudo se restringirá a analisar a cobrança do (IPVA) – Imposto sobre a Propriedade de Veículos Automotores, na medida em que é possível incentivar a utilização de combustíveis menos poluentes, cobrando um valor menor do citado imposto dos proprietários que utilizarem veículos mais sustentáveis. Além disso, conforme visto, cabe ao IBAMA e ao Conselho Nacional do Meio Ambiente promoverem a fiscalização das indústrias automotivas de forma a incentivar a adoção dos combustíveis menos poluentes.

2. GRAU DE POLUIÇÃO DOS COMBUSTÍVEIS UTILIZADOS NOS VEÍCULOS

Conforme visto, a poluição do ar é um dos grandes problemas enfrentados pelas nações, pelo que é necessário implementar políticas públicas que promovam a adoção de tecnologias que emitam menos poluentes na atmosfera. Os gases produzidos pelos veículos automotores são os grandes responsáveis pelas intercorrências na qualidade do ar, razão pela qual, para compreender as políticas públicas que devem ser adotadas pelos Estados, com o intuito de incentivar a adoção de combustíveis menos poluentes, é necessário saber o grau de poluição de cada um deles.

O presente trabalho tem como referência o estudo realizado pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – (IPEA), no ano de 2011, o qual analisou as emissões relativas

O mencionado trabalho concluiu que o grau de poluição dos combustíveis, do mais poluente para o menos poluente é o seguinte: diesel, gasolina, álcool, gás natural e eletricidade. (CARVALHO, 2011, p. 11)

Conclui-se que 20% das emissões de Gás Carbônico - CO^2 proveniente da queima do álcool é renovável, enquanto essa mesma porcentagem não é aproveitada na queima da gasolina, por exemplo.

O Estudo realizado pelo IPEA concluiu, ainda que os veículos movidos a diesel emitem mais CO2 por unidade de volume ou peso de combustível em relação aos demais modais motorizados que utilizam gasolina, álcool. (CARVALHO, 2011, p. 15)

Os hidrocarbonetos que compõem a gasolina são mais leves do que aqueles que compõem o óleo diesel, pois são formados por moléculas de menor cadeia carbônica, com isso a gasolina se torna menos poluente do que o diesel. (CARVALHO, 2011, p. 26)

O álcool, juntamente com a gasolina, polui consideravelmente menos do que o diesel, graças ao catalisador que é uma peça utilizada para reduzir a emissão de gases poluentes. Esse equipamento faz com que os gases mais prejudiciais sejam transformados em

substâncias menos perigosas, e, contudo, isso não impede a emissão, tanto pelo álcool como pela gasolina, do dióxido de carbono, que contribui para o efeito estufa e o aquecimento global. (COELHO, 2014, p. 38)

Já a queima do álcool emite menos gases poluentes na atmosfera, pelo fato de ser derivado da fermentação da cana-de-açúcar, a queima do álcool produz em média 25% menos monóxido de carbono e 35% menos óxido de nitrogênio (NO) que a gasolina. Mas o álcool também polui, é verdade que em menos proporção que a gasolina, mas não pode ser classificado como não-poluente. (COELHO, 2014, p. 39)

O gás natural, combustível fóssil não renovável, também tem sido utilizado pelos proprietários de veículos que substituem o álcool, a gasolina e o diesel por esse combustível gasoso, o qual após ser tratado e processado, apresenta grande teor energético, sendo bastante aproveitado nas indústrias para a geração de energia elétrica. Ele é considerado mais "limpo" entre os combustíveis de origem fóssil, e emite menos poluentes se comparado ao petróleo e ao carvão mineral, mas a sua utilização também contribui para a poluição atmosférica e para intensificação do efeito estufa.

Já os veículos movidos a eletricidade constituem a forma mais avançada de prevenir a emissão de gases poluentes. O veículo elétrico utiliza propulsão através de motores elétricos e é composto por um sistema que permite nenhuma emissão de poluentes. (WIKIPÉDIA, 2017, p. 1)

Assim, tendo este artigo o objetivo de analisar a efetividade da cobrança do IPVA como instrumento de incentivo para a utilização de veículos mais sustentáveis, verifica-se que as legislações devem prever imposto menor, incentivos fiscais ou até mesmo isenções para os veículos movidos a eletricidade, gás natural e álcool que são os menos poluentes. Já para a gasolina e o diesel deve-se cobrar um valor maior para o tributo, uma vez que eles são os combustíveis mais prejudiciais ao meio ambiente.

Dessa forma, mais adiante será analisada a legislação dos principais Estados Brasileiros (Minas Gerais, Rio de Janeiro e São Paulo) para verificar se eles adotam critérios corretos para a cobrança do IPVA de forma a incentivar a utilização de combustíveis menos poluentes, cobrando menos imposto dos veículos movidos a álcool, gás natural e eletricidade.

3. EXTRAFISCALIDADE

O Direito Ambiental, ciência que detém autonomia científica, apresenta caráter interdisciplinar e obedece a princípios específicos de proteção ambiental, estabelecendo as normas e princípios necessários para a eficácia da proteção do meio ambiente.

Entretanto, o Direito Ambiental sozinho não conseguiria proteger a natureza, sendo necessário a sua correlação com outros ramos do Direito, dentre eles, o Direito Tributário, o qual por meio da extrafiscalidade pode ser um importante instrumento para se garantir o almejado desenvolvimento sustentável. (THOMÉ, 2012, p. 57))

É possível depreender que o Direito é uno, uma vez que é todo interligado para regrar a vida social, razão pela qual não se pode dizer que cada ramo do Direito é Autônomo ou mais importante que os demais. Coaduna com esse entendimento, Sacha Calmon explica:

> São tolices essas 'autonomias cientificas' dos diversos ramos do Direito. Muitos juristas se comprazem em dizer que o seu Direito é autônomo e importante, mais importante que os demais. Ora, essa divisão do Direito em ramos é, a um só tempo, funcional e didática e nada mais. Serve apenas ao pragmatismo, na regulação dos múltiplos aspectos da vida social, instituindo princípios e diretivas adequadas aos objetos regulados, e fac0ilita no plano didático o ensino e a compreensão do Direito. (COELHO, 2015, p. 30)

Nesse sentido, tem-se que as normas jurídicas exercem um papel importante como instrumentos do Estado para incentivar e reger o progresso de suas atividades econômicas. O desenvolvimento sustentável está diretamente atrelado à proteção do meio ambiente, pelo que a legislação que trouxer normas relacionadas com o prosperidade econômica deverão estabelecer critérios para incentivar a proteção do meio ambiente. (THOMÉ, 2012, p. 808)

Os instrumentos econômicos têm por escopo incentivar a adoção de "gestões ecológicas" pelos empreendedores, por meio de normas que trazem a exigência de se adotar critérios sustentáveis de utilização dos recursos naturais, trazendo, em contrapartida, algum benefício. (THOMÉ, 2012, p. 818).

A extrafiscalidade é um dos exemplos de instrumento econômico necessários para a implementação de políticas públicas ambientalmente saudáveis, por meio de benefícios ou incentivos fiscais que são concedidos aos contribuintes que exercerem as suas atividades de forma menos degradante ao meio ambiente.

É sabido que a principal função dos tributos é arrecadar recursos para o custeio das despesas estatais, cuja finalidade é fiscal, a qual tem certa importância para o meio ambiente, na medida em que a maioria dos recursos públicos utilizados na manutenção do equilíbrio ecológico advém dessa fiscalidade tributária.

No entanto, existem tributos cuja finalidade não é fiscal, e sim parafiscal ou extrafiscal, a qual se faz presente quando o Poder Público torna a arrecadação um instrumento de fomento ou inibição de condutas que visam atender o interesse público.

Nesse sentido, ao conceder isenção ou tributação menor para o contribuinte que adotar critérios menos prejudiciais ao meio ambiente, evidencia-se a função extrafiscal dos tributos.

Romeu Thomé explica que "através de isenções concedidas em caráter extrafiscal a determinados setores da economia, ao Poder Público é facultado induzir políticas econômicas e investimentos em prol do desenvolvimento sustentável e da preservação ambiental." (THOMÉ, 2012, p. 818).

Frederico Amado ao explicar a função da extrafiscalidade do IPVA, argumenta que a legislação dos Estados deve prever a isenção ou a redução da base de cálculo para os veículos que adotem sistemas ou tecnologias, comprovadamente menos prejudiciais ao meio ambiente. (AMADO, 2012, p. 797).

Dessa forma, verifica-se que a extrafiscalidade pretende proporcionar uma redução da carga tributária dos empreendedores, o que reduziria o custo de suas produções, desde que adotem medidas mais sustentáveis no exercício das suas atividades econômicas.

Nesse contexto, verifica-se que a extrafiscalidade é um excelente caminho para a efetivação de inúmeros princípios ambientais, como o Desenvolvimento Sustentável, a prevenção, a precaução, o poluidor-pagador, o protetor-recebedor e da função socioambiental da propriedade, na medida em que os empreendedores que adotarem novas medidas de prevenção (risco certo) ou de precaução (risco incerto) dos danos ambientais, deverão gozar de benefícios fiscais a título de incentivo e compensação. Assim, Frederico Amado explica:

> Por sua vez, a extrafiscalidade dos tributos é uma das formas de fazer com que o poluidor internalize os custos sociais da degradação, pois a tributação deverá ser majorada proporcionalmente ao impacto ambiental causado (Princípio do Poluidor-Pagador), assim como conceda benesses em favor daqueles que protegem o meio ambiente (Princípio do Protetor-Recebedor). (AMADO, 2012, p. 799)

Uma implicação positiva da redução da carga tributária, por meio da extrafiscalidade, consiste no fato de que esta, ao reduzir os custos das empresas, permite que o produto seja comercializado em preço mais módico, tornando-o mais competitivos no mercado, o que é do interesse dos empreendedores. (THOMÉ, 2012, p. 818)

Assim, os instrumentos econômicos utilizados com a finalidade de proteger o ambiente, visam estabelecer métodos adequados para o uso correto dos recursos ambientais.

Nesse sentido, dependendo da política adotada, é possível incentivar ou reprimir o uso desses recursos naturais, ficando a critério do empreendedor escolher entre adotar os critérios estabelecidos pela norma jurídica.

Exemplo de extrafiscalidade ocorre com o IPVA – Imposto sobre a propriedade de veículos automotores, em que a legislação dos Estados, o quais detém a competência constitucional para exigir mencionado imposto, para contribuir com o desenvolvimento sustentável deve estabelecer valores menores das alíquotas ou base de cálculo para os veículos que utilizarem combustíveis menos poluentes.

Nesse contexto, passa-se a analisar a exigência do IPVA nos principais Estados Brasileiros: Minas Gerais, Rio de Janeiro e São Paulo; com o fito de verificar se as regras por eles adotadas são eficazes, de forma a incentivar a adoção de combustíveis menos poluentes à atmosfera.

3.1 Extrafiscalidade do IPVA Brasileiro

Conforme visto, a exigência do IPVA pode contribuir para o desenvolvimento sustentável, na medida em que a legislação dos Estados, ao estabelecerem as regras para a exigência desse tributo, poderão exigir a adoção de isenções, incentivos ou alíquotas e base de cálculo inferiores para os veículos que utilizarem combustíveis menos poluentes ao ar.

No título 2 desse artigo, ao tratar sobre o grau dos poluentes emitidos no ar pelos veículos, analisou-se os combustíveis utilizados nos veículos automotores, concluindo-se pela gradação dos combustíveis mais poluentes, o quais seguem a seguinte ordem: gasolina (mais poluente), bicombustível (gasolina + álcool); álcool; Gás Natural; eletricidade (menos poluente).

Dessa forma, analisar-se-á a legislação dos Estados de Minas Gerais, Rio de Janeiro e São Paulo para se verificar ao final se mencionados entes federados cumprem a função extrafiscal que o IPVA pode exercer sobre os contribuintes, cobrando menos dos contribuintes que são proprietários de veículos que utilizam combustíveis menos poluentes.

A extrafiscalidade nesse caso está atrelada ao princípio do poluidor-pagador, na medida em que a carga tributária deve ser proporcional ao nível de degradação do ambiente.

O mencionado princípio do poluidor-pagador para Borges, significa que:

> as pessoas físicas ou jurídicas que atuem com responsabilidade na busca da preservação ambiental devam ser premiadas com algum benefício, visto colaborarem em prol de toda a coletividade na concretização e na garantia do direito fundamental ao meio ambiente ecologicamente equilibrado. (BORGES, 2010, p. 208).

Passa-se, assim, à análise das legislações estaduais sobre o IPVA:

3.1.1 O IPVA de Minas Gerais

No Estado de Minas Gerais, o Imposto sobre a Propriedade de Veículos Automotores foi instituído pela Lei Estadual nº 14.937, de 23 de dezembro de 2003, a qual prevê que o Imposto sobre a Propriedade de Veículos Automotores - IPVA - incide, anualmente, sobre a propriedade de veículo automotor de qualquer espécie, sujeito a registro, matrícula ou licenciamento no Estado. (Art. 1º).

Infere-se que as alíquotas do IPVA mineiro são graduadas conforme o tipo de veículo:

> 1. 4% (quatro por cento) para automóvel, veículo de uso misto, veículo utilitário;
> 2. 3% (três por cento) para caminhonete de carga picape e furgão;
> 3. 1% (um por cento) para veículos destinados a locação, de propriedade de pessoa jurídica que preencha os requisitos determinados pela lei.
> 4. 1% (um por cento) para ônibus, microônibus, caminhão, caminhão-trator e aeronave;
> 5. 2% (dois por cento) para motocicleta, motoneta, triciclo, quadriciclo e ciclomotor;
> 6. 3% (três por cento) para embarcação;
> 7. 2% (dois por cento) para automóvel, veículo de uso misto e veículo utilitário que possuam autorização para transporte público rodoviário de passageiros comprovada mediante registro no órgão de trânsito na categoria "aluguel";
> 8. (vetado).
> 9. 0,5% (zero vírgula cinco por cento) para caminhões destinados a locação, de propriedade de pessoa jurídica que utilize no mínimo quinhentos veículos

> registrados no Estado destinados exclusivamente a locação, mediante regime especial de tributação concedido pela Secretaria de Estado de Fazenda, na forma, nos prazos e nas demais condições estabelecidos em regulamento.

Portanto, não há previsão de alíquotas diferenciadas, conforme o combustível utilizado pelo veículo automotor, o que demonstra a despreocupação da Lei que regula o IPVA no Estado de Minas Gerais.

O § 6º do mencionado artigo 10 da Lei Estadual nº 14.937, de 2003, prevê que o veículo que for movido exclusivamente a álcool etílico hidratado combustível, terá a base de cálculo reduzida em 30% (trinta por cento).

Portanto, a única regra trazida pela legislação mineira que pretende incentivar a utilização de combustível menos poluente, é a que prevê base de cálculo menor para os veículos que utilizam exclusivamente o álcool.

Entretanto, não mais se fabrica carros exclusivamente movidos a álcool, conforme estatística feita pela Associação Nacional de Fabricantes de Veículos Automotores (ANFAVEA), o que torna a regra da Lei de Minas Gerais ineficaz, na medida em que prevê hipótese da redução do IPVA que não existe. (ANFAVEA, 2012, p. 1)

Acredita-se que a legislação poderia conceder isenção, por exemplo, para o veículo movido a álcool, gás natural ou eletricidade que são os exemplos de carros mais sustentáveis.

Entretanto, o IPVA do Estado de Minas Gerais prevê a isenção do mencionado imposto somente para veículos que são da propriedade de órgãos públicos; do turista estrangeiro; do motorista profissional autônomo, veículo roubado, furtado ou extorquido; e do veículo sinistrado com perda total, não havendo previsão de isenção para a utilização de combustíveis menos poluentes. (Artigo 3º)

Dessa forma, conclui-se que a legislação de Minas Gerais merece ser alterada para prever alíquotas graduadas conforme o grau de poluição dos combustíveis, prevendo alíquotas proporcionais ao grau de poluição que obedece a seguinte ordem, do maior para o menor: do diesel, gasolina, álcool, gás natural e eletricidade.

3.1.2 O IPVA do Rio de Janeiro

No Estado do Rio de Janeiro o IPVA foi instituído pela Lei nº 2.877, de 1997, a qual prevê a gradação da alíquota do imposto conforme o grau de poluição do combustível utilizado pelo veículo.

Infere-se do artigo 10 da mencionada lei que a alíquota será de 4% para automóveis de passeio e camionetas, inclusive à gasolina ou à diesel, exceto utilitários; 2% para automóveis que utilizem motor especificado de fábrica para funcionar, exclusivamente, com álcool; 1,5% para veículos que utilizem gás natural ou veículos híbridos que possuem mais de um motor de propulsão, usando cada um seu tipo de energia para funcionamento sendo que a fonte energética de um dos motores seja a energia elétrica; e 0,5% para veículos que utilizem motor de propulsão especificado de fábrica para funcionar, exclusivamente, com energia elétrica.

Portanto, verifica-se que a legislação fluminense prevê a alíquota maior para os combustíveis mais poluentes (gasolina e diesel) e prevê a menor alíquota para a utilização do motor elétrico que conforme estudado é o que menos polui o ambiente.

Nesse contexto, importante mencionar que os veículos movidos a energia elétrica, no Brasil, ainda constituem um projeto a longo prazo, pois não são fabricados em razão do atual nível de tecnologia que não é capaz de produzi-los.

Ademais, uma falha verificada na legislação diz respeito à isenção trazida pelo artigo 5º, inciso VII que isenta do IPVA os veículos automotores terrestres com mais de 15 (quinze) anos de fabricação, pois referida previsão estimula a manutenção de veículos antigos, os quais são mais poluentes por não utilizarem métodos e tecnologias implementadas nos veículos novos de forma a reduzir o índice de poluição, o que acaba sendo prejudicial ao meio ambiente.

Portanto, conclui-se que o IPVA do Estado do Rio de Janeiro prevê várias alíquotas diferentes para cada tipo de combustível utilizado nos veículos, adotando valor maior para o mais poluente que é o diesel e a gasolina, e, prevendo alíquota mediana para os que se movem com o álcool, bem como prevê alíquota ínfima de 0,5 para os que forem movidos a eletricidade que é a forma mais sustentável por não emitir gases poluentes.

Referida gradação das alíquotas é importante que seja adotada pelos demais Estados para estimular as indústrias a fabricarem veículos mais sustentáveis, bem como de forma que o IPVA a ser recolhido seja interessante para o contribuinte, razão pela qual a alíquota prevista para o gás natural e a eletricidade, por exemplo, que são os menos prejudiciais ao ambiente deve ser bem menor que a alíquota dos demais combustíveis como o diesel e a gasolina. Se a diferença da alíquota não for interessante, a lei não estará incentivando o cidadão a adquirir o carro mais sustentável para o meio ambiente.

Assim, a única falha da lei do Rio de Janeiro é incentivar a aquisição e a manutenção de veículos antigos, o que deve ser alterado uma vez que quanto mais antigo, mais poluente,

já que as tecnologias implementadas para reduzir a emissão dos gases não eram utilizadas há 15 anos.

3.2 O IPVA de São Paulo

No Estado de São Paulo a Lei Estadual nº 13.296, de 2008 estabelece o tratamento tributário do IPVA, prevendo alíquotas progressivas conforme o tipo de veículo: 1,5% para veículos de carga tipo caminhão; e 2% para ônibus, caminhonetes, motocicletas, máquinas de terraplanagem, trator, dentre outros. (artigo 9º)

A lei paulista prevê, ainda, a alíquota de 3% para veículos que utilizarem motor especificado para funcionar, exclusivamente, com os seguintes combustíveis: álcool, gás natural veicular ou eletricidade, ainda que combinados entre si; e prevê a alíquota de 4% para qualquer veículo automotor não incluído na regra anterior.

Portanto, a Lei do Estado de São Paulo prevê alíquota de 3% para os veículos menos poluentes, que utilizam combustíveis menos agressivos ao meio ambiente (álcool, gás natural ou eletricidade), e, estabelece alíquota maior (de 4%) para os demais veículos que são os movidos a gasolina, diesel e os bicombustíveis (gasolina e álcool).

Importante mencionar que o §3º do artigo 9ª da Lei Estadual nº 13.296, de 2008 prevê, ainda, a alíquota de 3% para veículos fabricados até 31 de dezembro de 2008 que utilizarem motor especificado para funcionar exclusivamente a gasolina, quando adaptado, até a mesma data, para funcionar de maneira combinada com gás natural veicular, ficando convalidados os procedimentos anteriormente adotados.

Portanto, com a previsão da mencionada regra, infere-se que a Lei Paulista prevê um incentivo ao uso do gás natural em veículos antigos, ao reduzir a alíquota de 4% para 3%.

Entretanto, infere-se que a Lei Estadual nº 13.296, de 2008 prevê a isenção do IPVA para os veículos fabricados há mais de 20 anos, repetindo o erro cometido pelo Estado do Rio de Janeiro ao estimular a manutenção no mercado de veículos antigos que não utilizam tecnologias que visam reduzir a poluição do ar, o que não contribui para o desenvolvimento sustentável.

Isso posto, verifica-se que a Lei do Estado de São Paulo, embora preveja uma gradação do valor do IPVA, prevendo um imposto maior para os veículos que utilizam combustíveis mais poluentes e um imposto menor para os carros que utilizam os combustíveis menos prejudiciais à atmosfera, infere-se que a legislação merece algumas alterações.

Inicialmente seria interessante prever uma alíquota menor que 3% de forma a efetivamente incentivar o uso do álcool, do gás natural e da eletricidade, de forma a reduzir o imposto para que fique interessante para o contribuinte optar por veículos que utilizam esses combustíveis. Além disso, a lei deve ser alterada para desestimular a aquisição de veículos antigos, prevendo alíquota ou base de cálculo superior para os veículos fabricados há mais de 20 anos.

4. CONCLUSÃO

O tão almejado desenvolvimento econômico que se almeja desde a Revolução Industrial, nas últimas décadas enfrenta os questionamentos dos órgãos internacionais e da sociedade que se preocupam com o problema do meio ambiente. Nesse sentido, não é possível nos dias de hoje planejar um capitalismo sustentável sem se preocupar com a questão ambiental.

Diante disso, os Estados devem valer-se de estratégias que os possibilitam educar os cidadãos, incentivando-os a fazerem uso dos meios menos degradantes à natureza.

A extrafiscalidade dos tributos é um dos instrumentos econômicos do Poder Público para incentivar a utilização de medidas menos prejudiciais ao meio ambiente, cobrando menos dos contribuintes que adotá-las.

Os Estados federados brasileiros podem valer-se da extrafiscalidade do IPVA, cobrando valores menores para os veículos cujos combustíveis são menos poluentes (álcool, gás natural e eletricidade).

Conforme visto neste trabalho, verificou-se que o Estado do Rio de Janeiro adota alíquotas progressivas, conforme o combustível mais poluente, sendo o Estado que estabelece diversas alíquotas para cada combustível (4% para gasolina e diesel; 2% para álcool; 1,5% para gás natural ou híbridos e 0,5% para os movidos a eletricidade). O Estado de São Paulo adota duas alíquotas (4% e 3%), sendo a maior para a gasolina e o diesel e a menor para os demais combustíveis. Já o Estado de Minas Gerais não prevê essa gradação das alíquotas conforme os combustíveis utilizados, estabelecendo tão somente a redução da base de cálculo do imposto para os veículos movidos exclusivamente a álcool, os quais já não são mais fabricados, o que torna a regra inócua.

Portanto, percebe-se que o Estado do Rio de Janeiro é o que apresenta as regras mais eficazes para se permitir o desenvolvimento sustentável, na medida em que prevê várias

alíquotas para cada combustível, e estabelece a menor alíquota para os carros movidos a eletricidade que é a forma menos poluente.

Entretanto, verifica-se que a legislação dos Estados ainda estimula a aquisição de veículos antigos, os quais não possuem tecnologias menos poluentes, o que merece ser desestimulado, mediante a cobrança de IPVA mais caro para esses veículos.

Tem-se, ainda, que é necessário adequar as legislações do IPVA para prever alíquotas para cada tipo de combustível de forma que haja uma considerável diferença entre elas (por exemplo 5%, 3%, 0,5%, isenção), estabelecendo a menor alíquota ou até mesmo a isenção para a forma menos agressiva ao ar atmosférico, de forma que a aquisição desses veículos menos poluentes seja interessante para os contribuintes.

Somente com a observância desses critérios será possível obter a efetivação da função extrafiscal do IPVA que é incentivar os contribuintes a adquirirem veículos, cujos combustíveis sejam menos poluentes.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

AMADO, FREDERICO. **Direto Ambiental Esquematizado**. 4ª ed: Editora Método, 2012.

Associação Nacional de fabricantes de veículos automotores - ANFAVEA. **Anuário da Indústria Automobilística Brasileira** – 2012. Disponível em: http://www.anfavea.com.br/anuario.html

BORGES, Alexandre Walmott; MELLO, Giovanna Cunha; OLIVEIRA, Mário Ângelo. Mecanismos garantidores do direito fundamental ao ambiente na política nacional de resíduos sólidos: análise dos princípios do poluidor pagador e do protetor recebedor. **Veredas do Direito.** Belo Horizonte, v. 7, n 13/14, p. 191-212, 2010.

CARVALHO, Carlos Henrique Ribeiro de. **Emissões relativas de poluentes do transporte motorizado de passageiros nos grandes centros urbanos brasileiros**. IPEA, 2011. Disponível em: **http://www.en.ipea.gov.br/agencia/images/stories/PDFs/TDs/td_1606.pdf**

COELHO, Hamilton Antônio Coelho; COSTA, Beatriz Souza. **O papel da Extrafiscalidade na Preservação Ambiental.** In: Extrafiscalidade Ambiental e Desenvolvimento Sustentável. Org. Luiz Gustavo Levate; Paulo Adyr Dias do Amaral. D'Plácido Editora, 2014.

COÊLHO, Sacha Calmon Navarro. **Curso de Direito Tributário Brasileiro**. 14ª ed. Rio de Janeiro: Editora Forense, 2015.

CONSELHO NACIONAL DO MEIO AMBIENTE. Dispõe sobre padrões de qualidade do ar, previstos no PRONAR. Resolução Conama 5, de 15 de junho de 1989 e Resolução CONOMA 3, de 28 de junho de 1990

FERNANDES, Élcio. **A qualidade do crescimento**. Editora UNESP. Disponível em: http://siteresources.worldbank.org/BRAZILINPOREXTN/Resources/3817166-1185895645304/4044168-1186324101142/01QualidadeCrescimento_full.pdf

MENDES, Francisco Eduardo e Ronaldo Seora de Motta. **Instrumentos Econômicos para o Controle Ambiental do Ar e da Água**: uma resenha da experiência internacional.

ONU. 1992 - ORGANIZAÇÕES DAS NAÇÕES UNIDAS. Declaração do Rio sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento. Disponível em:<http://www.onu.org.br/rio20 /img/2012/01/rio92.pdf>.Acesso em : 06 mai. 2016.

ONU. 1997 - ORGANIZAÇÕES DAS NAÇÕES UNIDAS. Protocolo de Kyoto 1997. Disponível em: < http://mudancasclimaticas.cptec.inpe.br/~rmclima/pdfs/Protocolo_Quioto.pdf>. Acesso em: 06 mai. 2016.

SIRVINSKAS, Luís Paulo. **Manual de Direito Ambiental**. 11ª ed: Editora Saraiva, 2013.

THOMÉ, Romeu. **Manual de Direito Ambiental**. 2ª ed. Editora JusPodivm, 2012.

Veículo elétrico. Wikipédia: **A enciclopédia livre**. Disponível em https://pt.wikipedia.org/wiki/Ve%C3%ADculo_el%C3%A9trico