

IV CONGRESSO INTERNACIONAL DE DIREITO AMBIENTAL

COMPETÊNCIAS AMBIENTAIS E SEGURANÇA JURÍDICA

CAIO AUGUSTO SOUZA LARA

JOSÉ ADÉRCIO LEITE SAMPAIO

LUIZ GUSTAVO GONÇALVES RIBEIRO

C737

Competências ambientais e segurança jurídica [Recurso eletrônico on-line] organização
Escola Superior Dom Helder;

Coordenadores: Caio Augusto Souza Lara, José Adércio Leite Sampaio, Luiz Gustavo
Gonçalves Ribeiro – Belo Horizonte: ESDH, 2017.

Inclui bibliografia

ISBN: 978-85-5505-276-7

Modo de acesso: www.conpedi.org.br em publicações

Tema: Sustentabilidade, Ambientalismo de Mercado e Geopolítica.

1. Direito – Estudo e ensino (Graduação e Pós-graduação) – Brasil – Congressos internacionais. 2. Competências ambientais. 3. Segurança Jurídica. I. Congresso Internacional de Direito Ambiental (4:2016 : Belo Horizonte, MG).

CDU: 34



Dom Helder

ESCOLA DE DIREITO

IV CONGRESSO INTERNACIONAL DE DIREITO AMBIENTAL

COMPETÊNCIAS AMBIENTAIS E SEGURANÇA JURÍDICA

Apresentação

O despertar da questão ambiental, sua importância, nuances e implicações, foi abordado, sob a égide das “Competências Ambientais e Segurança Jurídica”, por trabalhos ecléticos que revelaram o quão sublime é hoje o meio ambiente, assim considerado pelos mais diversos ramos do direito. O conteúdo interdisciplinar dos textos ora apresentados externa, nos limites do tema que deu título ao Grupo de Trabalho, aspectos penais, tributários, administrativos, civis e constitucionais correspondentes, a demonstrar que não apenas frutíferas, mas necessárias, são as implicações jurídicas ambientais no dia a dia de cada um e de todos. Trata-se de questão afeta, a um só tempo, ao público e ao privado, à vida e à organização social, ao direito ambiental e às demais áreas do direito. Alvissareira foi, portanto, a iniciativa dos autores que, com qualidade, expuseram a riqueza do tema, demonstrando não apenas compromisso com a pesquisa que desenvolveram, mas também que, nos mais diversos locais, o meio ambiente é hoje pautado como bem de primeira grandeza, embora ainda carente de práticas sociais que espelhem ainda mais essa importância. O conteúdo dos textos, é, pois, instrutivo e instigante, e não está circunscrito ao simplório. Por isso, a certeza de que a leitura deve ser feita não apenas por necessidade, mas também por deleite. Todos temos a ganhar com ela!

Belo Horizonte, setembro de 2016.

Luiz Gustavo Gonçalves Ribeiro

José Adércio Leite Sampaio

Caio Augusto Souza Lara

IPTU VERDE: A EXTRAFISCALIDADE COM INSTRUMENTO VINCULADO A TUTELA AMBIENTAL

PROPERTY TAX GREEN: THE EXTRAFISCALITY BOUND AS INSTRUMENT OF ENVIRONMENTAL PROTECTION

**Ana Claudia De Araujo Moxoto
Dorinethe dos Santos Bentes**

Resumo

O presente estudo demonstra como a tributação extrafiscal pode ser um instrumento eficaz na tutela e proteção de um meio ambiente ecologicamente equilibrado. Nesse escopo, analisa-se a extrafiscalidade, cuja finalidade de ultrapassa a mera arrecadação de tributos; é um mecanismo do direito ambiental tributário para a preservação ambiental. Através dos princípios norteadores dos tributos extrafiscais, foi proposto na Câmara municipal de Manaus um projeto de lei que tem a finalidade de incentivar condutas sustentáveis, O benefício tributário ocorre com a redução da alíquota de IPTU. É conhecido com IPTU VERDE. Esse projeto exemplifica o uso da extrafiscalidade na tutela ambiental.

Palavras-chave: Extrafiscalidade, Iptu verde, Direito ambiental tributário

Abstract/Resumen/Résumé

This study demonstrates how extrafiscal taxation can be an effective tool in safeguarding and protection of an ecologically balanced environment. In this scope, analyzes the extrafiscality whose purpose goes beyond the mere collection of taxes; It is a mechanism of tax environmental law to environmental preservation. Through the guiding principles of extrafiscal taxes, was proposed in the City Hall of Manaus a bill that aims to encourage sustainable behaviors, the tax benefit is the reduction of the property tax rate. It is known as GREEN property tax. This project exemplifies the use of extrafiscality environmental protection.

Keywords/Palabras-claves/Mots-clés: Extrafiscality, Green property tax, Tax environmental law

1. INTRODUÇÃO

A Constituição Federal garante, no art. 225, o dever do Estado na adoção de medidas administrativas para a proteção ambiental e que induziria responsabilização civil. Esta afirma que o meio ambiente ecologicamente equilibrado é direito de todos e impõe responsabilidade conjunta do cidadão e do poder público pela defesa e preservação deste. O poder-dever do Estado em defender e preservar o meio ambiente efetiva-se a partir da fiscalização e da busca por coibir a prática de atos lesivos.

A proteção ambiental deve ser incentivada das mais variadas formas construindo-se um sistema jurídico, econômico e social voltado a garantir o ambiente saudável para gerações atuais e futuras de maneira sustentável. A legislação brasileira, na Carta Magna, traz o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado e eleva a sua proteção a direito e garantia fundamental. No plano infraconstitucional, a Lei dos Crimes Ambientais (9.605/98) que normatizou a aplicação das penalidades previstas no art. 225, §3º da Constituição Federal e trouxe grande inovação na proteção ao meio ambiente, representando um marco jurídico importante, sendo muito maior que apenas um sistema de controles e penalidades. Por seguinte o Estatuto da Cidade, a lei 10.257 de 2001, que aborda a cidade como do Meio Ambiente Artificial, trazendo também as garantias do art. 255 da Constituição Federal, importante na tutela dos bens ambientais do perímetro urbano.

A relação entre Direitos Fundamentais e Meio Ambiente, remete ao direito à vida, o sendo este o mais fundamental de todos os direitos fundamentais. Considerando a premissa de que o sistema de direito ambiental está inserido dentro do conjunto de direitos fundamentais, sendo assim, portanto, a tributação ambiental é balizada em um viés constitucional. Diante da necessidade de compatibilizar o desenvolvimento econômico com a proteção ambiental, o direito ambiental tributário utiliza-se de instrumentos extrafiscais como elementos que embasam as políticas públicas. A intervenção governamental nas falhas de mercado, através das políticas públicas, levaria a uma melhoria no bem-estar social e no caso de políticas ambientais, a benefícios ambientais. Sabe-se que estas atividades econômicas, que podem causar as falhas de mercado, podem gerar impactos significativos sobre o meio ambiente. Com a finalidade de minimizar os níveis dos impactos ambientais, o Poder público utiliza a ação governamental para por limites no mercado e não incentivar práticas não sustentáveis, através da tributação ambiental, usado como política pública.

Dentre os instrumentos do Estado, tem-se na incidência da tributação ou benefícios tributários, como um instrumento direcionados proteção do meio ambiente. O tributo tem como finalidade precípua a arrecadação, sendo fonte de recursos para custeio de atividades governamentais, chamado também de tributação fiscal. Entretanto, o processo de tributação extrafiscal intervenção na economia do país ou incentivar certas condutas. Sabbag (2012) afirma que tais impostos são dotados de extrafiscalidade, poderoso instrumento financeiro empregado pelo Estado a fim de estimular ou inibir condutas, tendo em vista a consecução de finalidades não meramente arrecadatórias. Neste cenário, o exercício da tributação extrafiscal pode ser utilizada com o objetivo de mudar o comportamento humano em frete as questões ambientais, incentivando a preservação do mesmo.

Portanto, o Estado tem na extrafiscalidade tributária ambiental um poderoso instrumento de conciliar o desenvolvimento econômico e proteção ambiental, abordando dentro de um enfoque ambiental tributário, o qual busca, através da compensação tributária dada aos responsáveis pela maior parcela de proteção ambiental, incentivar e aumentar a proteção do meio ambiente.

Neste artigo será abordado os fundamentos jurídicos do benefício tributário ambiental, através da redução da alíquota do IPTU, concedido aos contribuintes que tem iniciativas sustentáveis no município de Manaus. O Projeto de Lei 248/2013, ainda em tramitação na Câmara Municipal, incentiva a implantação de sistemas de redução de impacto ambiental nas residências e terrenos da cidade. No do âmbito do município, o Programa IPTU Verde, tem como o objetivo de fomentar medidas de preservação, proteção e recuperação do meio ambiente, concedendo, em contrapartida, benefício tributário ao contribuinte.

2. O DIREITO CONSTITUCIONAL TRIBUTÁRIO COMO INSTRUMENTO VINCULADO A TUTELA DOS BENS AMBIENTAIS

Os bens ambientais compreendem uma universalidade de bens inerentes à dignidade social das pessoas, englobando em seu escopo, o meio ambiente no trabalho, os bens ambientais de caráter cultural, além dos mais evidentes, que compreendem a fauna e flora de nosso país dentre outros.

No art. 225, a Constituição Federal dispõe, de forma cogente:

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.

A relação entre Direitos Fundamentais e Meio Ambiente, remete ao direito à vida, o sendo este o mais fundamental de todos os direitos fundamentais. Os autores Fiorillo e Ferreira (2010), traz um parecer considerável em relação à importância dos bens ambientais: encontramos-nos perante uma nova projeção do direito à vida, pois neste há de incluir-se a manutenção daquelas condições ambientais que são suportes da própria vida. Os bens ambientais, para os autores, necessitam dessa forte tutela estatal, pois esses compreendem tudo o que nos cerca, tornando a vida mais digna para todas as pessoas.

O doutrinador José Afonso da Silva (2001), afirma a importância do capítulo sobre meio ambiente na Constituição Federal de 1988. O autor, afirma que a Carta Magna de 1988:

(...) toma consciência de que a qualidade do meio ambiente se transformara num bem, num patrimônio, num valor mesmo, cuja preservação, recuperação e revitalização se tornara imperativo do poder público, para assegurar a saúde, o bem-estar do homem e as condições do seu desenvolvimento. 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. Compreender 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, a toda 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.

O meio ambiente deve ser entendido dentro de um sistema geral, pois os bens que o integram que, se unem, e estabelece um elo, que ao ser rompido, provocará um desequilíbrio. A garantia desses direitos ambientais, entendidos como um sistema, abarcam, em seu objetivo, a tutela de uma vida digna, com o mínimo necessário para uma vivência social de qualidade.

Portanto, a proteção do meio ambiente ecologicamente sustentável, abrange todas as pessoas, sem distinção de classes ou coletividades, como a Carta Magna menciona, tem como

objetivo a sustentabilidade dos recursos ambientais, que é a garantia de que esses bens possam ser usufruídos pelas gerações presentes e futuras.

Considerando-se que o Estado é o responsável por garantir um meio ambiente sustentável é um poder-dever do mesmo a intervenção econômica com a finalidade de induzir e fomentar condutas que levem a proteção ambiental. Assim, o Poder Público deve garantir que o desenvolvimento econômico ocorra em padrões aceitáveis e com níveis mínimos de danos ao meio ambiente, em respeito aos deveres impostos pelo art. 225 da Carta Magna.

Dentro dessa perspectiva, o sistema tributário nacional apresenta de forma inovadora, moldado segundo o princípio da capacidade contributiva e da atividade de tributar do Estado, de proteção dos bens ambientais. Esses bens ambientais, que serão tutelados pelos tributos, possuem caráter difuso, e sendo assim, não são de propriedade do poder público e nem da iniciativa privada, mas da coletividade.

3. PRINCÍPIOS DO DIREITO AMBIENTAL

Fiorillo (2013) afirma que o comando constitucional determina claramente a necessidade de preservar os bens ambientais evidentemente em harmonia com os fundamentos (art. 1º da CF) bem como objetivos (art. 3º da CF) explicitados como princípios constitucionais destinados a interpretar o direito ambiental constitucional brasileiro.

Os três principais princípios do direito ambiental, que justificam os tributos verdes em sua plenitude são:

- I - Princípio da prevenção;
- II - Princípio da participação;
- III - Princípio do poluidor-pagador.

Dentro do princípio da precaução ou prevenção, a Declaração de carta do Rio de Janeiro sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, conhecida com ECO-92, (1992) afirma:

Para proteger o meio ambiente medidas de precaução devem ser largamente aplicadas pelos Estados segundo suas capacidades. Em caso de risco de danos graves ou irreversíveis, a ausência de certeza científica absoluta não deve servir de pretexto para procrastinar a adoção de medidas efetivas visando a prevenir a degradação do meio ambiente.

Já a Constituição Federal de 1988 foi taxativa na adoção do princípio da prevenção quando afirmou o dever do Poder Público e da coletividade de proteger e preservar o meio ambiente para as presentes e futuras gerações no caput do artigo 225. Fiorillo (2013) diz que o princípio da precaução visa a impedir que o estado de tensão social, decorrente do dano ecológico, estabeleça-se, por isso orienta a adoção de critérios preventivos ao dano.

Participação significa tomar parte, fazer em conjunto. O Princípio da Participação, a Constituição Federal de 1988, no caput do art. 225, designou que a defesa do meio ambiente deve estar presente a atuação do Poder Público, bem como da sociedade civil na proteção e preservação ambiental. A coletividade é titular do patrimônio ambiental e esta deve participar ativamente para proteção deste. Fiorillo (2013) afirma que a omissão participativa é um prejuízo a ser suportado pela própria coletividade, porquanto o direito ao meio ambiente possui natureza difusa. Além disso, o fato de a administração desse bem ficar sob a custódia do Poder Público não elide o dever de o povo atuar na conservação e preservação do direito do qual é titular.

Quanto ao princípio do direito ambiental que justificam o uso dos instrumentos tributários, como o IPTU Verde, está o princípio do poluidor-pagador. Fiorillo (2013) aborda que o Estado deve impor ao poluidor o dever de arcar com as despesas de prevenção dos danos ao meio ambiente que a sua atividade possa ocasionar. Cabendo a este poluidor o ônus de utilizar instrumentos necessários à prevenção dos danos, tais como adoção de tecnologias sustentáveis. A prevenção é o desejável, porém em caso de incidência dos danos ambientais em razão da atividade econômica desenvolvida, o poluidor deverá se responsabilizar pela reparação, ou seja, pela correção.

Na Constituição Federal de 1988, este princípio encontra-se expressamente previsto no art. 225, § 3º:

§ 3º As condutas e atividades consideradas lesivas ao meio ambiente sujeitarão os infratores, pessoas físicas ou jurídicas, a sanções penais e administrativas, independentemente da obrigação de reparar os danos causados.

Fiorrilo (2103) especifica que neste princípio do poluidor-pagador há incidência da responsabilidade civil, porquanto o próprio pagamento resultante da poluição não possui caráter de pena, nem de sujeição à infração administrativa, e que não exclui a cumulatividade destas, como prevê a Constituição Federal no referido § 3º do art. 225. O autor afirma ainda que o princípio do poluidor-pagador determina a incidência e aplicação de alguns aspectos do regime jurídico da responsabilidade civil aos danos ambientais: a) a responsabilidade civil objetiva; b) prioridade da reparação específica do dano ambiental; e c) solidariedade para suportar os danos causados ao meio ambiente

4. EXTRAFISCALIDADE TRIBUTÁRIA PARA PROTEÇÃO DO MEIO AMBIENTE

Os tributos são a principal receita financeira do Estado. As receitas estatais são classificadas em receita derivada, quando captada do patrimônio privado ou receita compulsória, aquela que independe da autonomia vontade dos contribuintes. Possuem os tributos um caráter predominantemente fiscal e é orientado pelos princípios da segurança jurídica, da igualdade e da capacidade contributiva.

Se a finalidade da tributação é arrecadação de recursos para o Estado, trata-se tributo fiscal. Entretanto, se o processo de tributação pode ter a finalidade de intervenção na economia do país, estes tributos são chamados extrafiscais. Os efeitos extrafiscais são, não apenas uma decorrência da função secundária do processo de tributação, mas seu efeito principal. Quando se utiliza do tributo como instrumento para dissuadir ou estimular determinadas condutas chama-se este tributo de extrafiscal. Esta qualificação é dada pela predominância do objetivo extrafiscal. Um mesmo tributo pode possuir a função fiscal ou extrafiscal e que estes objetivos não são mutuamente excludentes entre si. Paulo de Barros Carvalho (2013), não existe tributo que se presta unicamente à fiscalidade ou à extrafiscalidade. Para o mesmo, os dois objetivos convivem, harmônicos, na mesma figura impositiva, sendo apenas lícito verificar que, por vezes, um predomina sobre o outro.

Sabbag (2012) menciona que tais impostos são dotados de extrafiscalidade, poderoso instrumento financeiro empregado pelo Estado a fim de estimular ou inibir condutas, tendo em vista a consecução de finalidades não meramente arrecadatórias. O autor afirma ainda que á

dispositivos constitucionais que autorizam de modo inequívoco a utilização extrafiscal de tributos:

- na outorga de competência relativa à contribuição de intervenção no domínio econômico (CIDE), quando resta evidente o intuito de, através da tributação, viabiliza políticas econômicas ou influenciar no sentido da obtenção de efeitos econômicos desejados;
- nas exceções às anterioridades de exercício e/ou nonagesimal mínima e nas atenuações à legalidade relativamente a impostos capazes de atuar como reguladores da produção de bens (IPI), do comércio internacional (II e IE) e da demanda monetária (IOF), atribuindo-se ao Executivo prerrogativas para a ágil alteração da legislação respectiva;
- na previsão de que os impostos sobre a propriedade predial e territorial urbana (IPTU) e territorial rural (ITR) sejam utilizados de modo a induzir o cumprimento da função social da propriedade (arts.170, III, e 182, § 4º, II);
- na previsão de benefícios fiscais de incentivo regional (art. 151, I);
- na determinação de estímulo ao cooperativismo (arts 146, III, c, e 174, § 2º);
- na determinação de tratamento diferenciado e favorecido às microempresas e às empresas de pequeno porte (art. 146, III, d).

Para Nabais (2003), a principal função da extrafiscalidade é a prossecução de objetivos econômico-sociais. Esta argumenta que a extrafiscalidade em sentido próprio engloba as normas jurídicas de tributação, por meio de impostos e majoração de impostos, e também as normas jurídicas de não tributação, podendo ser efetivada mediante a concessão de benefícios fiscais.

Segundo Paulsen (2014), o controle da validade da tributação extrafiscal envolve a análise da concorrência das competências administrativa em busca do fim social ou econômico visado. Uma análise da adequação da tributação para influir no sentido pretendido, ou seja, da sua eficácia potencial para dissuadir as atividades indesejadas ou de estimular as atividades ideais.

Por meio da extrafiscalidade tributária, tendo como instrumento os benefícios fiscais, pretende-se incentivar e alterar as condutas em relação a problemática ambiental. Utilizando-se dos incentivos fiscais, pode-se desestimular comportamentos prejudiciais ao meio ambiente. Os benefícios fiscais devem ser aplicados aos agentes causadores da poluição e degradação ambiental, de forma a incentivar a mudança de atitudes, implementando novas tecnologias,

melhores práticas entre outros. Por outro lado, não fornecendo benefícios tributários aos agentes que não atendam os requisitos de redução do dano ambiental a níveis adequados. Tais mecanismos tributários que visam à preservação do meio ambiente são chamados de tributos verdes ou ecológicos e são objeto do estudo. Estes são mecanismos, através dos benefícios tributários que tem a finalidade de orientar os agentes econômicos para decisões sustentáveis. Os mecanismos citados são de ordem econômica, que através da intervenção do Estado, mediante concessão de benefícios tributários, visam estimular os agentes para condutas não-poluidoras e ambientalmente amigáveis.

É através da implementação destas políticas públicas que o Estado intervém na ordem social e econômica. A tributação extrafiscal é fundamental como instrumento de incentivo, disponível para o Estado intervir na economia, estimulado ou desestimulando certas condutas. A receita tributária oriunda dos impostos é vedada a vinculação, por expressa norma do art. 167, IV da Constituição Federal. O imposto tem a natureza de ter sua receita não-vinculada a contraprestação Estatal. A extrafiscalidade, neste contexto, possibilita de utilização do imposto como instrumento de política pública, que tem como objetivo a garantia do meio ambiente ecologicamente equilibrado, através da concessão de benefícios tributários para quem muda a conduta em relação as questões ambientais.

Portanto, o foco do direito tributário ambiental decorre da necessidade da utilização de instrumentos fiscais e extrafiscais específicos à defesa do meio ambiente.

5. INTERVENÇÃO GOVERNAMENTAL NAS FALHAS DE MERCADO

Rivas (2014) afirma que a falha de mercado decorre da incapacidade do mercado de alocar os recursos de forma eficiente. Desta forma, as forças que levam o mercado ao equilíbrio não potencializaram os benefícios sociais líquidos igualando os benefícios marginais sociais como os custos marginais sociais. Uma falha de mercado pode criar uma divergência entre os custos privados e sociais. É quando, por exemplo, um dano ambiental causado pelo agente privado, na sua atividade econômica e se este não for responsabilizado pelo dano, eleva os custos sociais, pois é o Estado, e conseqüentemente a população que arca com custos de reparação do bem ambiental, já que a tutela do mesmo é a comunidade.

Stern (2010) exemplifica como falha de mercado a emissão de gases de efeito estufa. Explica ainda que quando se emite os estes gases, as perspectivas das outras pessoas são prejudicadas, e a não ser que haja políticas apropriadas em vigor, o causador do dano, não arca com os custos infligidos. Os mercados falham, pois nos preços não estão embutidos os custos do dano causado. Ou seja, os preço não refletem o verdadeiro custo para a sociedade da produção e utilização desses bens. Neste sentido, o custo social de produção e consumo excede o custo privado, de modo que sem intervenção, os mercados levariam a produção e ao consumo excessivo destes bens. Os mercados, quando não corrigidos, geram ineficiência e desperdício.

Há cinco classificações para as falhas de mercado: competição imperfeita, informação imperfeita, bens públicos, intervenções governamentais inapropriadas e externalidades. Rivas (2014) afirma que as externalidades são a mais importante classe de falha de mercado no campo das economia ambiental e de recursos naturais.

Baumol e Oaste (1988) afirma que a externalidade está presente sempre que os relacionamentos de produção ou utilidade de alguns indivíduos incluem variáveis reais (isto é, não monetárias), cujos valores são escolhidos por outrem (pessoas, corporações ou governo), sem atenção particular aos efeitos sobre o bem-estar destes indivíduos. Segundo o mesmos autores, a resposta apropriada a uma substancial falha de mercado não consiste em abandonar o mercado e sim agir diretamente para colocá-lo em ordem, seja por meio de impostos, de outras formas de correção de preços e regulamentação.

Permitir que uma falha de mercado se mantenha prejudica o meio ambiente, impede o crescimento e produz deslocamentos e conflitos. A compreensão dos riscos, bem como das políticas adequadas a ser implementada requer uma análise de como ocorre a falha de mercado e seus efeitos para as futuras gerações.

A intervenção governamental na falha de mercado já foi abordada por vários teóricos, como A.C.Pigou, que afirma que a intervenção governamental nas falhas de mercado levariam a uma melhoria no bem-estar social. Já o Ronald Coase, acredita ser a intervenção do governo desnecessária e que o mercado a si mesmo regula.

Segundo Rivas (2014) , há cinco classes de intervenção governamental:

- Persuasão moral
- Produção direta da qualidade ambiental
- Prevenção da Poluição
- Normas de comando e controle
- Incentivos Econômicos

Apesar de muito usual as normas de comando e controle como forma de intervenção governamental, muitos estudiosos são adeptos de incentivos econômicos como método mais viável para corrigir as falhas de mercado. Rivas (2014) cita que os incentivos econômicos minimizam os custos totais de redução equiparando os custos marginais de abatimento entre os poluidores e encorajando uma gama maior de opções de redução; estes também encorajam mais pesquisas e desenvolvimento de tecnologias de redução e alternativas às atividades que geram poluição.

O dano ambiental é somente parte do custo social causado pela degradação ambiental. Existe outro custo que é o da redução da degradação a nível em que não haja danos ou estes sejam aceitáveis. Esses custos são compostos por todos os recursos necessários para chegar em nível específico e estipulado de produção e consumo ou estar associados a custos de oportunidade da redução de produção e consumo. A tendência do custo marginal de abatimento é crescer a medida que se reduz o dano ambiental, pois as alternativas para reduzir o dano ambiental se tornam cada vez mais caras, pois as opções mais econômicas são utilizadas inicialmente pelo mercado. Esgotando-se estas alternativas mais baratas, para reduzir o dano mais ainda, as opções são mais dispendiosas.

Os benefícios tributários são classificados como incentivos governamentais. Para questão ambiental destacam-se os tributos verdes.

6. IPTU E PROGRESSIVIDADE

Estabelece no art. 3º do Código Tributário Nacional que Tributo é toda prestação pecuniária compulsória, em moeda ou cujo valor nela se possa exprimir, que não constitua sanção de ato ilícito, instituída em lei e cobrada mediante atividade administrativa plenamente vinculada. Dentre as espécies de tributos, encontram-se os impostos.

Um dos impostos mais comum nos dias de hoje é o IPTU. O IPTU é um instrumento de viabilização da função social das cidades, levando em conta as alterações perpetradas de forma definitiva nesse imposto em razão do advento da chamada Lei do Meio Ambiente Artificial, o Estatuto da Cidade, em meados de 2001 (FIORILLO e FERREIRA, 2010).

O IPTU é um dos mais antigos tributos que foi instituído no Brasil, no qual começou a ser cobrado em 1799, mas somente em 1981 ele foi inaugurado na Constituição Brasileira. Só

na constituição de 1934, o imposto saiu da competência dos Estados e passou à dos Municípios. No IPTU o sujeito ativo será o Município onde se localiza o bem imóvel objeto da tributação e o sujeito passivo será o detentor da propriedade localizada na zona urbana daquele dado Município. O aspecto temporal da hipótese de incidência deve ser definido como a propriedade que esta tem de designar, explícita ou implicitamente.

O IPTU é considerado sobre o seu aspecto espacial. Este aspecto baseia-se na delimitação de zona urbana para legitimar tal tributação por essa espécie tributária. O critério espacial do IPTU é determinado pelo plano diretor de cada cidade, atendidas as características e as particularidades de cada uma delas (FIORILLO, 2010). O Art. 32 § 1º do Código Tributário Nacional também define IPTU:

Art.32. O imposto, de competência dos Municípios, sobre a propriedade predial e territorial urbana tem como fato gerador a propriedade, o domínio útil ou a posse de bem imóvel por natureza ou por acessão física, como definido na lei civil, localizado na zona urbana do Município.

§ 1º Para os efeitos deste imposto, entende-se como zona urbana a definida em lei municipal, observado o requisito mínimo da existência de melhoramentos indicados em pelo menos 2 (dois) dos incisos seguintes, construídos ou mantidos pelo Poder Público:

- I** - meio-fio ou calçamento, com canalização de águas pluviais;
- II** - abastecimento de água;
- III** - sistema de esgotos sanitários;
- IV** - rede de iluminação pública, com ou sem posteamento para distribuição domiciliar;
- V** - escola primária ou posto de saúde a uma distância máxima de 3 (três) quilômetros do imóvel considerado.

O IPTU baseia-se na análise de riquezas declaradas, sendo então uma propriedade e o território. O IPTU é imposto que não faz referência se o proprietário do imóvel é pessoa física ou jurídica.

O princípio da progressividade do IPTU é consequência do princípio da capacidade contributiva, permitindo que as alíquotas sejam gradua em conformidade com a capacidade econômica do contribuinte. Conforme a previsão explícita na Carta Magna, consideram-se 3 (três) impostos progressivos: o imposto sobre a renda, o IPTU e o ITR.

Dentro da seara dos tributos o IPTU, previsto no art. 156, § 1º, da Constituição Federal de 1988, considerava, em regime de exceção, a progressividade de alíquotas para o IPTU, cuja

finalidade deveria ser assegurar o cumprimento da função social da propriedade. Este tributo possuía duas funções, sendo uma com finalidade arrecadatória e outra extrafiscal, pela qual a mensuração do imposto poderia ser feita de modo progressivo.

O art. 182, § 4º, II, da CF de 1988, que tratava da progressividade extrafiscal do IPTU, e que prestigia a função social da propriedade urbana. É tributado mais fortemente os proprietários de bens imóveis da zona urbana que não utilizam a seu adequadamente o imóvel.

Entretanto, sempre foi objeto de grande discussões a questão chamada progressividade fiscal para o IPTU. Argumentava-se que tal gravame não era o instrumento mais eficiente de redistribuição da riqueza, já que tratava-se de um imposto real, e não pessoal.

Alguns questionamentos foram feito como por exemplo a questão de compatibilizar o § 1º do art. 145 com um possível IPTU fiscal, e não extrafiscal?

O STF entendeu o princípio da capacidade contributiva a impostos pessoais. Por exemplo o trecho do voto do eminente Ministro Ilmar Galvão, em acórdão proferido em 1997, nos autos do RE n. 204.827-5/SP, com referência ao julgamento do RE n. 153.771/MG:

Demonstrou, então, o eminente Relator, com apoio em numerosos doutrinadores estrangeiros e nacionais, em voto que mereceu a aprovação da quase totalidade de seus pares, que a progressividade de natureza fiscal, prevista no § 1º do art. 145 da Constituição, porque fundada na capacidade econômica do contribuinte, aquilatada mediante identificação do patrimônio, dos rendimentos e das atividades econômicas do contribuinte, não tem sentido quando se está diante de imposto com caráter real, como o IPTU, que no sistema tributário nacional é 'inequivocadamente um imposto real, porquanto tem ele como fato gerador a propriedade, o domínio útil ou a posse de imóvel localizado na zona urbana do Município, sem levar em consideração a pessoa do proprietário, do titular do domínio útil ou do possuidor'.

O STF ratificou o entendimento que, para o sistema tributário nacional, o IPTU é inequivocamente um imposto real e tem como fato gerador a propriedade, o domínio útil ou a posse de imóvel, sendo este localizado na zona urbana do município. Desta forma, é preciso considerar a pessoa do proprietário, do titular do domínio útil ou do possuidor. Sabbag (2012) afirma que impostos reais, segundo o STF, tenderiam à proporcionalidade, e não à progressividade, exceto no caso de se dar cumprimento à função social da propriedade (art. 5º, XXIII, CF), no bojo da aceitável progressividade extrafiscal.

Porém a Súmula 539 do C. STF considera constitucional redutor do IPTU que recai sobre o imóvel ocupado pela residência do proprietário que não possua outro.

A Súmula 589 da Corte Suprema, por sua vez, considera inconstitucional adicional de progressividade fundado no número de imóveis que o contribuinte possui.

Fiorillo e Ferreira (2010) adotam o entendimento de que a progressividade do IPTU só será constitucional quanto tiver a finalidade de dar cumprimento à função social da propriedade, de acordo com a interpretação sistemática dos art. 156 e 182 da CF. E concluem que apenas o Poder Constituinte originário poderia excepcionar hipóteses de progressividade para impostos reais.

Segundo Bernardi (2008), no âmbito da competência tributária municipal, pode-se lançar mão do uso ambiental do IPTU (Imposto Predial Territorial Urbano), dada sua progressividade no tempo e seu uso de acordo com a função social da propriedade. A propósito disso, o próprio Estatuto da Cidade, Lei 10.257/01, em seu artigo 7º, fixou a progressividade como instrumento de política urbana.

7. IPTU VERDE: PROJETO DE LEI PARA O MUNICÍPIO DE MANAUS

Dentro da proposta de incentivo a condutas sustentáveis, através dos tributos extrafiscais e do dever de tutela do meio ambiente por parte do Poder Público e da comunidade, foi proposto na Câmara municipal de Manaus um projeto de lei que tem a finalidade de incentivar condutas sustentáveis, através de benefício tributário de redução da alíquota de IPTU. É o chamado de IPTU VERDE. Dentre os benefícios tributários de redução da alíquota, encontra-se percentuais de desconto para os contribuintes vão de 2% até 50%, de acordo com a conduta sustentável. De acordo com o artigo 5º benefício tributário não poderá exceder a 50% do valor do Imposto Predial e Territorial Urbano (IPTU) devido e este poderá ser cumulativo com outros benefícios já existentes.

Este Projeto de Lei 248/2013, que incentiva a implantação de sistemas de redução de impacto ambiental nas residências e terrenos da cidade de Manaus. No do âmbito do município, o Programa IPTU Verde, tem como o objetivo de fomentar medidas de preservação, proteção

e recuperação do meio ambiente, concedendo, em contrapartida, benefício tributário ao contribuinte.

De acordo com o artigo 3º do referido projeto, será concedido o benefício tributário de redução do valor do Imposto Predial e Territorial Urbano (IPTU), aos proprietários de imóveis residenciais e territoriais não residenciais (terrenos) que adotem medidas que estimulem a proteção, preservação e recuperação do meio ambiente. Estas medidas são:

I – imóveis residenciais (incluindo condomínios horizontais e prédios):

- a) sistema de captação da água da chuva;
- b) sistema de reuso de água;
- c) sistema de aquecimento hidráulico e/ou elétrico solar;
- d) construções com material sustentável;
- e) utilização de energia passiva;
- f) sistema de utilização de energia eólica;
- g) manutenção no imóvel de uma ou mais espécie arbórea nativa, escolhidas entre os tipos adequados à arborização de vias públicas, ou preservação de espécie arbórea nativa já existente, observando-se a manutenção de área suficiente para sua irrigação, na forma do regulamento;
- h) manutenção, no perímetro de seu terreno, de áreas efetivamente permeáveis, com uma ou mais espécie arbórea nativa.

II – imóveis territoriais não residenciais (terrenos):

- a) manutenção do terreno sem a presença de espécies exóticas e cultivo de espécies arbóreas nativas.

III – imóveis residenciais (exclusivo para condomínio horizontais ou prédios):

- a) separação de resíduos sólidos

O benefício apesar do carácter predominantemente extrafiscal, apresenta também o critério fiscal indissociável.

Outras cidades já adotaram, através de leis municipais, o IPTU VERDE. Como exemplo da cidade de São Bernardo do Campo (SP), São Carlos (SP), Porto Alegre (RS),

Petrópolis (RJ), Niterói (RJ), Uberlândia (MG), Curitiba (PR), São Paulo (SP) e Recife (PE) já concedem benefícios tributários à iniciativa sustentável dos contribuintes.

Em Manaus, o projeto ainda se encontra em tramitação na Câmara Municipal.

8. CONCLUSÕES

Cabe ao direito desempenhar um papel de relevante importância no incentivo de condutas sustentáveis, bem como na tutela ambiental.

O meio ambiente equilibrado, pela interpretação ampla e sistemática da Constituição Federal, encontra-se pautado como elemento do princípio da dignidade da pessoa humana, direito fundamental, e que deve ser considerado primordial na elaboração de políticas econômico-fiscais.

O Estado pode ser o agente regulador da atividade econômica, seja de intervenção tipo comando e controle, repressiva e punitiva, ou seja pelo modo preventivo, através dos incentivos econômicos, como redução de alíquotas de impostos por exemplo.

A tributação, no seu sentido amplo, é um poderoso instrumento no qual o Poder Público pode utilizar para promoção de uma política pública ambiental e valorização da dignidade da pessoa humana. Porém, dentro do sistema jurídico vigente no país, estes instrumentos ainda necessitam ser fortalecidos e demandam de reformas constitucionais e tributárias para o alcance desta finalidade.

Na óptica do direito tributário, a proteção ambiental, por si só, é um importante fundamento do poder-dever de tributar. A extrafiscalidade ambiental é um instrumento importante para incentivar a proteção ambiental. Impostos, taxas e até mesmo as contribuições de melhoria, pode ser utilizados, dentro das limitações constitucionais do poder de tributar, para a tutela ambiental.

O Sistema Tributário Constitucional, através da extrafiscalidade, deve ser utilizado como um mecanismo de gestão econômica do meio ambiente e que pode ter capacidade de coibir atitudes poluidoras e incentivar atividades ecologicamente sustentáveis.

A tributação ambiental observa a importância constitucional no qual foi prestigiado o meio ambiente, deve ter como finalidade o alcance de um desenvolvimento econômico, mas preocupado com as gerações presentes e futuras.

Dentro da proposta de incentivo a condutas sustentáveis através dos tributos extrafiscais e do dever de tutela do meio ambiente por parte do Poder Público e da comunidade, foi proposto na Câmara municipal de Manaus um projeto de lei que tem a finalidade de reduzir a alíquota de IPTU. O chamado de IPTU VERDE, busca com a proteção do meio ambiente através de ações verdes em Manaus. Porém, apesar da relevância do tema e de toda riqueza ambiental da região, que necessita da tutela urgente por parte do Poder Público e da comunidade, o projeto ainda não foi aprovado por inércia do poder público. Uma das controvérsias é a questão de redução da arrecadação do Município, por questão da redução de alíquota.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ATALIBA, Geraldo. **Hipótese de Incidência Tributária**. São Paulo: Malheiros, 1993, 5.

ed., 2.

ALEXANDRINO, Carolina Schroeder; BUFFON, Marciano. **A extrafiscalidade como instrumento de proteção do meio ambiente ecologicamente equilibrado**. Planeta Amazônia: Revista Internacional de Direito Ambiental e Políticas Públicas, n. 6, p. 01-11, 2015.

ANTUNES, Paulo de Bessa. **Direito ambiental**. 6. ed. Rio de Janeiro: Lúmen Júris, 2002

BRASIL. **Constituição da república federativa do Brasil**. Brasília: Senado, 1988.

BALEEIRO, Aliomar. **Direito Tributário Brasileiro**. 9ª Edição, Rio de Janeiro, Forense, 1977

BERNARDI, Renato. **Tributação Ecológica: O uso ambiental da extrafiscalidade e da seletividade tributárias**. Revista Magister de Direito Ambiental e Urbanístico, v. 3, n. 15, p. 55-76, 2008.

CARVALHO, Paulo de Barros. **Direito tributário**. Fundamentos jurídicos da incidência, v. 4, 1999.

CAMARA MUNICIPAL DE MANAUS. **IPTU VERDE: Projeto de Lei 248/2013**. Disponível em: http://www.cmm.am.gov.br/wp-content/uploads/2013/07/248_2013.pdf > Acesso em: jun 2016.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em: maio 2016

FIORILLO, Celso Antônio Pacheco. **Curso de Direito Ambiental Brasileiro**. São Paulo: Saraiva, 2003, 14. ed.

FIORILLO, Celso Antônio Pacheco; FERREIRA, Renata Marques. **Direito ambiental tributário**. 2010.

NABAIS, José Casalta. **Direito fiscal**. Almedina, 2003.

NUNES, Cleucio Santos. **Direito tributário e meio ambiente**. São Paulo: Dialética, 2005.

RAMOS, José Eduardo Silvério. **Tributação ambiental: o IPTU e o meio ambiente urbano**. Belo Horizonte: Fórum, 2011.

RIVAS, Alexandre. **Economia e Valoração de Serviços Ambientais Utilizando técnicas de preferências declaradas**. Manaus: EDUA, 2014.

SABBAG, Eduardo de Moraes. **Manual de direito tributário**. 2013.

SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. 19ª ed., Malheiros: São Paulo, 2001, p. 820

STERN, Nicholas. **O caminho para um mundo mais sustentável**. Tradução de Ana Beatriz Rodrigues. Rio de Janeiro: Elsevier, 2010.

