

A VIABILIDADE DA EXTRAFISCALIDADE AMBIENTAL NO ÂMBITO MUNICIPAL

ENVIRONMENTAL EXTRA TAXATION VIABILITY IN CITIES

Sabrina Moraes Mantovani

*Bacharel em Direito e Especialista em Direito do Estado pela Universidade Estadual de Londrina – Paraná.

Sumário

1. Introdução. 2. Considerações sobre o meio ambiente. 3. A divergência entre crescimento e desenvolvimento econômico sustentável. 4. Do sistema tributário nacional e da competência tributária ambiental municipal. 5. A extrafiscalidade como indutora de comportamentos de proteção ambiental. 6. As possibilidades de extrafiscalidade no âmbito municipal 7. Conclusão 8. Referências

Summary

1. Introduction. 2. Environment: humanity good. 3. Economic development and environmental implications. 4. Power matrixes and sustainable development: decarbonization. 5. Public management: an overview. 6. Environmental public policies in Brazil. 7. Taxing as a tool for state action in the environmental economical order. 8. Inductor tax rules and decarbonization. 9. Final Remarks. 10. References

Resumo

Trata-se das formas de extrafiscalidade ambiental no âmbito municipal. Inicia-se pelo estudo do meio ambiente tendo como enfoque o desenvolvimento sustentável. Após, introduz-se a temática na área do direito tributário, considerando a extrafiscalidade como forma de política de proteção ambiental. Faz-se o estudo da competência municipal mencionando a Lei de Responsabilidade Fiscal e o Estatuto da Cidade como meios de viabilizar os benefícios fiscais municipais. Por fim, conclui-se pela importância do Município em implementar as políticas públicas ambientais em conjunto com os Estados-membros, Distrito Federal e União.

Palavras-chave: meio ambiente; desenvolvimento sustentável; extrafiscalidade; tributação ambiental municipal.

Abstract

On the assumption that the healthy and balanced environment is regarded as a fundamental human right by the 1988 Federal Constitution, as well as that it stands as a guiding principle of the economic order, this paper deals with the use of energy matrix associated with the emission of gases causing

the greenhouse effect and its impacts on the environment. The analysis of the carbonized energetic pattern concerns the paradigm of economic development that is constitutionally enshrined – sustainable development – which makes environmental protection compatible with the needs of economic rationality. In the field of energy generation and use, the idea of sustainable development is associated with economy decarbonization. Due to the relevance of the environmental juridical good, it is the State's responsibility to intervene in the economy by adopting public policies aimed at environmental preservation. Among the legal instruments that can be used to intervene in the economy, there are: extra fiscal taxation, as a legitimate means of inducing behavior. It will therefore be analyzed how the instruments related to taxation have been used in Brazil in relation to the different available energetic sources and the pertinence of adopting a tax policy aimed at the development of new technologies which allow the large scale use of decarbonized energetic matrix.

Keywords: decarbonization; environment; tax policies.

1. Introdução

O Meio Ambiente é considerado, atualmente, uma grande preocupação do Poder Público, por ser recente a publicização da necessidade de preservação ambiental e pela dificuldade de inserir políticas públicas voltadas à proteção ambiental em um sistema econômico já estruturado.

A utilização do direito tributário, através da extrafiscalidade, como meio de atingir a sociedade, incentivando a mudança de comportamento para tudo aquilo que seja “ambientalmente correto”, demonstra-se eficaz.

No contexto, surge o Município como um importante aplicador da extrafiscalidade ambiental, através da competência tributária e ambiental que a Constituição Federal de 1988 lhe confere, e por ser, dentre os entes federados, o que possui maior proximidade com a sociedade, sabendo identificar objetivamente as necessidades públicas, que são diferentes em cada localidade.

2. Considerações sobre o meio ambiente

O Século XX foi marcado por um excessivo progresso industrial e econômico. Em nome deste progresso, exploraram-se predatoriamente os recursos naturais, renováveis ou não, sendo gerada uma grande quantidade de resíduos, que foram liberados à natureza.

Porém, à medida que as tecnologias foram evoluindo, o Homem percebeu que a finitude dos recursos naturais tendiam a ameaçar o progresso econômico, e assim sugeriram as preocupações ambientais.

Em 1972, diversos países, dentre eles o Brasil, se reuniram para a Conferência das Nações Unidas de Estocolmo para discutir as questões ambientais, elaborando a Declaração do Meio Ambiente. O Brasil defendeu o crescimento econômico a qualquer custo, pois os países ricos já “tendo atingido a pujança industrial com o uso predatório dos recursos naturais, queriam agora retardar e encarecer a industrialização dos países subdesenvolvidos, impondo-lhes complexas exigências de controle ambiental.”¹ Se todos desacelerassem a economia em prol da conservação ambiental, a desigualdade entre eles iria se perpetuar.

Apesar disso a participação na Conferência estimulou as políticas ambientais no país, sendo que, mais tarde, foi criada a Lei Federal n. 6938 de 31 de agosto de 1981, dispoendo sobre a Política Nacional do Meio Ambiente.

Não obstante, a Constituição de 1988, foi a primeira entre as constituições brasileiras que se preocupou com o Meio Ambiente de maneira específica e global, tratando-o como direito fundamental, integrando a tutela do meio ambiente como direito à qualidade de vida.

3. Considerações sobre o crescimento e desenvolvimento econômico sustentável

Crescimento econômico em si é um conceito ultrapassado, em que se pressupõe um comportamento voltado somente ao lucro e à quantidade, sem uma preocupação social ou ambiental. Atualmente o que se busca é o desenvolvimento econômico, sendo este entendido como um estado de equilíbrio na produção, distribuição e consumo de riquezas entre a população, tanto que a concepção de “Estado desenvolvido é marcado pela estrutura harmônica entre o padrão de modernização e a proteção dos valores coletivos”².

A Constituição Federal de 1988 trata de desenvolvimento nacional como objetivo da República Federativa do Brasil, conforme art. 3º, II. Desta forma nota-se que existe uma preocupação constitucional em buscar crescimento econômico calcado no respeito a direitos do meio ambiente, de consumidor e do trabalho, entre outros.

No caso do direito ambiental, os particulares sentem-se prejudicados com as limitações e restrições impostas à sua atividade econômica em prol da proteção ambiental. Os setores da economia que até então só visaram o lucro e produtividade, sem uma responsabilidade de conservação ambiental, são agora, por políticas públicas, obrigados a uma mudança comportamental. Édis Milaré observa que:

1 MILARE, Edis. **Direito do ambiente**. São Paulo: RT, 2000, p.272.

2 ELALI, André. **Incentivos fiscais, neutralidade da tributação e desenvolvimento econômico**: a questão das desigualdades regionais e sociais. [...] p. 45.

O crescimento econômico, calcado na mutilação do mundo natural e na imprevisão de funestas consequências, à falta de doutrina filosófica e ordenamento jurídico capazes de direcionar corretamente os rumos desse mesmo crescimento, acabou por criar um antagonismo entre desenvolvimento socioeconômico e preservação da qualidade ambiental³.

Ainda, a Constituição Federal, no art. 170, VI, pondera que a ordem econômica deve observar, dentre alguns princípios, o da “defesa do meio ambiente, inclusive mediante tratamento diferenciado conforme o impacto ambiental dos produtos e serviços e de seus processos de elaboração e prestação”. Portanto, é assegurado constitucionalmente o respeito ao Meio Ambiente em qualquer forma de exploração econômica.

José Afonso da Silva pondera a questão de forma objetiva, pois considera o Meio Ambiente no ordenamento jurídico brasileiro “fator preponderante, que há de estar acima de quaisquer outras considerações como as de desenvolvimento, como as de respeito ao direito de propriedade, como as de iniciativa privada”⁴.

A ideia de desenvolvimento sustentável foi difundida no Brasil a partir da ECO 92, Conferência sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento realizada no Rio de Janeiro em 1992, que o definiu como meta a ser cumprida pelos países participantes. Estipulou que os tributos ambientais deveriam atingir as seguintes finalidades: eficiência ambiental; eficiência econômica; simplicidade administrativa e repercussão econômica positiva.

A Comissão Mundial sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento conceitua desenvolvimento sustentável como sendo “aquele que atende às necessidades do presente sem comprometer a possibilidade de as gerações futuras atenderem a suas próprias necessidades”⁵.

Elevado à categoria de princípio pela doutrina majoritária, o desenvolvimento sustentável se alia ao princípio do ambiente ecologicamente equilibrado, implicando que tanto a sociedade atual como as futuras gerações têm direito ao meio ambiente saudável.

Assim deve o Poder Público, conjuntamente com a sociedade, através de suas políticas, buscar meios eficazes para incentivar comportamentos pela iniciativa privada que preservem o meio ambiente sem causar prejuízos financeiros, a fim de atingir o desenvolvimento econômico sustentável.

3 MILARÉ, Édis. **Direito do Ambiente**. São Paulo: RT, 2000, p. 106.

4 SILVA, José Afonso. **Direito Ambiental Constitucional**. 4. ed. São Paulo: Malheiros, 2003, p.70.

5 MILARÉ, Édis. **Direito do Ambiente**. São Paulo: RT, 2000, p. 106.

4. Do sistema tributário nacional e da competência tributária ambiental municipal

O Sistema Tributário Nacional, com as diretrizes definidas na CF/88, tem como finalidade determinar regras de tributação para a obtenção de recursos que financiem a concretização dos fins estatais. O art. 145 CF assim determina:

Art. 145. A União, Estados, Distrito Federal e os Municípios poderão instituir os seguintes tributos:

I- impostos;

II- taxas, em razão do poder de polícia ou pela utilização, efetiva ou potencial, de serviços públicos específicos e divisíveis, prestados ao contribuinte ou postos a sua disposição;

III- contribuições de melhoria, decorrente de obras públicas.

Mais adiante, o art. 156 determina ser de competência municipal os Impostos de propriedade predial e territorial urbana (IPTU), de transmissão *inter vivos*, a qualquer título, por ato oneroso, de bens imóveis [...] (ITBI), e de serviços de qualquer natureza (ISS).

Resta salientar que a competência dos entes federados em matéria tributária é caracterizada pela privatividade, indelegabilidade, incaducabilidade, inalterabilidade, irrenunciabilidade e, por fim, pela facultatividade de exercício⁶, ou seja, o Município exerce a competência quando desejar. É por meio desta última característica que se fomentam os benefícios fiscais voltados à proteção ambiental.

Quanto à competência ambiental, a autonomia dos entes federados, expressa no art. 18 CF, pressupõe a “existência de órgãos governamentais próprios e posse de competências exclusivas”⁷. A competência municipal em relação ao meio ambiente vem expressa nos art. 23, incisos III, IV, VI e VII da CF. Trata-se de competência comum aos Estados, Distrito Federal e União, ou seja, aquela que “diz respeito à prestação dos serviços referentes àquelas matérias, à tomada de providências para a sua realização”⁸.

6 FERREIRA, Renata Marques; FIORILLO, Celso Antonio Pacheco. **Direito ambiental tributário**. São Paulo: Saraiva, 2005, p. 44-48.

7 SILVA, José Afonso da. **Direito ambiental constitucional**. 4.ed. São Paulo: Malheiros, 2003, p. 71.

8 Idem, *ibidem*, p. 77.

A legislação ambiental, conforme dispõe a CF no art. 24, fica a cargo dos Estados, do Distrito Federal e da União. Com isso, o Município fica adstrito ao campo da aplicação das leis protetivas.

Ainda no tocante a políticas de preservação do Meio Ambiente, o Município possui as seguintes competências: legislar sobre assuntos de interesse local (art. 30, I CF); suplementar a legislação federal e estadual em relação a matéria (art. 30, II CF); promover o adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano (art. 30, VIII); promover a proteção do patrimônio histórico cultural local (art. 30, IX CF).

O Município, como ente federativo, demonstra papel decisivo na efetivação das políticas ambientais, justamente pela individualidade local que cada um deles apresenta no cenário nacional.

No entanto, as políticas públicas ambientais devem ser um conjunto de ações coordenadas do Poder Público nas esferas federais, estaduais e municipais, pois então os problemas ambientais não respeitam os limites políticos e geográficos definidos pelo Homem. Nada adianta que um Município preserve os recursos naturais se o Município vizinho não o faz, pois um rio ou uma floresta não se limitam à imposição da divisão humana.

O que importa é aliar a competência tributária com a competência ambiental dos Municípios a fim de implantar políticas públicas que visem a proteção ambiental.

5. A extrafiscalidade como indutora de comportamento de proteção ambiental

Com o surgimento do Estado Social difundiu-se a concepção de normas que provocassem no cidadão a participação na sociedade, através de técnica promocional, incentivo e sanções positivas⁹. Isto posto, a política tributária demonstrou-se um meio viável para efetivar tal técnica, através de estímulos fiscais.

Deste modo, o tributo passou a ter outras características além de financeiras, ou seja, o direito tributário passou a compatibilizar os interesses financeiros com os sociais, demonstrando-se útil para direcionar políticas públicas que viabilizam, no caso, o desenvolvimento sustentável.

Marçal Justen Filho defende que:

9 SEBASTIÃO, Simone Martins. **Tributo Ambiental**. Curitiba: Juruá, 2008, p.65.

O direito tributário não é apenas um conjunto de normas repressivas da atuação estatal, mas apresenta uma função promocional, para utilizar o pensamento de Bobbio. Apenas através da conjugação e efetivação de suas diversas funções é que se realizarão os desígnios constitucionais e nos aproximaremos da sociedade mais justa que nos comprometemos a produzir¹⁰.

O tributo então ultrapassará sua característica fiscal, meramente arrecadatória a fim de suprir os cofres públicos, para atuar com viés promocional por meio da extrafiscalidade.

Observa Marcus de Freitas Gouvêa:

“O Estado tributa com vistas a auferir receitas, e assim a supremacia do interesse público consubstancia o princípio da fiscalidade; quando se apreciam objetivos outros, que se afastam da pura arrecadação, apresenta-se a extrafiscalidade”¹¹. Para ele a norma será extrafiscal quando buscar os valores constitucionais, sendo que “a fiscalidade e extrafiscalidade são necessariamente aplicadas ao mesmo tempo”¹².

A extrafiscalidade apresenta-se, portanto, como meio de induzir o comportamento dos contribuintes, estimulando-os ou desestimulando-os a praticar determinadas condutas de acordo com objetivos sociais, políticos e econômicos do Estado. É através de incentivos fiscais ou desestímulos, diminuindo ou aumentando a carga tributária que o Poder Público maneja o comportamento do contribuinte.

Resta claro que não se trata, no caso de desestímulo, de condutas ilícitas, mas apenas condutas que o Estado, naquele momento, julga inconvenientes ou inoportunas de se realizar. Roque Antônio Carraza se manifesta da seguinte forma sobre o tema:

Por meio de incentivos fiscais, a pessoa política tributante estimula os contribuintes a fazerem algo que a ordem jurídica considera conveniente, interessante ou oportuno [...]. Este é o objetivo alcançado por intermédio da diminuição ou, até, da supressão da carga tributária [...]

10 JUSTEN FILHO, Marçal. /Sistema Constitucional Tributário: uma aproximação ideológica./**Revista da Faculdade de Direito da UFPR**, Curitiba, v. 30, n., 1998. Disponível em: <www.ser.ufpr.br/direito>. Acesso em: 17 ago. 2009.

11 GOUVÊA, Marcus de Freitas. **A extrafiscalidade no direito tributário**. Belo Horizonte: Del Rey, 2006, p. 43.

12 Idem, *ibidem*, p. 47.

[...] a extrafiscalidade também se manifesta por meio de desestímulos fiscais, que induzem os contribuintes a não assumirem condutas que, embora lícitas, são havidas por impróprias, sob os aspectos político, econômico e social. Este objetivo é alcançado por meio da exacerbação da carga tributária [...] ¹³.

Convém ressaltar que não se poderia falar em condutas ilícitas para o caso de tributo, pois este, em sua própria definição se atém a ato lícito, conforme Art. 3º do CTN: “Tributo é toda prestação pecuniária compulsória [...] que não constitua sanção por ato ilícito [...].” Assim a extrafiscalidade ambiental não se inseriria no quadro de punição à poluição e degradação ambiental, e sim no aspecto de incentivos a condutas que beneficiassem o meio ambiente.

E ainda, na extrafiscalidade, ao contrário da fiscalidade, o princípio da capacidade contributiva deixa de ser aplicado, já que “nas isenções e demais benefícios fiscais os destinatários não são avaliados pela demonstração de riqueza, e sim, pela capacidade de melhor colaborar com a política de desenvolvimento econômico-social proposta, ou por possuir mérito econômico-social” ¹⁴.

Para cada espécie tributária é necessário analisar o cabimento da extrafiscalidade ambiental. O imposto, que não possui caráter vinculatório, demonstra-se um aliado pois, ao não possuir uma destinação específica, pode atuar plenamente a favor de incentivos fiscais que viabilizem a preservação ambiental. Apesar disso, Thais Bernardes Maganhini defende que o imposto “não tem relação com nenhuma atividade estatal específica relativa ao contribuinte” ¹⁵, não devendo ser vinculado à finalidade de proteção ambiental.

Cláudia Dias Soares, tendo em vista a viabilidade de imposto ambiental, o classifica em duas modalidades: em sentido próprio ou impróprio. No primeiro, visaria à prevenção ambiental sendo utilizado para implementação de diminuição do impacto ambiental; no segundo, seria uma forma de recuperar o ambiente degradado e indenizar as populações prejudicadas pela poluição ¹⁶.

As taxas mostram-se outro meio viável de aplicação da extrafiscalidade ambiental, pois, apesar de “regidas também (embora secundariamente) pelo princípio da capacidade contributiva, demonstram natureza preponderante, mas

13 CARRAZA, Roque Antônio. **Curso de direito constitucional tributário**. 17. ed. São Paulo: Malheiros, 2002, p.729-730.

14 RODRIGUES, Juliano José. **/A extrafiscalidade tributária para o imposto sobre serviço como instrumento de desenvolvimento municipal**./Disponível em: <http://www.idtl.com.br>. Acesso em: 24 jul. 2009.

15 MAGANHINI, Thais Bernardes. **/Extrafiscalidade ambiental: um instrumento de compatibilização entre o desenvolvimento econômico e o meio ambiente**./ <www.unimar.br/pos/trabalhos>. Acesso em: 24 de julho de 2009.

16 SOARES, Cláudia Dias. **O imposto ambiental: direito fiscal do ambiente**. Coimbra: Almedina, 2002, p. 12-15.

não exclusivamente, remuneratória”¹⁷. Assim pode o legislador instituí-las para desestimular determinados comportamentos que prejudiquem o meio ambiente. Misabel Abreu Machado Derzi assim considera:

Assim, as taxas fundadas no exercício regular do poder de polícia devem ser entendidas, em primeiro lugar, aquelas com finalidade extrafiscal, como a de impedir ou restringir atividades que ameacem o interesse da comunidade. Em segundo lugar, as taxas para custear serviços com esta finalidade.

De qualquer modo, calcadas ou não, no poder de polícia, taxas se devem revestir sempre do caráter de contraprestação inerente a essa espécie de tributo¹⁸.

Thais Bernandes Maganhini assevera que as taxas, quando possuem como fato gerador o exercício pelo contribuinte de atividades poluidoras ou a utilização de recursos naturais e não uma atividade do Estado, tornam-se inconstitucional, havendo inclusive posicionamento do STF nesse sentido¹⁹.

Já as contribuições de melhoria, contribuições especiais e empréstimos compulsórios, não permitem a aplicabilidade de extrafiscalidade ambiental. A primeira porque é uma contraprestação de valorização do imóvel por obra pública; a segunda porque sua arrecadação tem destinação específica, sendo que a única possibilidade seria a criação de uma contribuição especial com finalidades ambientais, o que não englobaria a extrafiscalidade; a última, também por conta de sua contraprestação ao Estado.

Apesar disso, Regina Helena Costa considera que todos os tributos podem atuar como meios de extrafiscalidade ambiental, “onerando mais, por exemplo, na taxa de limpeza a empresa que polua mais, ou criando benefícios para os que poluam menos”²⁰.

Os benefícios fiscais, duramente criticados em razão de elevarem a carga tributária e não apresentarem um efetivo controle, quando em termos de preservação ambiental, mostram-se diferenciados, pois “parece causar sensação de justiça o benefício concedido ao contribuinte que se propõe a preservar o meio ambiente. Demais disso, o princípio do poluidor pagador, que orienta a

17 TORRES, Ricardo Lobo. **Curso de direito financeiro e tributário**. Rio de Janeiro: Renovar, 1995, p. 635.

18 BALEEIRO, Aliomar. **Direito tributário brasileiro**. 11. ed., atualizado Misabel Abreu Machado Derzi. Rio de Janeiro: Forense, 2000, p. 561.

19 MAGANHINI, Thais Bernandes. /Extrafiscalidade Ambiental: um instrumento de compatibilização entre o desenvolvimento econômico e o meio ambiente./ <www.unimar.br/pos/trabalhos>. Acesso em: 24 jul.2009.

20 GOUVÊA, Marcus de Freitas. **A extrafiscalidade no direito ambiental**. Belo Horizonte: Del Rey, 2006, p.106.

elevação da carga tributária a contribuintes poluidores, pode compensar a menor arrecadação provocada pelo benefício ambiental²¹.

Diante do exposto parece ser a aplicação da extrafiscalidade um meio eficiente de concretizar políticas públicas ambientais, aliando a tributação com a preservação do meio ambiente.

6. As possibilidades de extrafiscalidade no âmbito municipal

O Imposto sobre Propriedade Urbana (IPTU), então de competência tributária municipal, demonstra-se como ferramenta para a aplicação da extrafiscalidade ambiental, haja vista a previsão constitucional de progressividade da alíquota (§ 1º do art. 156 da CF) e da obrigatoriedade do imóvel urbano em atender a função social da propriedade (art. 182 §§ 2º e 4º CF).

Os dispositivos mencionados autorizam o Poder Público a coagir o proprietário a fazer o uso adequado de seu imóvel urbano, respeitando o Plano Diretor vigente, sob pena de perder o direito de propriedade. É nesse contexto que o Município aplica sua política ambiental, pois cria seu Plano Diretor tendo em vista a preservação do Meio Ambiente, de acordo com sua necessidade individual.

Nesse sentido assevera Melissa Follman:

[...] o Município detém o poder-dever de preservar o meio ambiente e combater a poluição, podendo valer-se da Tributação Ambiental como um importante e eficiente instrumento condicionador de condutas dos particulares, direcionando-as em benefício do ambiente das cidades, promovendo o bem-estar social na forma do disposto no art. 225 da CF/88, ou seja, a sadia qualidade de vida no âmbito urbano, sendo o IPTU um tributo potencial para tal fim.²²

Quanto ao Imposto sobre Serviços de qualquer natureza (ISS), que também é de competência municipal, “é possível a proposição de benefícios que incrementem atividades de interesse preservacionista”²³.

As taxas poderiam também ser cobradas em razão de prestação de serviços públicos ou poder de polícia que preservem o Meio Ambiente. Para José Marcos Domingues de Oliveira, “seriam admissíveis como fato jurídico tributário de taxas

21 Idem, p.108.

22 FOLMANN, Melissa. IPTU e tributação ambiental: uma visão sobre o enfoque constitucional e tributário. In: PEIXOTO, Marcelo Magalhães. **IPTU: aspectos jurídicos relevantes**. São Paulo: Quartier Latin, 2002, p.508.

23 SEBASTIÃO, Simone Martins. **Tributo ambiental**. Curitiba: Juruá, 2008, p.286.

o licenciamento, a fiscalização e a limpeza ou recuperação ambiental, desde que resguardada a equivalência com o custo dos respectivos serviços”²⁴.

A cobrança da taxa de coleta de lixo era um fator importante de preservação ambiental, pois financiava o tratamento dos resíduos produzidos em larga escala pela sociedade antes de serem expelidos para o Meio Ambiente.

Assim sendo, é duramente criticada pela doutrina a declaração de inconstitucionalidade pelo STF da cobrança de tal taxa, pois a maioria dos Municípios não possui meio de arcar com tal custo sem a cobrança da taxa. Nesse sentido, Eduardo Botallo afirma que “[...] a taxa é a figura que é mais adequada ao tipo de tributação que pode incidir sobre os serviços de coleta de lixo, este grande fantasma em matéria de impacto ecológico”²⁵.

Por fim, a contribuição de melhoria mostra-se igualmente um instrumento eficaz para a política ambiental. Ela pode ser cobrada em razão de obras que visem à preservação do meio ambiente. Édís Milaré explica:

[...] poderia a lei prever a cobrança de contribuição de melhoria ambiental de quantos se beneficiassem por obra pública que tivesse contribuído para a melhoria da qualidade ambiental, como o saneamento de uma praia, a canalização de esgoto, a despoluição de córrego ou rio da vizinhança²⁶.

A Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar n.º 101/2000), que estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal, previne riscos e corrige desvios capazes de afetar o equilíbrio das contas públicas, deve ser aplicada nesses casos. É previsto em seu art. 14:

Art. 14. A concessão ou ampliação de incentivo ou benefício de natureza tributária da qual decorra renúncia de receita deverá estar acompanhada de estimativa do impacto orçamentário-financeiro no exercício em que deva iniciar sua vigência e nos dois seguintes, atender ao disposto na lei de diretrizes orçamentárias e a pelo menos uma das seguintes condições:

I - demonstração pelo proponente de que a renúncia foi considerada na estimativa de receita da lei orçamentária, na forma do art. 12, e de que não afetará as metas de resultados fiscais previstas no anexo próprio da lei de diretrizes orçamentárias;

24 Idem, p.287.

25 BOTTALO, Eduardo. Tributação, ecologia e meio ambiente. **Revista de Direito Tributário**. São Paulo: Malheiros, n.78, p.69-73, (s.d). (Mesa de Debates “C”- XIII Congresso Brasileiro de Direito Tributário). Apud SEBASTIÃO, Simone Martins. **Tributo ambiental**. Curitiba: Juruá, 2008, p.288.

26 MILARÉ, Édís. Sistema Municipal do Meio Ambiente-Sismuna: instrumentos legais e econômicos. **Revista de Direito Ambiental**. São Paulo: RT, n.14, 1999, p. 47.

II - estar acompanhada de medidas de compensação, no período mencionado no *caput*, por meio do aumento de receita, proveniente da elevação de alíquotas, ampliação da base de cálculo, majoração ou criação de tributo ou contribuição.

Assim, para que os Municípios criem os benefícios extrafiscais voltados à proteção ambiental, é imperativa a aplicação do dispositivo mencionado, devendo ser previstos na lei orçamentária e compensados com outro tributo ou contribuição, para que não haja desequilíbrios nos orçamentos públicos.

Apesar de haver posicionamento que considera esta lei inconstitucional, por entenderem que fere a competência constitucional dos Municípios, na prática, ela demonstra ser uma excelente ferramenta a fim de controlar as gestões municipais e evitar grandes endividamentos que possam comprometer futuros mandatos.

Imprescinde mencionar o Estatuto da Cidade (Lei n. 10.257/01) que dentre seus dispositivos determina como deve ser a atuação municipal nas políticas ambientais, devendo haver audiências públicas bem como a criação do plano diretor a fim de direcionar os atos do Poder Público. Impende destacar os seguintes dispositivos:

Art. 2º A política urbana tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana, mediante as seguintes diretrizes gerais:

[...]

XIII – Audiência do Poder Público municipal e da população interessada nos processos de implantação de empreendimentos ou atividades com efeitos potencialmente negativos sobre o meio ambiente natural ou construído, o conforto ou a segurança da população;

[...]

Art. 4º Para os fins desta Lei, serão utilizados, entre outros instrumentos:

[...]

III – planejamento municipal, em especial:

a) plano diretor;

Diante do exposto, conclui-se que a extrafiscalidade ambiental no âmbito municipal na forma de imposto, taxas ou contribuição de melhoria, é plenamente viável. O Estatuto da Cidade, através da participação popular e do Plano Diretor, respeitando os limites da Lei de Responsabilidade Fiscal demonstra encontrar meios eficazes de criar políticas públicas que atinjam positivamente o Meio Ambiente.

7. Considerações finais

O crescimento econômico aliado à preservação ambiental é o principal objetivo do Poder Público. A introdução da proteção ambiental não deve causar prejuízo aos particulares, ou seja, para atingir o desenvolvimento econômico sustentável é necessário o equilíbrio econômico-ambiental.

A extrafiscalidade se demonstra importante instrumento nessa composição, pois possibilita ao Poder Público mudar o comportamento da sociedade através da tributação.

O Município é o ente federado propício para a implementação das políticas públicas ambientais: primeiro, porque cada Município apresenta uma necessidade própria; segundo, porque a sociedade participa mais ativamente de suas ações.

Com a utilização da competência tributária e ambiental constitucionalmente firmada ao Município, devem-se implementar benefícios fiscais ambientais. A Lei de Responsabilidade Fiscal tem grande importância neste caso, pois só se poderão aplicar os benefícios fiscais com a previsão e o estudo detalhado a fim de não desequilibrar o orçamento, porque afinal, deverá ocorrer a compensação destes benefícios.

O Estatuto da Cidade demonstra ser um grande aliado na aplicação das políticas públicas ambientais, pois prevê as formas de aplicação da participação municipal determinando inclusive a opinião popular.

Resta salientar que é imprescindível que haja consciência que um Município isolado não obterá o desenvolvimento econômico sustentável. Para isso é necessário que haja a ação municipal em conjunto com a estadual e a federal, para que se atinja o equilíbrio econômico-ambiental no âmbito nacional.

Referências

- BALEEIRO, Aliomar. **Direito tributário brasileiro**. 11.ed. atualizada por Misabel Abreu Machado Derzi. Rio de Janeiro: Forense, 2000.
- BOTTALO, Eduardo. Tributação, ecologia e meio ambiente. **Revista de Direito Tributário**. São Paulo: Malheiros, n.78, p.69-73, (s.d). (Mesa de Debates "C"- XIII Congresso Brasileiro de Direito Tributário). Apud SEBASTIÃO, Simone Martins. **Tributo Ambiental**. Curitiba: Juruá, 2008.
- CARRAZA, Roque Antônio. **Curso de Direito Constitucional Tributário**. 17. ed. São Paulo: Malheiros, 2002.
- ELALI, André. Incentivos fiscais, neutralidade da tributação e desenvolvimento econômico: a questão das desigualdades regionais e sociais. In: MARTINS, Ives Gandra da Silva; ELALI, André; PEIXOTO, Marcelo Magalhães (Coord.). **Incentivos fiscais: questões pontuais nas esferas federal, estadual e municipal**. São Paulo: MP, 2007.

FERREIRA, Renata Marques. FIORILLO, Celso Antonio Pacheco. **Direito ambiental tributário**. São Paulo: Saraiva, 2005.

FOLMANN, Melissa. IPTU e tributação ambiental: uma visão sobre o enfoque constitucional e tributário. In: PEIXOTO, Marcelo Magalhães. **IPTU: aspectos jurídicos relevantes**. São Paulo: Quartier Latin, 2002, p. 508.

GOUVÊA, Marcus de Freitas. **A extrafiscalidade no direito tributário**. Belo Horizonte: Del Rey, 2006.

JUSTEN FILHO, Marçal. /Sistema Constitucional Tributário: uma aproximação ideológica./**Revista da Faculdade de Direito da UFPR**, Curitiba, v.30, n., 1998. Disponível em <www.ser.ufpr.br/direito>. Acesso em: 17 ago 2009.

MAGANHINI, Thais Bernardes. /**Extrafiscalidade ambiental: um Instrumento de Compatibilização entre o Desenvolvimento Econômico e o Meio Ambiente.**/ <www.unimar.br/pos/trabalhos>. Acesso em: 24 jul. 2009.

MILARÉ, Édis. **Direito do ambiente: doutrina-prática-jurisprudência-glossário**. São Paulo: RT, 2000.

MILARÉ, Édis. Sistema Municipal do Meio Ambiente-Sismuna: instrumentos legais e econômicos. **Revista de Direito Ambiental**. São Paulo: RT, n.14, 1999.

RODRIGUES, Juliano José. /**A extrafiscalidade tributária para o imposto sobre serviço como instrumento de desenvolvimento municipal.**/Disponível em: <<http://www.idtl.com.br>>. Acesso em: 24.j ul. 09.

SEBASTIÃO, Simone Martins. **Tributo ambiental. Curitiba**: Juruá, 2008.

SILVA, José Afonso. **Direito ambiental constitucional**. 4. ed. São Paulo: Malheiros, 2003.

SOARES, Cláudia Dias. **O imposto ambiental: direito fiscal do ambiente**. Coimbra, Almedina, 2002.

TORRES, Ricardo Lobo. **Curso de direito financeiro e tributário**. Rio de Janeiro: Renovar, 1995.

Recebido em 24/08/09

Aceito para publicação em 13/11/09