

A EXTRAFISCALIDADE COMO INCENTIVO NAS AÇÕES SUSTENTÁVEIS

Ana Carala Ferreira¹
 Cláudio Ferreira da Silva²
 Gisele de Oliveira Silva César³
 Luana Machado dos Santos⁴
 Rosicler Aparecida Pinto⁵

RESUMO

Explicar sobre a questão ambiental e sustentabilidade nos tempos modernos é de grande importância, pois este tem sido o foco da sociedade moderna. É estreita a linha entre as mudanças nos costumes da população e o consumo, inclusive como se afeta a parte financeira do consumidor. Podemos perceber que não haverá eficácia na conscientização difundida pela mídia caso não se crie formas em que a sociedade acesse alternativas que conduzam a sustentabilidade, levando a menos prejuízos social-ambiental. O trabalho objetiva demonstrar como as medidas do governo, no que se refere às questões tributárias, estimulando e incentivando mudanças na qualidade de vida e hábitos da sociedade. Iniciando-se por uma organização governamental e evoluindo para um conhecimento cultural, abrangendo meios de fabricação e cidadãos.

Palavras-chave: sustentabilidade; benefícios fiscais; consumo; impostos; tributo.

EXTRAFISCALITY AS AN INCENTIVE IN SUSTAINABLE ACTIONS

ABSTRACT

Explaining the environmental and sustainability issue in modern times is of great importance, as this has been the focus of modern society. The line between changes in the customs of the population and consumption is narrow, including how the financial part of the consumer is affected. We can see that there will be no efficacy in the awareness spread by the media if we do not create ways in which society access alternatives that lead to sustainability, leading to less social-environmental damage. The work aims to demonstrate how government measures, with regard to tax issues, stimulating and encouraging changes in the quality of life and habits of society. Starting with a governmental organization and evolving towards cultural knowledge, covering means of manufacture and citizens.

Keywords: sustainability; tax benefits; consumption; taxes; tribute.

Recebido em 25 de novembro de 2020. Aprovado em 13 de dezembro de 2020.

¹ Direito - PUC-Goiás. E-mail: anacarla.juris@gmail.com

² Especialista em Análise e Auditoria Contábil pela PUC Goiás, Graduado em Ciências Contábeis pela PUC Goiás. Atualmente professor no Centro Universitário Araguaia. E-mail: professorclaudiofa@gmail.com

³ Professora no Centro Universitário Araguaia. E-mail: gigigermana@gmail.com

⁴ Mestrado em Engenharia de Produção e Sistemas pela PUC Goiás, especialista em Gestão Empresarial com Ênfase em Consultoria pela UNIGOIÁS e graduada em Administração pela PUC Goiás. Atualmente professora no Centro Universitário Araguaia e Faculdade Brasileira de Educação e Cultura. E-mail: luana.santos.adm@hotmail.com

⁵ Professora no Centro Universitário Araguaia. E-mail: rosicler_ap@hotmail.com

INTRODUÇÃO

O Brasil se tornou uma grande potência econômica e seu crescimento evidencia a melhora na qualidade industrial havendo a preocupação com os rejeitos dos bens. Descarte esse que se mostra absolutamente arcaico pois, apesar de evoluirmos ainda somos presos aos velhos padrões, divergentes com as exigências do mundo moderno acerca de mudanças que buscam reduzir a emissão de poluidores ambientais. A busca por soluções que possam agregar a questão de sustentabilidade, para não influenciar a expansão econômica e fomenta o desemprego, é o grande problema dos governos.

Busca-se uma forma racional de se consumir, dispor e produzir conscientemente, já que há infindáveis formas de ação, cujas políticas inteligentes e ações contribuam para a melhora na condição de existência e interfira minimamente em aspectos da economia. E um desses modos é a relação entre a alteração de hábito populacional correlacionada a incentivos fiscais em cadeias produtivas, fomentando mudanças em modos de consumo e influenciando a forma em que as pessoas com os meios de vivência como: alimentação, vestuário, transporte e até a forma em que se descarta os resíduos.

A política governamental, é sem dúvidas uma forma eficaz para transformar o modo de consumo, sendo esta a base para a conscientização em relação a necessidade imediata da modificação de hábitos tanto na forma de produção da indústria, quanto nas vontades da população resultando em uma maior bem-estar com o consumo racional e sustentável.

O objetivo deste trabalho consiste em apresentar uma exposição do tributo relacionado com a extrafiscalidade abordando também o aspecto do incentivo de ações sustentáveis.

Este artigo está estruturado em 7 seções. Na segunda seção, discorreu - se sobre os tributo e suas espécies. Na terceira seção, relacionou as características dos benefícios fiscais (extrafiscalidade). Na quarta seção, apresentou – se o conceito de sustentabilidade e suas principais características. Na quinta seção, discutiu as formas de intervenção do estado na economia, abordando o princípio do poluidor pagador. Já na sexta seção, expõem os incentivos fiscais como uma forma de consumo e ações sustentáveis. Na sequência, levantou-se as considerações finais do estudo e as referências bibliográficas.

Tributo e suas Espécies

Conceitua-se o tributo no artigo 3º do Código Tributário Nacional (CTN, Lei 5.172/66), de forma que o tributo vem a ser uma prestação pecuniária compulsória, em moeda ou cujo valor nela possa ser exprimido, que não constitua sanção de ato ilícito, sendo instituído por lei e cobrado mediante atividade administrativa vinculada ao Poder Público (BRASIL, 1996). É importante ressaltar que os tributos são devidos tanto por pessoas jurídicas, quanto por pessoas físicas.

Quando se fala em tributos já fazemos ligação automática com imposto. Imposto é uma modalidade de tributo, da qual a hipótese de incidência é determinada pela lei e está relacionado expressamente ao contribuinte. No artigo 16 do CNT, é dito que o compromisso desse contribuinte pagar provém de situações que independem de qualquer ação do Estado (BRASIL, 1996).

No ordenamento jurídico brasileiro existem cinco tipos de tributos: 1) Impostos; 2) Contribuições Especiais; 3) Contribuições de Melhoria; 4) Empréstimo Compulsório; e 5) Taxas. O CNT artigo 5º, explana sobre os três primeiros impostos, o que determina a teoria Tripartida. No entanto, este Código foi criado antes de da Constituição Federal de 1988 e recepcionado por esta evolução que apresentou o que chamamos de teoria Pentapartida, que é aceita pelo Supremo Tribunal Federal (STF) e aceita majoritariamente pela Doutrina.

Para Paulsen (2019), a definição de competência para a criação dos impostos dada aos entes federativos não abarca integralmente as categorias de tributos o que obrigou a constituição de artigos próprios que explanassem sobre contribuições de melhoria e empréstimos compulsórios.

Para instituir os impostos cada Ente Federativo possui permissão para gerar seus impostos próprios, a Constituição Federal estabelece essa competência em seus artigos: 153, 154, 155 e 156. Ficaram estabelecidas limitações em que somente a lei poderá autorizar categorias de incentivos fiscais em encargo de necessidades imediatas, incluindo incentivos fiscais.

Características dos Benefícios Fiscais (Extrafiscalidade)

A Constituição regulamenta a atividade financeira e econômica, assegurando uma realidade digna e a justiça social e ressaltando o exercício da autonomia e das atividades laborais e, institui-se princípios gerais no art. 170 (BRASIL, 1998). Estabelecendo como fundamento que, seja a dado tratamento especial como defesa do ecossistema, a forma de impacto ambiental conforme processos de prestação de serviços e produtos.

Introduzido pela Emenda Constitucional de número 42 de 2003, esse fundamento é o reflexo da imposição contemporânea, uma instrução que deverá considerar as atividades econômicas governadas pelos entes federativos, com a finalidade de estimular serviços e produtos que abalem menos o ecossistema. Porém, a combinação desse crescimento econômico, ambiental e social é, por consequência, o próprio desafio.

O benefício fiscal é uma forma especial de se tributar que vem de uma vantagem fiscal perante um regime normal, ou seja é um exceção, se revelando como reduzir de taxas ou alíquotas, isentar e amortizar entre outros abatimentos à matéria arrecadada, desta natureza. São estímulos para a conquista desses objetivos, sendo esse um atrativo para os indivíduos das atividades econômicas aplicarem em soluções que ultrapassam os interesses individuais, resultando na contribuição para a satisfação ecossocial.

Estes benefícios fiscais e a extrafiscalidade servem para estimular ou desestimular comportamentos, incentivar ideias novas, romper parâmetros e alimentar uma cadeia criativa, da conceição para a indústria e consequentemente para o comercialização.

Podemos atribuir aos tributos, em regra, duas maneiras de atuação: uma fiscal e outra extrafiscal. A fiscal objetiva a arrecadação, e a extrafiscal na modificação de hábitos sociais, ou seja a solução de comportamentos no contexto econômico.

Conceito de Sustentabilidade e suas Características

Conceituar sustentabilidade é bastante amplo pois há uma enorme cadeia de funções que são abrangidas. O texto formulado pela Organização das Nações Unidas (ONU) na Conferência das Nações Unidas sobre o Ambiente Humano, realizada em Estocolmo (Suécia) em 1972, contendo 19 princípios que resultou no Manifesto Ambiental criado pela Assembleia Geral da ONU do Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente (PNUMA), órgão que sistematiza os trabalhos da Organização em caráter mundial. Estabelece a ONU o desenvolvimento sustentável, como desenvolvimento que não comprometa a evolução sustentável e atenda as necessidades das próximas gerações sendo um método de alteração na exploração de recursos onde investimentos, desenvolvimento tecnológico e mudança institucional buscam harmonia e compromisso com o futuro e necessidades dos indivíduos (COMISSÃO MUNDIAL SOBRE MEIO AMBIENTE E DESENVOLVIMENTO, 1988).

Nesta circunstância, conclui-se que a existência de um desenvolvimento sustentável, vem da busca de mudanças, sejam sociais, culturais e mais importante, em políticas governamentais

que alterem a visão da sociedade em relação a proteção do meio ambiente.

Forma de Intervenção do Estado na Economia: O Princípio do Poluidor Pagador

Com a exploração descomunal do meio ambiente, poluição de reservas ambientais, liberação de gases de forma exagerada na camada de ozônio e extinção de espécies por causa da industrialização nos meios de produção houve preocupação para a necessidade de intervenção do Estado no que tange ao meio ambiente, buscando uma forma de preservação do ecossistema. Emergiram assim os direitos de terceira geração, que diferente dos outros direitos de 1ª e 2ª geração, não são destinados à proteção de pessoas ou grupos específicos, e sim aos interesses da espécie humana buscando uma evolução de pensamento advindo de reflexões sobre pensamentos que se relacionem a desenvolvimento, meio ambiente patrimônio comum da humanidade, comunicação, e a paz.

Com o surgimento dos direitos de terceira geração, houve uma preocupação com o humanismo e a universalidade, para Bonavides (2008) esses direitos não são destinados a apenas uma pessoa ou um grupo de pessoas de um determinado local, o destinatário é o próprio gênero humano em termos de existencialidade. Assim, a iniciativa estatal é impulsionada por ativismos fiscais na defesa ecológica como uma forma de garantia da proteção dos recursos naturais, que são fontes esgotáveis.

Entre os mecanismos disponíveis para o Estado na intervenção para a proteção ambiental, na tributação é oferecida ferramenta que por ser impositiva e coercitiva trazem grandes efeitos. Temos então o princípio do poluidor-pagador como suporte para a finalidade de cumprir objetivo do Estado, no caso sustentabilidade ecológica.

O princípio em questão não tem idéia de equidade, muito pelo contrário, esse princípio faz com que quem auferir mais lucros ao utilizar-se de recursos ambientais devem assumir um maior ônus por conta dos riscos, desvantagens e custos da exploração. O objetivo não é o incentivo da mercantização da natureza e sim conseguir evitar que não haja reparação no dano da ambiência. Nesse viés, Edis Milaré (2009) entende que o princípio do poluidor-pagador, de forma coercitiva, impõe ao explorador que faça uso do meio ambiente para o desenvolvimento das atividades humanas a reparação pois incidem na qualidade do meio ambiente o que resulta em prejuízo à sociedade. Esse uso desfreiado de recursos naturais é um ônus para a coletividade, e aquela que destrói mais os bens ecológicos, deve se responsabilizar no pagamento dos custos para prevenção e reparação dos danos causados.

Este princípio está previsto no artigo 4º da Política Nacional do Meio Ambiente (LEI 6.938/81), quando, em seu artigo 4º, prevendo “à imposição, ao poluidor e ao predador, da obrigação de recuperar e/ou indenizar os danos causados e, ao usuário, da contribuição pela utilização de recursos ambientais com fins econômicos” (BRASIL, 1981). Nessa direção ele se restringe às esferas cível e administrativas porém, o Código Tributário Nacional o utiliza para promover a tributação como forma de proteção ao meio ambiente, como flexibilizar ou aumentar alíquotas, para certos comportamentos não promovendo uma punição mas, garantindo a proteção ao meio ambiente por meio de princípios constitucionais.

Os Incentivos Fiscais como Forma de Consumo e Ações Sustentáveis

O artigo 175 do Código Tributário, define duas formas de exclusão de crédito tributário: anistia e a isenção. A isenção, para fins de extrafiscalidade aplica-se ao estudo deste artigo.

O uso de tributos para a exclusão do crédito tributário é de suma importância pois incentiva o contribuinte, de forma fiscal. A Constituição Federal, em seu artigo 150, §6º determina que a isenção só poderá ser ortogada por lei específica, interpretada restritivamente

também de acordo com o artigo 111, II, do Código Tributário. Deste modo, a obrigação tributária não se desfaz. O que ocorre é que há incidência do tributo, porém o crédito não é exigido, o que se dispensa aqui é a execução da obrigação.

Por ser um incentivo fiscal, sua instituição objetiva estimular determinadas práticas, como algo que o ente público deseja implementar e depende de outros fatores. Desta forma, renuncia-se o recebimento de determinado da garantia de crédito tributário, para que o contribuinte se veja incentivado.

Importante ressaltar que as isenções nem sempre são garantidas de forma integral, elas podem ser cedidas parcialmente. Outro fato é que, esta exoneração tributária não podem e nem devem ser cobradas pelo contribuinte pois a isenção é um ato discricionário do Poder Público, o qual a Administração tem plena liberdade de escolha pautando pela conveniência e oportunidade. Quando o administrador utiliza-se desse poder ele pode praticar atos apenas permitidos em lei. Para Meirelles (2015, p. 118 e 119) a “discricionariedade é a liberdade de ação administrativa, dentro dos limites permitidos em lei”.

Por ser uma ressalva à regra, no momento que é instituída a isenção se aplica restritivamente ao que pretendeu beneficiar. Não há possibilidade de se interpretar algo que ultrapasse seus limites mesmo que a alegação seja sobre algo correlacionado àquela questão de isenção. Quando utilizada em sua função extrafiscal, seu consentimento evidencia as intenções do Estado no momento de sua implantação.

No Brasil os impostos são voltados para o caráter fiscal e a extrafiscalidade ainda não é muito utilizada, em outros países da Europa e dos Estados Unidos, essa ferramenta é amplamente utilizada para incentivo de transformações desejadas, ainda mais em momento de crises econômicas ou de vastas mudanças climáticas.

O ente público não se utiliza dessas concessões tributárias com eficácia para fomentar transformações de hábitos tanto de consumo quanto culturais. A visão de proteção ao ecossistema e utilização de formas sustentáveis ainda é de caráter impositivo, aplica-se sanções e multas por meio de seus agentes munidos com poder de polícia. Não se considera novas estratégias, mesmo com a diminuição da arrecadação, pois seria uma contramão de seus objetivos.

A importância de se cuidar para que exista um ambiente sustentável vai muito além de uma pura e simples ação de agentes públicos. Um exemplo prático pode ser visto na construção civil, essa categoria de grande estratégia é essencial para o engrandecimento deste setor e conseqüentemente produz milhares de empregos diretos e indiretos incentivando o recebimento de impostos e envolvendo dinheiro público e privado, movimentando as indústria como um todo, tanto para matérias primas quanto para produtos industriais, de forma incalculável.

É existente entre os governos, indústrias, companhias privadas e universidades, globalmente falando, uma iniciativa que visa o incentivo da criação de variáveis ambientais, onde as empresas procuram adequar seus produtos às exigências legais de preservação da ambiência, através de atividades que garantam o desenvolvimento auto-sustentável.

Essa variável ambiental disponibiliza a empresa a vantagem competitiva por meio de uma percepção pública favorável, economia de custo ou rendimentos adicionais, e em contrapartida atenua os efeitos de seus produtos no meio ambiente. A preocupação com o ecossistema trouxe a criação de modernos “produtos verdes” tornando-so mais competitivos, levando as empresas a garantir o desenvolvimento auto-sustentável.

Havendo necessidade da incorporação de pormenorização tributária objetivando a redistribuição dos ganhos econômicos da cadeia de produção áqueles que experienciaram aumento nos seus gastos de produção. O custo para um empresa que emprega novas técnicas é relativamente alto e sem o respectivo incentivo as medidas sustentáveis são mais sucetíveis a não sairem da idealização .

Neste sentido, deve-se implementar uma diferenciação tributária para as novas técnicas,

matérias primas e produtos já que no Brasil as práticas antigas de descarte levam ao imenso desperdício em obras, o que infelizmente ainda é uma regra. É importante, o incentivo para empresas que se esforcem para empregar serviços, tecnologias, bens e produtos, ecologicamente corretos. Existem poucas iniciativas ainda, neste sentido, porém podemos vislumbrar um exemplo real e bem sucedido como a isenção em caráter extrafiscal que cumpre o seu objetivo.

No Estado do Rio de Janeiro que definiu isenção de IPVA para veículos que utilizassem Gás Natural Veicular (GNV), essa isenção tem caráter parcial, abrangendo 75% da alíquota total do imposto. Elevando o Estado do Rio de Janeiro a líder na conversão de combustível, totalizando em 40% dos automóveis com gás natural.

Porém, esta iniciativa é uma exceção, pois inúmeros campos poderiam destinar essa isenção tributária objetivando uma melhor adoção da população às necessidades das cidades principalmente, no que diz respeito à mobilidade e incentivo do uso de reciclados, desestímulo ao uso de produtos poluentes e reaproveitamento de materiais. O importante seria a utilização de novas técnicas e materiais que fossem menos prejudiciais ao ecossistema e tecnologias que considerasse fornecimento de água e energia renováveis e limpas sem que fossem utilizadas concessionárias.

Em países da Europa e América do Norte, existem todos os tipos de incentivo para a criação de moradias que sejam sustentáveis e eficientes na auto produção energia, algo que no Brasil é inimaginável pois não há benefícios fiscais que incentivem a busca e muito menos para que crie-se produtos novos e conseqüentemente a comercialização destes, buscando uma forma que os torne mais competitivos. Outro problema enfrentado é que aqui, no Brasil, não há fabricação ou tecnologia para isso, o que obriga a indústria importar os meios de produção o que resulta em mais tributos e mais alíquotas multiplicando o valor da aquisição e impossibilitando por completamente qualquer alternativa de difusão.

Pouco são Projetos Legislativos (PLs) apresentados que visam incentivar a industria na constituição de maneiras de produção que sejam voltadas para a criação de métodos produtivos voltados à não multiplicação de poluentes ou aquisição de energia por outros meios, mesmo como a evidente necessidade de sua instituição. Um exemplo é a PL 2101/2011 que em seu texto dispõe sobre incentivos fiscais para os setores de produção e descarte.

De acordo com o Projeto de Lei que tramita perante a comissão de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável, o voto do Deputado Giovani Cherini, relator do projeto, se inicia com os seguintes dizeres:

O uso de instrumentos econômicos para a gestão ambiental, entre os quais, incentivos fiscais e tributários, tem-se expandido em vários países, especialmente nos mais desenvolvidos. No Brasil, temos lutado para que, ao invés de apenas punir os infratores ambientais, sejam concedidos benefícios àqueles que colaboram com a conservação do meio ambiente. Dessa forma, são extremamente oportunos os projetos de lei que ora analisamos. (COMISSÃO DE MEIO AMBIENTE E DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL, 2011).

Podemos perceber que é reconhecida a necessidade porém admite-se a insuficiência pois o que vemos é algo totalmente inédito. Em vez de estimular o empreendedorismo em técnicas e produtos sustentáveis, privilegia-se a punição a quem descumpra as regras.

Com novas políticas incentivadoras e inovadoras, podemos ver reconhecida a primordialidade de se minorizar a arrecadação do tributo por um bem maior. Perde-se em tributação porém, se ganha em bem estar social, melhora qualidade de vida, diminuição de gastos públicos. Com o incentivo tributário e a isenção fiscal podemos ver o quando essas iniciativas para a proteção do meio ambiente estão mais próximas pois esse é o primeiro passo.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Para que exista mudança nos hábitos que sejam capazes de influenciar no aspecto sustentável da sociedade o que é de suma importância que haja acesso de todas as pessoas, o que é possível com políticas pública forte e permanente.

Mesmo falando-se tanto sobre mudanças comportamentais de uma sociedade em busca de selos verde e modos de locomoção menos poluidoras ao ecossistema, só podemos ver de fato as mudanças ocorrerem com o incentivo fiscal dos Governos.

Podemos observar que hoje em dia apenas uma mínima parte da população tem acesso a alternativas, obviamente pessoas com maior poder aquisitivo, e existem poucos nichos empresariais que se esforçam para empregarem novos produtos ou cadeias produtivas como métodos menos danosos a ambiência.

Um dos meios para a resolução de um problema maior seria o incentivo de diversos ramos da indústria, como por exemplo, a construção civil que seria incentivada a epregar novas técnicas de produção o que é o marco inicial para um mudança significativa. Necessitando da exoneração tributária como um todo ou parte dos tributos que estejam envolvidos na aquisição de matérias primas, prestação de serviços e movimentação de produtos.

Dessa maneira a difusão esperada acerca do tema dará bons resultados, pois se os Governos não aderirem a ideia, haverá apenas boas intenções. Teríamos resultados mesmo a longo prazo porém, benéficos diante da necessidade é imediata.

REFERÊNCIAS

- BONAVIDES, Paulo. Curso de direito constitucional. 22.ed. São Paulo: Malheiros, 2008.
- BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1998. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 15 set. 2020.
- _____. Lei nº 5.172, de 25 de outubro de 1966 (Institui o Código Tributário Nacional). Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/15172compilado.htm. Acesso em: 15 set. 2020.
- _____. Lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1981. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/16938.htm. Aceso em: 13 set. 2020.
- COMISSÃO MUNDIAL SOBRE MEIO AMBIENTE E DESENVOLVIMENTO (CMMAD). Nosso futuro comum. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1988. Disponível em: <https://sustainabledevelopment.un.org/content/documents/5987our-common-future.pdf>. Acesso em: 16 set. 2020.
- COMISSÃO DE MEIO AMBIENTE E DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL. Projeto de Lei n. 2.101 de 2011. Disponível em: https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra;jsessionid=D25894BA18DBE8C3BE98C49320FAFC2.proposicoesWebExterno2?codteor=1331140&filename=Tramitacao-PL+2101/2011. Acesso em: 19 set. 2020.
- Direito Net. Dicionário Jurídico. Disponível em: http://www.direitonet.com.br/dicionario_juridico. Acesso em 21 set. 2020.
- MEIRELLES, Hely Lopes. Direito Administrativo Brasileiro. 30 ed. São Paulo: Malheiros, 2005.
- MILARÉ. Edis. Direito do meio ambiente: a gestão ambiental em foco: doutrina, jurisprudência e glossário. 6.ed. São Paulo: RT, 2009.
- PAULSEN, Leandro. Direito Tributário – Constituição Federal e Código Tributário Nacional à Luz da Doutrina e da Jurisprudência. 11 ed. São Paulo: Livraria do Advogado, 2019.