

A EXTRAFISCALIDADE E A PRESERVAÇÃO AMBIENTAL DE ESPAÇOS URBANOS

EXTRA-FISCALITY AND ENVIRONMENTAL PRESERVATION OF URBAN SPACES

Valmir César Pozzetti¹
José Edmilson de Souza Lima²
André Fregapani Leite³

Resumo

O objetivo desta pesquisa é o de analisar o instituto da extrafiscalidade do IPTU e verificar se este contribui para o desenvolvimento sustentável das cidades, à luz dos parâmetros do direito tributário socioambiental. A metodologia utilizada foi a do método dedutivo e, quanto aos meios, a pesquisa foi a bibliográfica e, quanto aos fins, qualitativa. A conclusão a que se chegou foi a de que é possível utilizar-se da extrafiscalidade tributária do IPTU para incentivar comportamentos sócioambientais, melhorando a qualidade de vida nos espaços urbanos.

Palavras-chaves: Função socioambiental; propriedade privada; extrafiscalidade; IPTU Verde.

Abstract

The objective of this research is to analyze the IPTU extrafiscality institute and to verify if it contributes to the sustainable development of the cities, in the light of the parameters of the social and environmental tax law. The methodology used was that of the deductive method and, as to the means, the research was the bibliographic and, as to the ends, qualitative. The conclusion was that it is possible to use the IPTU tax extrapiscality to encourage social and environmental behaviors, improving the quality of life in urban spaces.

Keywords: Keywords: socioenvironmental function; private property; extrafiscality; Green property tax.

¹ Doutor em Biodireito/Direito Ambiental pela universidade de Limoges/França; professor da UFAM- Univ. Federal do Amazonas e da UEA – Universidade do Estado do Amazonas. E-mail: v_pozzetti@hotmail.com

² Pesquisador e docente do Mestrado em Direito do UNICURITIBA. Líder do grupo de pesquisa Epistemologia e Direito (CNPq/UNICURITIBA) e pesquisador do grupo Epistemologia e Sociologia Ambiental (CNPq/UFPR). Tem interesse em temas de pesquisa no campo emergente do conhecimento socioambiental, com destaque para "políticas públicas ambientais", "racionalidade", "meio ambiente", "desenvolvimento sustentável", "epistemologia do conhecimento jurídico" e "sustentabilidade". Endereço eletrônico: zecaed@hotmail.com.

³ Mestrando do Programa de Pós-graduação em Direito Ambiental – Universidade do Estado do Amazonas (UEA). E-mail: fregapanileite@gmail.com

INTRODUÇÃO

O aquecimento do planeta terra, fruto do descuido com o meio ambiente, a poluição do ar, dos lençóis freáticos, o uso de fontes de energia poluidoras entre outros, tem provocado grandes catástrofes como as grandes tempestades, as grandes secas, ar demasiadamente poluído, etc.. Tudo isso deve-se ao uso indiscriminado dos recursos ambientais, os desmatamentos, à poluição das águas, a falta de saneamento básico, etc...

Ao longo do tempo, o direito à propriedade passou por grandes modificações em seus fundamentos. Nesse sentido, as relações econômicas, políticas, sociais, ambientais e tecnológicas também foram responsáveis pela promoção de avanços jurídicos e da própria sociedade.

Tais concepções também passaram a ser incorporadas no âmbito das cidades, tendo a sustentabilidade como sinônimo de desenvolvimento econômico, social e ambiental equilibrados, transferindo isto também à propriedade privada urbana, no qual passa a se basear por valores sociais e ambientais fundamentais, denominada função socioambiental da propriedade urbana.

O êxodo rural trouxe uma expansão dos espaços urbanos de forma desordenada e inadequada, ocasionando em congestionamentos, enchentes, desmatamento, construção de moradias precárias, etc., trazendo reflexos negativos ao bem-estar do cidadão. Diante disto, as normas democráticas trazidas pela Constituição Federal de 1988, e a posterior regulamentação dos seus arts. 182 e 184, por meio do Estatuto da Cidade (Lei federal nº 10.257/2001), representaram, assim, o marco urbanístico no Brasil.

O Estado passou a ter deveres de preservação ambiental no meio das cidades, através da criação de áreas verdes, espaços territoriais de grande relevância para promoção dos direitos ambientais e de bem-estar social. Ocorre que, tal dever passa a ser restringido pelo gozo de direitos dos proprietários de imóveis que, comumente, dão preferência para construções e edificações, destruindo toda área verde da propriedade.

Diante de tal situação, a problemática que rege a presente pesquisa é: “de maneira o Estado poderá cumprir seu papel socioambiental e promover os direitos sociais e ambientais perante a propriedade privada? Quais os mecanismos possíveis para incentivar as áreas verdes em propriedades particulares?”. Por isso, a pesquisa tem por objetivo analisar o instituto extrafiscal do IPTU Verde em legislações municipais e verificar se este contribui para o desenvolvimento sustentável das cidades, à luz dos parâmetros do direito tributário socioambiental.

É nesse sentido que a pesquisa se justifica, haja vista que, por vezes, o Estado busca instituir, através de políticas públicas na seara tributária, maneiras para que a preservação ambiental seja de fato atingida e assim tornando a arrecadação de tributos também um meio eficaz de garantia de um meio ambiente ecologicamente equilibrado para as presentes e futuras gerações.

Como metodologia, nesta pesquisa, foi adotado o método dedutivo e, quanto aos meios, utilizou-se da pesquisa bibliográfica com uso da doutrina, jurisprudência, legislações e, quanto aos fins, a pesquisa é qualitativa.

1 A EXTRAFISCALIDADE NO ORDENAMENTO JURÍDICO BRASILEIRO

Para manter-se o Estado precisa de Receitas para subsidiar as suas despesas e, dentre as diversas receitas, uma delas é a atividade tributária, que é imposta ao particular de forma impositiva. Nesse sentido, os tributos possuem duas funções principais: a de arrecadar e a de impor comportamentos aos contribuintes.

Para Ricardo Alexandre (2017, p. 115) “o tributo possui finalidade fiscal quando visa precipuamente a arrecadar, carrear recursos para os cofres públicos”, portanto tributos com finalidade fiscal objetivam apenas a arrecadar e eximindo-se de qualquer outra obrigação.

A fiscalidade pretende encher os cofres públicos sem segundas intenções, por ser objeto do Direito Público, visando sempre o bem comum, porém, os tributos com finalidade fiscal não possuem prevalência de aspectos sociais, econômicos e políticos.

A Fiscalidade para Paulo de Barros Carvalho (2005, p. 234) se expressa:

Fala-se, assim, em fiscalidade sempre que a organização jurídica do tributo denuncie que os objetivos que presidiram sua instituição, ou que governam certos aspectos da sua estrutura, estejam voltados ao fim exclusivo de abastecer os cofres públicos, sem que outros interesses sociais, políticos ou econômicos interfiram no direcionamento da atividade impositiva.

Por outro lado, o tributo possui finalidade extrafiscal, conforme conceitua Ricardo Alexandre (2017, p. 115), quando “objetiva fundamentalmente intervir numa situação social ou econômica”. A extrafiscalidade é algo além da mera arrecadação, do que apenas obter receitas, tem valores e princípios constitucionais. Deriva-se de benefícios fiscais, alíquotas progressivas, alíquotas especiais, isenções fiscais.

Ricardo Lobo (2001, p. 167) destaca que

A extrafiscalidade, como forma de intervenção estatal na economia, apresenta uma dupla configuração: de um lado, a extrafiscalidade se deixa absorver pela fiscalidade, constituindo a dimensão finalista do tributo; de outro, permanece como categoria autônoma de ingressos públicos, a gerar prestações não tributárias.

Desse modo, os conceitos e a concepção do que é a extrafiscalidade são ampliados, sendo incentivos ou restrições que forcem comportamentos na área tributária, que tenha como objetivo a aplicação de intenções e valores que ultrapassem a simples arrecadação de tributos.

Segundo Sophia Lima (2012, p. 216), “a extrafiscalidade se traduz como a prerrogativa do Estado de se valer de normas tributárias com o fito de estimular ou desestimular comportamentos, mediante o fenômeno conhecido como indução”.

Assim, a extrafiscalidade tem como fundamento a realização de fins estatais, além de valores e princípios constitucionais, delimitada por garantias ao contribuinte, que são direitos fundamentais inerentes a eles. Isso se dá porque a extrafiscalidade é o princípio, a razão de ser e existir, do Direito Tributário, ou seja, tem por intuito atingir os objetivos do Estado, além de ser uma ferramenta importante no cumprimento de direitos e garantias fundamentais.

Não se pode negar que o ordenamento jurídico está carregado de sentido axiológico, portanto valores constitucionais como o da dignidade da pessoa humana, ou o princípio do desenvolvimento sustentável, podem servir de base e valores para extrafiscalidade, tendo como finalidade o estímulo ou desestímulo de comportamentos.

Perante essa diversidade de institutos, princípios e valores, que ampliam o conceito de tributos extrafiscais, faz-se necessário adentrar, para fim de elucidação do presente trabalho, na classificação da extrafiscalidade, conforme valores de ordem constitucional.

A extrafiscalidade pode ser classificada de acordo com o valor constitucional que pretende estimular ou desestimular uma prática, seja ela econômica, social ou política. Pode incentivar a cultura e o esporte, as questões sociais protegendo a família ou a seguridade social, a economia (se visar o desenvolvimento sustentável), planejamento econômico e a política, quando visar relação entre Estados ou blocos econômicos.

Devido ao extenso número de valores que se pretende atingir com a extrafiscalidade, imperioso é ampliar o seu conceito. Não se pode limitá-lo apenas ao âmbito do valor econômico, todavia, é impossível dissociá-lo quando há aplicação do tributo com finalidade extrafiscal, pretendendo-se atingir outros valores além do econômico, pois as regras têm sentido axiológico.

O regime jurídico tributário deve estar de acordo com a Constituição para que não haja ilegalidade. Ao aplicar valores com finalidade extrafiscal, a Constituição serve de limitadora conceitual; assim sendo, são os valores constitucionais aliados aos objetivos da República que delimitam os contornos para aplicação e o conteúdo.

Apesar das diversas finalidades pelas quais a extrafiscalidade é aplicada, seja quando interfere na vida social, cultural, político, ambiental, ou quando interfere na atividade econômica e patrimônio, é uma ferramenta importante para direcionar o comportamento humano que se deseja alcançar, ocorrendo o aumento de tributação ou interferências nas atividades que se deseja desencorajar.

E quando se deseja encorajar, uma atividade ou ampliação e implantação de um valor constitucional, tributa-se menos ou interfere-se menos nas atividades. A extrafiscalidade está diretamente relacionada ao contexto histórico e aos objetivos de cada Estado e é a partir disso que este se posiciona no sentido de se utilizar a finalidade extrafiscal.

No Brasil a evolução de um Estado Democrático para um Estado Socioambiental, devido a primazia das questões ambientais, tornou-se indispensável a união da extrafiscalidade com o objetivo de cumprir princípios e objetivos do Estado Socioambiental.

Consoante a Ingo Sarlet (2017, p. 39), “é perceptível a importância de uma tutela compartilhada e integrada dos direitos sociais e dos direitos ecológicos, agrupados sob o rótulo genérico de direitos fundamentais socioambientais ou direitos econômicos, sociais, culturais e ambientais”.

Sophia Lima (2012, p. 232) destaca que

Nesse contexto, o Direito Tributário pode ser utilizado como meio de fomento desse processo de equalização regional e social, por meio do uso de normas tributárias indutoras visando a incentivar um desenvolvimento econômico atrelado à redução das desigualdades regionais e sociais. Frise-se, todavia, que a utilização das normas tributárias indutoras deve obedecer à repartição das competências em matéria de tributo, não podendo um ente federativo, com o fito de reduzir as desigualdades de dada região, utilizar-se indiscriminadamente desta espécie normativa. Afasta-se, sob essa perspectiva, a chamada “guerra fiscal”.

É nesse contexto que se insere as diversas normas e legislações brasileiras que versam sobre o processo arrecadatório, traduzidas em leis municipais e estaduais, ou mesmo no Código Tributário Nacional (Lei nº 5.172/66), onde devem seguir parâmetros constitucionais, bem como socioambientais.

2 A FUNÇÃO SOCIOAMBIENTAL DA PROPRIEDADE PRIVADA URBANA

A concepção de cidade, com toda sua estrutura em prédios, casas, ruas, surgiu a partir da Revolução Industrial, muito embora as primeiras cidades tenham aparecido há cerca de 5.500 anos. Já no Brasil, do período colonial até início do século XX, a sociedade era eminentemente rural. Somente a partir da década de 70 e 80, devido problemas econômicos e ambientais,

iniciou-se o êxodo rural para as cidades, ocasionando graves problemáticas, pois não havia um planejamento urbano que esperasse a migração de grande contingente populacional.

Desse modo, a Constituição Federal estabeleceu diretrizes e normas acerca do planejamento e gestão das cidades, sendo regulamentados posteriormente pela Lei nº 10.257/2001, o Estatuto da Cidade.

A função social da propriedade privada, de que trata o texto constitucional, pode se dar por uma ordem tríplice: social, ambiental e econômica. Portanto, a propriedade urbana cumpre sua função social quando atende às exigências fundamentais de ordenação da cidade expressas no plano diretor (art. 5º, inciso XXIII c/c §2º do art. 182, ambos da CF/88), o qual é exigido por intermédio do Estatuto da Cidade.

Nesse contexto, insere-se a função ambiental da propriedade privada, sendo definida por Gisane Dantas (2014, p. 39) como “[...] o uso, o gozo e a fruição dos bens ambientais com vista ao bem-estar da coletividade, o que enseja, por exemplo, na correta utilização de material nuclear, da água, da publicidade nas cidades, evitando-se a poluição visual etc., sob pena de responsabilização ambiental”.

Diante da ideia de poder-dever o exercício socioambiental da propriedade como função ativa, Eros Grau (2010, p. 250-251) destaca isto “como fonte da imposição de comportamentos positivos - prestação de fazer, portanto, e não, meramente, de não fazer – ao detentor do poder que deflui da propriedade”.

O direito à cidade sustentável advém da Agenda 21, o principal instrumento da Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento – ECO/92. No Brasil, isto foi também expressamente trazido pelo Estatuto da Cidade, no qual prevê:

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:

I – garantia do direito a cidades sustentáveis, entendido como o direito à terra urbana, à moradia, ao saneamento ambiental, à infraestrutura urbana, ao transporte e aos serviços públicos, ao trabalho e ao lazer, para as presentes e futuras gerações;

Assim, trata-se de direito indisponível de todos ter acesso ao meio ambiente ecologicamente equilibrado também nos espaços urbanos, chamado meio ambiente artificial, podendo atingir seu objetivo através da efetividade da função socioambiental da propriedade privada. Também nesse sentido, Dantas (2014, p. 40) afirma:

[...] dever fundamental ecológico possui duas obrigações, sendo uma obrigação geral negativa de abster-se de práticas degradadoras, e outra obrigação positiva de adoção de comportamento aptos à prevenção, precaução e reparação do dano ambiental. A função socioambiental da propriedade urbana, portanto, propicia a construção de cidades sustentáveis, na medida em que obriga o exercício do direito de propriedade

respeitando os bens ambientais e as cadeias ecossistêmicas, o que implicará na qualidade de vida e no bem-estar da coletividade.

Inserindo-se nesse contexto, nasce o instituto extrafiscal do IPTU Verde, mecanismo capaz de colaborar com o cumprimento da função socioambiental da propriedade urbana, como será melhor abordado a diante.

3 TRIBUTAÇÃO AMBIENTAL E O DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL

Tudo aquilo que o homem produz gera um impacto positivo ou negativo ao meio ambiente. Os prejuízos ou benfeitorias que circulam externamente ao mercado correspondem às externalidades. Desta forma dispõe Amaral (2007, p. 40):

[...] As empresas, na maioria das vezes, com a produção de seus produtos geram custos sociais e não os incorporam ao preço do produto, por uma ausência ou insuficiência de intervenção do Estado em atribuí-la aos seus causadores. No entanto, em caso de benefícios sociais (v.g., geração de empregos), advindos de sua instalação em determinada região, os agentes econômicos buscam, constantemente, obter compensação por meio de benefícios fiscais ou financeiros fornecidos pelo Estado [...].

Nos dizeres de Motta (1994, p. 10):

As externalidades surgem quando o consumo ou a produção de um bem gera efeitos adversos (ou benéficos) a outros consumidores e/ou firmas, e estes não são compensados efetivamente no mercado via o sistema de preços.

Assim, podemos compreender por externalidade negativa como uma falha de mercado, justificando-se assim uma ingerência do Estado para regular a economia. Essas falhas são usufruídas ou sofridas pela coletividade pelas vantagens e desvantagens de determinada atividade privada, de produção ou consumo.

Na relação entre economia e meio ambiente têm se tornado comum a coletividade suportar o ônus dos custos ambientais a “privatização dos lucros e socialização dos prejuízos” provocam a falha de mercado onde a coletividade tem absorvido no lugar daqueles que lhe deram origem.

Com o intuito de corrigir as externalidades negativas, conforme narra Fernanda Badr (2011, p. 149), “Pigou (1877-1959), economista inglês, buscou imputar ao Estado o dever de corrigir as distorções causadas pelas escolhas individuais, por meio de estímulo a determinados comportamentos de agentes econômicos no mercado buscando corrigir as externalidades negativas”.

Dessa maneira, o Estado, com o objetivo de difundir o *welfare state* (*bem-estar social*), deveria instituir tributos que compensassem, de alguma forma, o custo gerado pela externalidade numa tentativa de equilibrar o custo/efeitos sociais da produção privada.

Como consequência dessa tributação, tanto o custo do produto quanto seu consumo seriam afetados, pois o valor do produto oferecido no mercado apreciariam o custo da matéria-prima, o custo de produção, como também os custos para reparar os efeitos danosos na sociedade.

Amaral (2007, p. 41) considera que:

Em Pigou, tem-se uma teoria eficaz para promover a preservação ambiental na medida em que, acoplando ao preço do produto os custos da degradação do meio ambiente, força-se a tomada de decisões econômicas ecologicamente corretas para redução desses custos, conforme já afirmado em outro momento.

Por outro lado, ainda existem críticas a esta teoria Pigouniana. Mas, apesar de possíveis falhas, não se pode negar a importância de Pigou para o direito ambiental tributário, pois, em sintonia com as preocupações ambientais atuais, seus conceitos de externalidade ambiental demonstram claramente a concepção moderna de desenvolvimento sustentável e bem-estar social. Deve-se ainda destacar que a inserção do Estado nessa relação econômica, induzindo a comportamentos, através da tributação, trazem equilíbrio ao mercado, como também promovem a sustentabilidade ambiental.

Mesmo sendo possível observar intervenções públicas com as mesmas características da teoria Pigouviana anteriores a sua formulação, essas intervenções tinham a finalidade de obtenção de receita e não a correção de falhas do Estado ou da economia e por essa razão é que se sabe que após Pigou passou-se a incentivar a mudança comportamental e consciente e os tributos passaram a ser utilizados de forma a forçar o abandono de modelos de comportamento insustentáveis.

A proteção ao meio ambiente ecologicamente equilibrado tem escopo na CRFB/88 que, por força do seu artigo 225 atribui aos entes públicos e privados, o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações, haja vista ser um direito fundamental de todos ter acesso a um meio ambiente ecologicamente equilibrado.

Em suas atribuições positivas, a atuação estatal pode ser abrangida em diversas maneiras, como também na ordem econômica, que sempre se deve levar em consideração o princípio do desenvolvimento sustentável, conforme preconiza o próprio dispositivo constitucional mencionado. Nesta seara, vê-se que a natureza é um fator que está fortemente atrelado à economia, o que muitas vezes causa conflitos entre ambas. Ocorre, porém, que tais conflitos não são reconhecidos pelos valores constitucionais atribuídos tanto à economia, como a ecologia.

Isto se deve ao fato de que o constituinte preocupou-se em definir a defesa do meio ambiente como princípio da ordem econômica, conforme prevê a Constituição Federal:

Art. 170. A ordem econômica, fundada na valorização do trabalho humano e na livre iniciativa, tem por fim assegurar a todos existência digna, conforme os ditames da justiça social, observados os seguintes princípios:

(...) *omissis*

VI - defesa do meio ambiente, inclusive mediante tratamento diferenciado conforme o impacto ambiental dos produtos e serviços e de seus processos de elaboração e prestação;

Nesse sentido, Derani (2008, p. 221) afirma que “a essência da ordem econômica, a sua finalidade máxima, está em assegurar a todos existência digna”, o que se interpreta na concepção já sabida de que “*sadia qualidade de vida*” compõe-se como fundamental à existência digna do ser humano.

Assim, o que se pode extrair da leitura do artigo acima evidenciado é que há garantia constitucional para utilização da tributação observando tais preceitos e objetivos, de acordo com as palavras de Modé (2007, p. 76):

[...] a aplicação da tributação, instrumento de implementação de política econômica, com vistas à defesa do meio ambiente, é, segundo descrito no art. 170 da Constituição Federal, 1988, imperativo. Desta forma, os poderes constituídos, Legislativo em sua plenitude, e Executivo nas funções que exerce por delegação, não podem se afastar de tal missão.

Desse modo, pode o Estado, valendo de seu poder, atuar mediante a tributação em ações que visem apregoar o desenvolvimento sustentável, através do aumento ou diminuição de carga tributária em certas ocasiões, bem como incentivando ou não condutas e comportamentos ambientalmente desejáveis.

Acerca da intervenção estatal, Saleme (2004, p. 201) ensina que:

A presença do Estado como ente que dá a proteção ao indivíduo foi tema de amplo debate entre filósofos e juristas envolvidos no processo de democratização dos autoritários estados do passado. No entanto, quando a civilização iniciou seu processo de descaso ao meio ambiente, pouco se falou da ingerência do Estado para proteger esses recursos escassos e finitos. A atuação e presença do Estado, no estágio da civilização que nos encontramos, ainda é necessário, assim como foi no passado.

Portanto, ainda hoje se faz necessária a intervenção do Poder Público no que concerne a tributação para fins de proteção ambiental, mesmo porque muitos entes privados e empresariais por vezes vem desconsiderando a degradação do meio ambiente (ocasionada por suas atividades), cabendo ao Estado garantir o pleno desenvolvimento sustentável e econômico nesses casos.

Nesse sentido Fernanda Badr (2011, p. 155) discorre que:

[...] no que concerne ao campo da tributação ambiental, tem-se percebido a preferência pela utilização de normas tributárias indutoras, perfilhando entendimento de que é mais benéfica a utilização de instrumentos tributários que tragam consigo a previsão

dos custos ecológicos no mecanismo de preços do mercado do que a adoção de ordens ou proibições.

Desse modo, a utilização de normas tributárias indutoras, apresentam-se como mecanismo eficaz no incentivo à preservação ambiental durante as atividades privadas, sendo estas mais usadas do que aquelas que somente preveem ordens e proibições. Todavia, também observa-se posicionamentos que acrescem esta ideia, como Tôrres (2005, p. 110), que sugere “a previsão normativa de subvenções ou isenções com escopo ambiental, para fins preventivos e até mesmo corretivos”.

Vale salientar os ensinamentos de Bobbio (2008, p. 110) ao diferenciar o ordenamento repressivo e o ordenamento promocional, onde:

O promocional poderia impedir uma mesma ação através da alusão de ser necessária, fácil ou vantajosa. Esta, então, é a tendência comportamental do ordenamento jurídico contemporâneo, que busca cada vez mais encorajar determinadas condutas com efeito no “prêmio” ou na “facilitação”, ao prever subvenções e isenções, por exemplo.

Por fim, infere-se o que Fernanda Badr (2011, p. 156) conclui sobre o exercício da extrafiscalidade como instrumento benéfico na defesa do meio ambiente:

E é justamente nesse contexto onde se verifica grande parte das normas tributárias ambientais, razão pela qual, inclusive, aponta-se a *dualidade* na tributação ambiental, pois ao mesmo tempo em que serve como mecanismo proibitivo de atividades degradantes, funciona também “como forma de incentivo às empresas que empregam tecnologias limpas em sua produção”. No campo ambiental, em virtude do próprio bem em espeque, prefere-se a adoção de medidas profiláticas, visando prevenir o dano, às medidas repressivas, as quais ocorrem posteriormente a aquele. Pode-se apontar, também, que é preferível a opção por políticas públicas de desoneração tributária à instituição de novos tributos incidentes sobre atividades degradantes, agravando a carga tributária sem a certeza de que, com isso, será preservado o meio ambiente.

Não há como se questionar que a tributação é um meio eficaz para incentivar práticas econômicas e sociais sustentáveis para o equilíbrio do bem-estar social e o meio ambiente a ainda a proteção de valores constitucionais assegurados.

Pode-se destacar, no âmbito ambiental, que os custos de determinada atividade privada de produção ou consumo, em razão de falhas do mercado, são suportados pela coletividade ao invés de serem suportados por aqueles que lhe deram origem e representam as externalidades.

A ideia da extrafiscalidade ambiental de Pigou faz com que o “custo ambiental” a ser suportado pelo contribuinte-poluidor se torne mais elevado forçando, assim, a mudanças comportamentais conscientes e práticas menos degradantes ao meio ambiente.

Sendo assim, políticas públicas como a tributação ambiental tornou-se uma importante ferramenta capaz de equilibrar a defesa e proteção do meio ambiente, com o uso racional e

consciente dos recursos naturais e com estratégias de desenvolvimento econômico, consolidando assim o que está disposto nos artigos 3º, II, e 225, da CRFB/88.

Vale ressaltar que a não imposição de políticas que obriguem as empresas a terem ações não poluentes ou degradantes ao meio ambiente e somente ter uma política de incentivos fiscais, é vista com muito receio, pois as empresas podem escolher rejeitar os incentivos, optando assim por continuar poluindo e pagando por isso.

Monetarizar o direito ambiental é uma preocupação legítima com relação a utilização de políticas tributárias com finalidade de incentivo a preservação ambiental pois a opção de pagar o tributo possibilita a utilização dos recursos naturais sem as devidas precauções legitimando, assim, o uso desorientado.

Por esse motivo, conclui-se que a utilização da extrafiscalidade tributária é um mecanismo incisivo para defesa do meio ambiente, mas não é satisfatório para impedir práticas ambientais inadequadas e solucionar o problema.

À vista disso, por serem as políticas públicas grandes incentivadoras do desenvolvimento sustentável no campo da tributação, é que se carece tecer alguns comentários acerca do instituto do IPTU Verde, um mecanismo de grande relevância à preservação ambiental dos espaços urbanos através do direito tributário.

4 O IPTU VERDE NAS CIDADES BRASILEIRAS

Dentre as espécies de tributos, encontra-se o IPTU (Imposto Predial e Territorial Urbano), previsto no artigo 156, da Constituição Federal, sendo o Município o ente competente para sua instituição e arrecadação.

Assim, as áreas verdes, compreendendo os parques, espaços de conservação, praças, etc., apresentam-se nos espaços urbanos como elementos de suma importância na qualidade de vida dos seus habitantes. Entretanto, quando se trata de área verde no âmbito de propriedades particulares, o assunto muda a perspectiva, isto porque muitos proprietários, em pleno gozo de seus direitos, preferem ocupar todo o espaço do terreno com edificações, deixando de lado a preservação de áreas verdes.

Diante de tal situação, muitas vezes recorrente, muitos Municípios desenvolveram mecanismos para incentivar o modelo sustentável de uso das propriedades privadas, a fim de que estas possam, assim, cumprir uma função socioambiental, podendo-se destacar projetos de leis versando sobre possível redução do IPTU, caso fossem constatadas práticas sustentáveis ou que promovam ações benéficas ao meio ambiente por parte do proprietário.

Assim acentua Melissa Folmann (2002, p. 508):

[...] 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.

Para garantir o cumprimento da função social o Estado pode, por meio de normas indutoras, intervir no exercício do direito de propriedade, incentivando ou limitando comportamentos ambientalmente adequados.

A fim de concretização do artigo 225, da CRFB/88, foi criado o IPTU Ecológico, ou IPTU Verde ou IPTU Ambiental onde o contribuinte pode ser beneficiário da isenção total ou parcial do tributo, como incentivo à proteção do meio ambiente.

Alguns projetos de lei foram surgindo nas Câmaras Municipais ao longo do tempo. Em determinadas cidades, alguns desses projetos passaram a integrar Leis Municipais, como em Guarulhos/SP (Lei nº 6.793/10), Curitiba/PR (Lei nº 9.806/00), Sorocaba/SP (Lei nº 9.571/11), Araraquara/SP (Lei nº 7.152/09), São Vicente/SP (Lei nº 634/2010), dentre outras cidades.

Na cidade de Guarulho/SP, por exemplo, a Lei nº 6.793/10, que:

Art. 61 - Será concedido desconto de até no máximo 20% (vinte por cento) no valor do Imposto sobre a Propriedade Predial e Territorial Urbana – IPTU anual devido, pelo período de cinco exercícios consecutivos contados a partir do exercício seguinte ao da efetiva implantação ou no caso de imóveis que já tenham adotado as medidas ambientais na data da publicação da presente Lei, a partir do exercício seguinte ao da comunicação ao órgão fazendário, para os imóveis edificados que adotem duas ou mais medidas a seguir enumeradas:

- I – sistema de captação da água da chuva: 3% (três por cento) de desconto;
- II – sistema de reuso de água: 3% (três por cento) de desconto;
- III – sistema de aquecimento hidráulico solar: 3% (três por cento) de desconto;
- IV – sistema de aquecimento elétrico solar: 3% (três por cento) de desconto;
- V – construções com material sustentável: 3% (três por cento) de desconto;
- VI – utilização de energia passiva: 3% (três por cento) de desconto;
- VII – sistema de utilização de energia eólica: 5% (cinco por cento) de desconto;
- VIII – instalação de telhado verde, em todos os telhados disponíveis no imóvel para esse tipo de cobertura: 3% (três por cento) de desconto;
- IX – separação de resíduos sólidos, benefício a ser concedido exclusivamente aos condomínios horizontais ou verticais, e que, comprovadamente, destinem sua coleta para reciclagem e aproveitamento: 5% (cinco por cento) de desconto.

Já em Curitiba/PR, em 2012, estimava-se que “544 mil imóveis, aproximadamente 107 mil terão algum tipo de desconto ou isenção total. No próprio carnê que o contribuinte receber virá a informação de quanto é o desconto e o motivo da redução” (CURITIBA, 2012).

Seguindo o exemplo de outros municípios, na cidade de Manaus, em 2013, foi apresentado o Projeto de Lei Nº 248/2013 pela Vereadora Socorro Sampaio, no qual visava

instituir no âmbito do Município de Manaus, o Programa IPTU Verde, de acordo com o que se lê em sua redação:

Art. 1º. Fica instituído, no âmbito do município de Manaus, o Programa IPTU Verde, com o objetivo de fomentar medidas de preservação, proteção e recuperação do meio ambiente, concedendo, em contrapartida, benefício tributário ao contribuinte.

Art. 2º. 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.

Parágrafo único: As medidas adotadas deverão ser:

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 condomínios horizontais ou prédios): a) separação de resíduos sólidos

Ainda, a proposta do projeto seria de redução do valor do IPTU dos imóveis, conforme segue:

Art. 4º. A redução do valor do Imposto Predial e Territorial Urbano (IPTU), para as medidas previstas no parágrafo único, do artigo 2º, se dará na seguinte proporção:

I – 2% para as medidas descritas nas alíneas ‘a’, ‘b’, ‘c’ e ‘e’, inciso I e alínea ‘a’, inciso III;

II – 20% para as medidas descritas nas alíneas ‘d’ e ‘f’, inciso I; e

III – 5% para a medida descrita nas alíneas ‘g’ e ‘h’, inciso I e alínea ‘a’, inciso II.

Pode-se verificar que a aprovação do texto do projeto, transformando-o em lei municipal, certamente traria grandes benesses, tanto para o meio ambiente quanto à própria sociedade, que seria diretamente beneficiária das reduções das taxas tributárias, em aspecto econômico, bem como da garantia de bem-estar e qualidade de vida em que a preservação das áreas verdes promove aos seus habitantes.

CONCLUSÃO

A problemática apresentada nesta pesquisa foi a de se verificar de que forma o Estado tributante poderá cumprir seu papel socioambiental e promover os direitos sociais e ambientais no âmbito da propriedade privada, através da tributação do IPTU, para encontrar mecanismos possíveis de serem utilizados para incentivar as áreas verdes em propriedades particulares.

Os objetivos foram cumpridos à medida em que se analisou algumas legislações municipais que versam sobre a instituição de incentivos fiscais aos proprietários de imóveis urbanos que preservem áreas verdes, o IPTU Verde, e verificou-se que este possui importância e aplicabilidade devido à promoção do desenvolvimento sustentável nas cidades.

Desse modo, verificou-se que na seara tributária, o Estado cumpre a sua função ao proteger o meio ambiente através da arrecadação de seus tributos. Por sua vez, a extrafiscalidade mostra-se como um meio eficaz para estimular ou desestimular determinada conduta social, seja de ordem econômica, social ou política, como a degradação da natureza, o que acaba por tornar os direitos sociais, ecológicos e econômicos correlacionados e deixando definitivamente para trás a antiga visão de que a sustentabilidade causaria atraso econômico.

Observou-se que a propriedade urbana cumpre sua função social quando atende às exigências fundamentais de ordenação da cidade expressas no plano diretor, bem como da legislação especial e da Constituição Federal. Assim, também frisa-se que a propriedade privada deve exercer uma função socioambiental como meio eficaz de garantir o meio ambiente equilibrado para as presentes e futuras gerações.

Dessa forma, viu-se que políticas públicas como a tributação ambiental são consideradas como uma importante ferramenta capaz de equilibrar a defesa e proteção do meio ambiente, com o uso racional e consciente dos recursos naturais e com estratégias de desenvolvimento econômico, assim como estabelece os preceitos constitucionais.

Entre os instrumentos utilizados para a efetivação desse direito no Brasil, podem ser citados como exemplos a criação do IPTU ecológico, onde o contribuinte pode ser beneficiário da isenção total ou parcial do tributo como incentivo à proteção do meio ambiente. Verificou-se que já existem em diversos municípios brasileiros devidamente instituído por legislações o IPTU Verde, sendo também objeto do Projeto de Lei Nº 248/2013, na cidade de Manaus.

Pode-se concluir que a intervenção estatal na economia ainda se faz necessária para o desenvolvimento sustentável nos dias de hoje, pois visa reprimir ou incentivar determinado comportamento social e, com isso, garantir a preservação do meio ambiente por intermédio de diversas políticas públicas, de modo que o Estado cumpra com sua devida função. Por igual turno, o IPTU Verde contribui de forma satisfatória para beneficiar a população, assim como para a promoção do desenvolvimento sustentável das cidades.

REFERÊNCIAS

- ALEXANDRE, Ricardo. **Direito Tributário**. 11. ed. Salvador: JusPodivm, 2017.
- AMARAL, Paulo Henrique do. **Direito tributário ambiental**. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2007.
- BADR, Fernanda Matos. **Tributação Ambiental - a extrafiscalidade como instrumento**. 2011. 201 f. Dissertação (Direito Ambiental) - Universidade do Estado do Amazonas, Manaus. Disponível em: <http://tede.uea.edu.br/jspui/handle/tede/164>. Acesso em: 02 Jun. 2019.
- BOBBIO, Norberto. Dalla struttura alla funzione: nuovi studi di teoria del diritto, p. 27-28, apud TRENNEPOHL, Terence. **Incentivos fiscais no direito ambiental**. São Paulo: Saraiva, 2008.
- BRASIL, **Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001**. Brasília: Congresso Nacional, 2001.
- BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. 1988. Marco Antônio Oliveira Fernandes, organização. – 20 ed. – São Paulo: Rideel, 2014.
- CARVALHO, Paulo de Barros. **Curso de direito tributário**. 17. ed. São Paulo: Saraiva, 2005.
- CURITIBA. **Preservação de área verde dá desconto no IPTU**. Disponível em: <http://www.curitiba.pr.gov.br/noticias/preservacao-de-area-verde-da-desconto-no-iptu/21592>. Acesso em 05 Jun. 2019.
- DANTAS, Gisane Tourinho. **O IPTU verde como instrumento de efetividade da função socioambiental da propriedade privada urbana**. 2014. 116 f. Dissertação (Direito) – Universidade Federal da Bahia, Salvador. Disponível em: <http://repositorio.ufba.br/ri/handle/ri/15271>. Acesso em 02 Jun. 2019.
- DERANI, Cristiane. **Direito ambiental econômico**. 3. ed. São Paulo: Saraiva, 2008.
- EROUD, Aicha de Andrade Quintero; ABIKO, Paula Yurie; NETO, Alcelyr Valle da Costa. **A extrafiscalidade ambiental como mecanismo para incentivar o desenvolvimento econômico sustentável e preservação do meio ambiente**. *Percurso*, [S.l.], v. 2, n. 25, p. 66 - 72, dez. 2018. ISSN 2316-7521. Disponível em: <http://revista.unicuritiba.edu.br/index.php/percurso/article/view/3099/371371631>. Acesso em: 25 abr. 2020.
- FOLMANN, Melissa. **IPTU e tributação ambiental: uma visão sobre o enfoque constitucional e tributário**. In: PEIXOTO, M. M. (Org.). *IPTU: aspectos jurídicos relevantes*. São Paulo: Quartier Latin, 2002.
- GRAU, Eros Roberto. **A ordem econômica na Constituição de 1988**. 14.ed.rev. e atual. São Paulo: Malheiros Editores, 2010.

GUARULHOS. **Lei nº 6.793/10**. Disponível em: <<http://www.leismunicipais.com.br/legislacao-de-guarulhos/1394041/lei-6793-2010-guarulhos-sp.html>>. Acesso em 05 Jun. 2019.
LIMA, Sophia Nóbrega Câmara. **A extrafiscalidade à luz do sistema constitucional brasileiro**. Boletim Científico ESMPU, Brasília, a. 11 – n. 39, p. 215-236 – jul./dez. 2012.

MANAUS. Projeto de lei nº 248/2013. Programa IPTU Verde. Câmara Municipal. Disponível em: http://www.cmm.am.gov.br/wp-content/uploads/2013/07/248_2013.pdf. Acesso em: 02 Jun. 2019.

MODÉ, Fernando Magalhães. **Tributação ambiental: a função do tributo na proteção do meio ambiente**. Curitiba: Juruá, 2007.

MOTTA, Ronaldo Serôa da. Análise de custo-benefício do meio ambiente *apud* ALMEIDA, Luciana Togueiro de. **Instrumentos de política ambiental: debate internacional e questões para o Brasil**. Campinas (SP): UNICAMP, 1994. Dissertação de mestrado em Economia, Universidade Estadual de Campinas, 1994.

POZZETTI, Valmir César; CAMPOS, Jalil Fraxe. **ICMS ecológico: um desafio à sustentabilidade econômico ambiental no Amazonas**. Revista Jurídica, [S.l.], v. 2, n. 47, p. 251-276, jul. 2017. ISSN 2316-753X. Disponível em: <<http://revista.unicuritiba.edu.br/index.php/RevJur/article/view/2035/1314>>. Acesso em: 25 abr. 2020. doi:<http://dx.doi.org/10.21902/revistajur.2316-753X.v2i47.2035>.

POZZETTI, Valmir César; LIMA, Francisco Pérciles Rodrigues Marques de; TAVARES, Jaíse Marien Fraxe. **Perspectivas da utilização da função extrafiscal do ipva como estímulo aos veículos menos poluentes**. Percurso, [S.l.], v. 3, n. 26, p. 33 - 41, dez. 2018. ISSN 2316-7521. Disponível em: <<http://revista.unicuritiba.edu.br/index.php/percurso/article/view/3127/371371659>>. Acesso em: 25 abr. 2020.

SALEME, Edson Ricardo. **Normas e políticas públicas no direito ambiental internacional**. Hileia- Revista de Direito Ambiental da Amazônia. Manaus: Edições Governo do Estado do Amazonas; Secretaria de Estado da Cultura; Universidade do Estado do Amazonas, ano 2, n. 2, 2004. Disponível em: www.pos.uea.edu.br/data/direitoambiental/hileia/2004/2.pdf. Acesso em: 18 Mar. 2019.

SARLET, Ingo Wolfgang. FENSTERSEIFER, Tiago. **Princípios do direito ambiental**. 2. Ed. São Paulo: Saraiva, 2017.

TORRES, Ricardo Lobo. **Curso de direito financeiro e tributário**. Rio de Janeiro: Renovar, 2001.

