

P
Rev. Trib. Atu
n. 19
2005

Coordenação dos Professores
Alcides Jorge Costa, Luís Eduardo Schoueri
e Paulo Celso Bergstrom Bonilha

ISSN 1415-8124

DIREITO TRIBUTÁRIO ATUAL

19



Decálogo

LIVRARIA E EDITORA
decalogo@mandamentos.com.br
(31) 3226 7717-3274 2559
Rua Espírito Santo, 1.025-Loja-H - BH - MG
Temos um advogado junto ao Pai, Jesus Cristo, o justo. (1Jo2:1)

INSTITUTO BRASILEIRO DE DIREITO TRIBUTÁRIO

DIALÉTICA

São Paulo - 2005

510-50

Contribuição de Intervenção no Domínio Econômico de Natureza Ambiental

Paulo Henrique do Amaral

Mestre em Direito pela USP. Advogado em Vitória/ES. Professor de Direito da Faculdade Novo Milênio - Vila Velha/ES.

1. Introdução

O presente trabalho busca demonstrar os possíveis motivos do não-acolhimento por parte da Emenda Constitucional n. 42/2003 das propostas apresentadas pela Frente Parlamentar Pró-Reforma Tributária Ecológica durante a PEC n. 41/2003 no que diz respeito à instituição da Contribuição de Intervenção no Domínio Econômico (Cide) sobre atividades econômicas que utilizassem substâncias potencialmente causadoras de impacto ambiental. Além disso, demonstrar que a Cide ambiental já existe no ordenamento jurídico-constitucional brasileiro, independentemente do acolhimento dessas propostas pela Emenda Constitucional n. 42/2003.

2. Fundamento Constitucional e Conceito de Cide

A Contribuição de Intervenção no Domínio Econômico (Cide) foi prevista pela Constituição brasileira em seu art. 149, atribuindo competência exclusiva para instituí-la à União. Esse dispositivo representa a previsão geral sobre a Cide que poderá ser instituída quando o Estado precisar intervir em determinadas atividades econômicas.

O conceito de Cide passa, primeiramente, na determinação da destinação de sua receita ao custeio da intervenção estatal no domínio econômico, assumindo, assim, natureza de tributo vinculado. O inc. II, do art. 4º do CTN, proíbe a determinação da natureza jurídica de tributo em razão da destinação legal do produto da sua arrecadação. Todavia, uma das distinções entre Cide e o imposto reside nessa peculiaridade.

O conceito de contribuição de intervenção no domínio econômico foi fornecido pelo Ministro Nelson Jobim, ao proferir voto no julgamento em que o Plenário do Supremo Tribunal Federal entendeu, por maioria, ser constitucional o ATP (Adicional de Tarifa Portuária), quando exigida para fomentar a melhoria das instalações portuárias. Vale a transcrição dos seguintes trechos de seu voto:

“É a Constituição que entendeu que uma atividade econômica - exploração de portos - se constitui em serviço de interesse público (art. 21, XII, f). (...) O porto interessa, de forma direta, àqueles que neles operam e deles tiram a sua remuneração. (...) É assim, o ATP, como diz Galvão, uma contribuição de intervenção no domínio econômico, devido por uma categoria especial de usuários de serviços que a eles dizem respeito de forma direta.”¹

¹ RE n. 209.365/SP, DJ 07.12.2000, p. 50 - inteiro teor na página do STF na Internet.

Além da receita a Cide está, necessariamente, destinada ao custeio da intervenção estatal no domínio econômico que motivou sua instituição em determinado setor econômico, também deve ser instituída mediante lei com o escopo de atender aos princípios da atividade econômica arrolados pelo art. 170 da Constituição Federal de 1988.

Logo, os requisitos necessários para se determinar o conceito de contribuição interventiva são: a) a intervenção há de ser feita por lei; b) o setor da economia deve ser desenvolvido pela iniciativa privada para que se possa configurar um ato de intervenção no domínio econômico por parte do Estado; c) a finalidade da Cide visa atender aos princípios arrolados no Capítulo da Ordem Econômica; e, por fim, d) a Cide se caracteriza por ser contribuição setorial, ou seja, abrangem ramos de atividade econômica específicos.

3. Cabimento

Ponto importante no estudo da Cide é definir quando caberá a instituição desse tributo, e para isto tem que se analisar as disposições constitucionais sobre a ordem econômica brasileira. Dentre os diversos princípios que fundamentam a ordem econômica brasileira encontra-se a “defesa do meio ambiente inclusive mediante tratamento diferenciado conforme impacto ambiental dos produtos e serviços e de seus processos de elaboração e prestação” (inc. VI, art. 170, CF/88 - inciso com redação determinada pela Emenda Constitucional n. 42/2003).

Logo, parte da doutrina² sustenta que a instituição da Cide só é autorizada pela Constituição Federal de 1988 quando alguma atividade econômica não estiver sendo desenvolvida em conformidade com os princípios da Ordem Econômica e Financeira, disciplinados no Título VII do texto constitucional vigente.

Analisando os dispositivos constitucionais da Ordem Econômica se constatarem as diversas formas que o Estado poderá intervir na economia como, por exemplo, exploração direta de atividades econômicas, como agente normativo e regulador de determinadas atividades econômicas e outros. Todavia, a Cide só será utilizada quando o Estado intervir nas atividades econômicas, na qualidade de agente normativo e regulador (art. 173, CF/88).

Nessa trilha, Ives Gandra da Silva Martins aponta que “as contribuições de intervenção no domínio econômico só podem referir-se ao regime jurídico do art. 173 da Constituição Federal, visto que aquele de prestação de serviços públicos diz respeito à própria atuação do Estado na ordem econômica”.³

O fato jurídico-tributário⁴ da contribuição é uma atuação estatal indiretamente referida ao obrigado, ao contrário do que ocorre com as taxas, nas quais a atua-

² Susy Gomes Hoffmann. *As Contribuições no Sistema Constitucional Tributário*, Campinas: Copola, 1996, p. 163; Edmar Oliveira Andrade Filho, “Aspectos Constitucionais da Contribuição de Intervenção no Domínio Econômico Instituída pela Lei nº 10.168/00”. *Revista Dialética de Direito Tributário* n. 68, São Paulo: Dialética, pp. 32-37.

³ Ives Gandra da Silva Martins, “Emenda Constitucional nº 33/2001 - Inteligência das Disposições sobre a Cide e o ICMS nela Incluídos”. *Revista Dialética de Direito Tributário* n. 84, São Paulo: Dialética, p. 171.

⁴ Conforme as lições de Paulo de Barros Carvalho (*Curso de Direito Tributário*, 14ª ed., São Paulo: Saraiva, 2002, p. 241), quando se fala em fato jurídico, tem-se em vista que esses fatos produzem efeitos de direito e, por fim, tributário, e em razão de sua eficácia está diretamente ligada à possível instituição de um tributo.

ção estatal se dá de modo direto. Entretanto, não basta apenas a atuação estatal para configurar a exigência de contribuição. Necessário se faz que entre a atuação estatal e o obrigado a lei coloque um termo intermediário que estabeleça a referibilidade entre a própria atuação e o obrigado, ou seja, é exigível que haja relação entre o sujeito passivo e a atuação estatal desempenhada. A contribuição só se justifica, então, em face de uma vantagem proporcionada pelo Estado ao contribuinte, ainda que aparentemente inexistente.⁵

Portanto, a União ao instituir uma contribuição interventiva embora se busque, primeiramente, desenvolver alguma vantagem ao contribuinte, também direcionará o contribuinte a se comportar de maneira a ver atendidos os interesses coletivos como, por exemplo, a proteção do meio ambiente.

4. Destinação da Receita da Cide

A receita arrecadada com a Cide só poderá ser direcionada para o setor econômico que motivou sua criação como, por exemplo, utilizando a receita arrecadada no setor composto por empresas mineradoras⁶ para financiar sistema de precaução, prevenção e recuperação do meio ambiente afetado por esse setor. Contudo, a instituição da Cide ambiental deve guardar referibilidade com sua atuação estatal, sob pena de desnaturalizar esse tributo.

Assim, determinados setores terão que incorporar por meio da Cide ambiental os custos dos efeitos externos negativos que aparecem em consequência da realização de suas atividades agressoras ao meio ambiente.

Por outro lado, os requisitos de retributividade da atuação estatal e proporcionalidade da finalidade interventiva são obrigatórios na definição da Cide, pois em caso de ausência desses requisitos estará diante de imposto e não de contribuição interventiva, conforme se constata da leitura do art. 16 do CTN. Todavia, se ficar configurado que a natureza jurídica desse tributo for de imposto e, mesmo assim, o produto de sua arrecadação tiver destinação específica, ficará claramente caracterizada a violação do art. 167, inc. IV, da Constituição Federal, que veda a afetação de receita de imposto a determinado órgão, fundo ou despesa, salvo exceções expressamente previstas.

Nessa linha, Marco Aurélio Greco⁷ alerta que a não-destinação, de fato, dos recursos à finalidade pertinente não é apenas uma questão de infração à lei, mas extrapola este fenômeno para negar a razão de ser da contribuição, a ponto de configurar uma hipótese de desvirtuamento da figura da contribuição de intervenção.

Já Luís Eduardo Schoueri, analisando a aplicação do princípio da proporcionalidade na Cide, sustenta que:

⁵ Guilherme Cezaroti *et al.*, "Aspectos Relevantes das Contribuições de Intervenção no Domínio Econômico". *Revista Dialética de Direito Tributário* n. 72, São Paulo: Dialética, p. 53.

⁶ Ver, por exemplo, a Emenda Constitucional n. 7, de 15 de agosto de 1995, que institui a Cide específica no § 4º do art. 177 da Constituição brasileira, que recai sobre atividades de importação ou comercialização de petróleo e seus derivados, gás natural e seus derivados e álcool combustível.

⁷ Marco Aurélio Greco, "Contribuição de Intervenção no Domínio Econômico - Parâmetros para sua Criação". *Contribuições de Intervenção no Domínio Econômico e Figuras Afins*, coord. Marco Aurélio Greco, São Paulo: Dialética, 2001, p. 26.

“Valendo-se do princípio da proporcionalidade, enquanto corolário da igualdade, tem-se a necessária adequação entre a norma e a finalidade constitucionalmente prestigiada. Por tal razão, não pode a hipótese de incidência de uma contribuição de intervenção no domínio econômico contrariar a própria finalidade desta. Assim, por exemplo, se uma contribuição pretende financiar a intervenção no domínio econômico pelo Estado, para incentivar determinada atividade, seria um contra-senso que essa mesma contribuição tornasse mais gravosa essa mesma atividade, desincentivando-a.”⁸

5. Cide de Natureza Ambiental

A combinação dos arts. 149 e 170, inc. VI, da Constituição Federal de 1988 faz nascer a Cide de natureza ambiental, que assumirá natureza de tributo vinculado por destinar sua arrecadação, diretamente, ao desenvolvimento de política de proteção ambiental no setor econômico que motivou sua instituição. De certa forma, essa contribuição interventiva de natureza ambiental converte o contribuinte em destinatário dos recursos desse tributo, pois a receita tributária é revertida para financiar projetos de proteção ambiental vinculados ao setor econômico que gerou danos ambientais.

A Cide ambiental não poderá financiar medidas contrárias aos interesses ambientais, atendendo, assim, ao princípio do poluidor-usuário pagador, por incentivar atividades não poluidoras e desestimular atividades poluidoras.

Com efeito, a receita da Cide de natureza ambiental deverá ser destinada à estrutura organizacional do setor econômico que desrespeitou o princípio de defesa ambiental da ordem econômica brasileira (inc. VI, art. 170, CF/88). O desenvolvimento de política ambiental que motivou a criação da Cide de natureza ambiental estará intimamente relacionado com o setor econômico que gerou esse tributo. As atividades econômicas desenvolvidas por este setor levarão em conta suas conseqüências ao meio ambiente no momento de determinar os mecanismos de proteção ambiental. Com isso, atenderá ao princípio da efetividade, pois esta estrutura procederá à adequada medição e fiscalização de caráter técnico, diferentemente dos órgãos comuns da administração fiscal que restringem sua atuação na arrecadação e fiscalização dos tributos.

A aplicação do princípio do poluidor-usuário pagador na Cide atenderá ao princípio da igualdade, pois os agentes econômicos que desenvolvem atividades poluidoras arcarão com o ônus de precaver, prevenir e recuperar o meio ambiente afetado por suas atividades. Conseqüentemente, as atividades econômicas que não produzirem degradação ambiental não suportarão esse ônus tributário.

Portanto, a intervenção estatal proporcionada pela Cide de natureza ambiental objetiva estimular comportamento não poluidor dos agentes que compõem determinado grupo econômico.

⁸ Luís Eduardo Schoueri, “Algumas Considerações sobre a Contribuição de Intervenção no Domínio Econômico no Sistema Constitucional Brasileiro. A Contribuição ao Programa Universidade-empresa”. *Contribuições de Intervenção no Domínio Econômico e Figuras Afins*, coord. Marco Aurélio Greco, São Paulo: Dialética, 2001, p. 363.

Conseqüentemente, a base de cálculo da Cide ambiental será o custo com o desenvolvimento de sistema de precaução, prevenção e reparação do meio ambiente afetado pelas atividades econômicas poluidoras de seus contribuintes. O legislador está proibido de fixar bases de cálculos que ultrapassem o custo dessa intervenção estatal, sob pena de descaracterizar a Cide.

Por outro lado, o § 4º do art. 177 da Constituição brasileira (redação dada pela Emenda Constitucional n. 33/2001) institui contribuição de intervenção no domínio econômico relativa às atividades de importação ou comercialização de petróleo e seus derivados, gás natural e seus derivados e álcool combustível. A alínea *a* do inc. I desse artigo prescreve que a alíquota da contribuição poderá ser diferenciada por produto ou por uso. A alínea *b* do inc. II do mesmo dispositivo prescreve que os recursos arrecadados serão destinados ao financiamento de projetos ambientais relacionados com a indústria do petróleo e do gás.

A Cide sobre combustível traz elementos de proteção ambiental, destinando parcela da receita arrecadada para custear projetos ambientais voltados para atender ao desenvolvimento sustentável nesse setor econômico. Destarte, outras contribuições interventivas de outros setores econômicos poderão guardar elementos para atender à proteção ambiental nestes setores.

Por fim, embora as propostas e emendas apresentadas pela Frente Parlamentar Pró-Reforma Tributária Ecológica durante a PEC n. 41/2003 não tenham sido aprovadas, alguns parlamentares propuseram algumas emendas com o objetivo de implementar a Cide de natureza ambiental (Emendas ns. 22, 79, 87 e 376). Essas emendas visavam instituir a Cide sobre atividades que utilizassem substâncias potencialmente causadoras de impacto ambiental, além de destinar sua receita ao financiamento de projetos ambientais.

Entende-se que talvez essas propostas da Frente Parlamentar Pró-Reforma Tributária Ecológica, de instituir a Cide sobre atividades econômicas que utilizassem substâncias potencialmente causadoras de impacto ambiental, não tenham sido, portanto, acolhidas pela Emenda Constitucional n. 42/2003 em razão da não-necessidade jurídica dessas propostas, pois o simples fato de se combinar o art. 149 com o inc. VI do art. 170 da Constituição Federal de 1988 é suficiente para se admitir a existência jurídico-constitucional de se instituir a Cide ambiental em determinados setores econômicos em nosso País.

6. Conclusões

A instituição de uma contribuição interventiva específica de proteção ambiental, portanto, estará vinculada aos setores econômicos que desenvolvem atividades estritamente relacionadas com o meio ambiente. Assim, a Cide poderá representar uma das formas de compatibilizar e equilibrar os princípios Da Ordem Econômica com os Da Ordem Social, em especial no que diz respeito à proteção ambiental e ao desenvolvimento econômico em nosso país.

A Cide poderá ser utilizada na proteção ambiental, quando determinada atividade econômica desrespeitar o princípio de defesa ambiental Da Ordem Econômica brasileira, inclusive mediante tratamento diferenciado conforme o impacto ambiental dos produtos e serviços e de seus processos de elaboração e prestação (inc. VI, art. 170, CF/88, inciso com redação determinada pela Emenda Constitucional n. 42/2003).

Portanto, como já foi dito, o fato de não terem sido acolhidas pela Emenda Constitucional n. 42/2003 as propostas da Frente Parlamentar Pró-Reforma Tributária Ecológica não significa dizer que a Cide ambiental inexistente no ordenamento jurídico-constitucional brasileiro, pois a combinação do art. 149 com o inc. VI do art. 170 da Constituição Federal de 1988 é suficiente para se admitir a existência jurídica de se instituir a Cide ambiental em nosso País.

Conclui-se que a intervenção estatal, por meio da Cide, nas atividades econômicas que degradem o meio ambiente poderá representar a melhor forma de regular essas atividades, pois atingirão apenas os agentes econômicos de determinado setor que compõem essas atividades econômicas, além de vincular suas receitas à proteção ambiental.