

TRIBUTOS AMBIENTAIS: UMA ANÁLISE DA CIDE-COMBUSTÍVEIS INCIDENTE NAS ATIVIDADES DESENVOLVIDAS PELA INDÚSTRIA DO PETRÓLEO E DO GÁS NATURAL

Cíntia Bezerra de Melo Pereira Nunes. Fláviana Marques de Azevedo.

Alunas do Programa de Recursos Humanos em Direito do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis (PRH ANP/MCT N° 36)

1

1 INTRODUÇÃO

Com o advento da Constituição Federal de 1988 o meio ambiente foi elevado a categoria de direito fundamental do ser humano, visando resguardar nosso direito essencial à vida. Além disso, foi a partir do estabelecimento desse novo sistema constitucional que ficou determinada a necessidade de compatibilização entre as políticas de desenvolvimento econômico e a necessidade de proteção dos recursos ambientais, baseadas nos anseios ditados pelo desenvolvimento sustentável.

Nesse cenário, serão desenvolvidas as atividades estatais de intervenção no domínio econômico, que visam reduzir as externalidades negativas ocasionadas pelas atividades econômicas desenvolvidas pela iniciativa privada, bem como, estimular as iniciativas positivas, buscando atender aos objetivos tutelados pelo nosso ordenamento jurídico, em especial, pela ordem econômica.

Com base nesses conceitos, o presente trabalho tem o escopo de analisar, inicialmente, a relação intrínseca existente entre o meio ambiente e o desenvolvimento econômico previstos em nossa Carta Magna, para em seguida, discorrer acerca da tributação ambiental, delimitando a sua função fiscal e extrafiscal, assim como, tratando das espécies de tributos ambientais existentes no ordenamento jurídico brasileiro, com ênfase na atuação da CIDE-combustíveis, incidentes sobre as atividades de importação ou comercialização de petróleo e seus derivados, gás natural e seus derivados e álcool combustível, com enfoque na sua aplicação ambiental. Por fim, analisar-se-á a aplicação efetiva da CIDE-combustíveis em nosso país.

A metodologia empregada para a realização do presente estudo desenvolveu-se por meio da análise e interpretação de dados obtidos a partir da verificação de revistas especializadas, livros e monografias referentes à temática dos tributos ambientais, e,

mais especificamente, através da análise da doutrina tributária e ambientalista vigente, bem como através da apreciação dos documentos legislativos constitucionais e infraconstitucionais existentes sobre a temática.

2 MEIO AMBIENTE E DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO NA CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988

O art. 225 da nossa Carta Magna apresenta a noção da proteção ao meio ambiente ao determinar que todos têm direito a um meio ambiente ecologicamente equilibrado, impondo-se ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações. Destaca-se que tal determinação constitui mera norma de caráter pragmático, afirmando o propósito e a necessidade de promover a intangibilidade do meio ambiente, tornando-se, desta forma, indispensável o surgimento de uma legislação infraconstitucional capaz de conferir concretude a esses anseios.

É neste contexto que surge a Lei nº 6.938/81 estabelecendo a Política Nacional do Meio Ambiente, que tem por objetivo promover a preservação, melhoria e recuperação da qualidade ambiental capaz de garantir à vida dos seres humanos, visando assegurar as condições para o desenvolvimento sócio-econômico, aos interesses da segurança nacional e à proteção da dignidade da vida humana.

De acordo com a referida Lei o Meio Ambiente consiste no conjunto de condições, leis, influências e interações de ordem física, química e biológica, que permite, abriga e rege a vida em todas as suas formas (art. 3º, I, da Lei nº 6.938/81). Destaca-se que, para fins protecionais, a noção de meio ambiente é ampla, abarcando os bens naturais, sociais, artificiais e culturais juridicamente protegidos, como o solo, as águas (superficiais e subterrâneas), o ar, a flora, a fauna, o patrimônio histórico, artístico, turístico, paisagístico, arqueológico, etc. Nota-se que todos esses elementos encontram-se relacionados entre si, na medida em que a degradação de qualquer um deles irá implicar em consequências aos demais.

Associada a essa preocupação com a proteção dos recursos naturais ressalta-se que a defesa do meio ambiente surge em nossa Carta Magna como um princípio geral da atividade econômica (art. 170, VI, da CF). Deste modo, os artigos 170 e 225 da Constituição Federal são responsáveis por indicar os moldes que irão direcionar o

desenvolvimento das atividades econômicas desenvolvidas em nosso país, informando que estas deverão ser essencialmente baseadas em uma preocupação com o desenvolvimento sustentável.

O desenvolvimento econômico sustentável consiste na compatibilização do crescimento econômico e social com a preservação e utilização racional dos recursos ambientais. Portanto, é para atender aos anseios ditados pelo desenvolvimento sustentável que o Estado deverá harmonizar o desenvolvimento de sua política econômica com o incremento da sua política ambiental, haja vista que uma efetiva proteção do meio ambiente é capaz de propiciar uma verdadeira eficiência econômica para o Estado brasileiro, evitando diversos custos com o passivo ambiental que iriam retornar para o país, considerando que na hipótese da ocorrência de prejuízos ambientais seriam necessários vultosos investimentos para corrigir as distorções ocasionadas ao meio ambiente.

3 A TRIBUTAÇÃO COMO MECANISMO DE TUTELA AMBIENTAL

Os recursos estatais, base de toda ação empreendedora do Estado, tem sua origem nos tributos pagos pelo cidadão contribuinte consistindo em uma “prestação pecuniária compulsória” (art. 3º, CTN), destinada a financiar as atividades do Estado e a prestar um serviço, em benefício da coletividade, que o indivíduo isoladamente seria incapaz de realizar.

Nesse cenário, os tributos ambientais podem colaborar com o atendimento dos objetivos ditados pelo desenvolvimento sustentável, que deverá ser alcançado não somente por meio da monetarização dos recursos ambientais ou da sua compensação financeira, mas também com a implementação de projetos e políticas efetivas de prevenção de eventuais danos causados ao meio ambiente, na redução e na recuperação daquilo que já foi degradado. Além disso, necessariamente devem estar sendo observados os princípios norteadores do direito ambiental, como o da precaução, prevenção, cooperação e do poluidor-pagador.

Deste modo, a tributação ambientalmente orientada, que pode ser considerada como modalidade de intervenção no domínio econômico, visa interferir nas decisões dos agentes econômicos de maneira a estimular a adoção de decisões ecologicamente mais adequadas aos anseios do desenvolvimento sustentável, buscando promover o

incentivo das atividades econômicas não-poluidoras, através do uso de instrumentos tributários e econômicos, em detrimento das poluidoras, como forma de reorientar as condutas dos agentes poluidores a adotar novas e adequadas tecnologias para reduzir os custos em seus processos de produção, e como consequência, reduzir significativamente os custos sociais decorrentes da poluição ambiental.

Assim, o tributo será considerado como instrumento de proteção ao meio ambiente quando servir para internalizar custos ambientais que se encontravam externos à atividade, ou seja, quando exprimem o custo da atividade visando eliminar os efeitos nocivos ao meio ambiente causados pela atividade econômica. De tal modo, não se trata de tributar mais excessivamente certas atividades, e com isso restringi-las ou inviabilizá-las, mas simplesmente internalizar custos ambientais que anteriormente caberiam ao Estado e, conseqüentemente, a toda a sociedade.

Por fim, é importante salientar que o tributo aplica-se somente no âmbito das atividades lícitas, não podendo em nenhum momento ser concebido como sanção de atividade ilícita. Afirma o art. 3º, do CTN: *“Tributo é toda prestação pecuniária compulsória, em moeda ou cujo valor nela se possa exprimir, que não constitua sanção de ato ilícito, instituída em lei e cobrada mediante atividade administrativa plenamente vinculada”*. Desta forma, uma prestação pecuniária compulsória que se constitui como sanção de ato ilícito será *multa* e não tributo.

Destarte, o tributo ambiental não busca punir a empresa pelas externalidades negativas desenvolvidas por suas atividades, mas sim associar o custo sócio-ambiental decorrente da atividade, obtendo receita para reparar os prejuízos ambientais, ao mesmo tempo em que induz o comportamento dos contribuintes visando à adoção de soluções mais econômicas e ambientalmente sustentáveis.

4 TRIBUTO AMBIENTAL

Diante da incontroversa afirmação de que a tributação consiste na base financeira da grande maioria dos Estados contemporâneos, utiliza-se a expressão *Estado Fiscal* para designar os países que concedem à iniciativa privada o desenvolvimento das suas atividades econômicas, e impõe sobre tais atividades uma tributação com o objetivo de financiar suas atividades essenciais, ou seja, a função da tributação é a de arrecadação de recursos para o Estado.

Assim, ressalta-se a finalidade precípua da tributação que é a fiscal, consistindo na arrecadação de recursos financeiros do contribuinte para atender aos objetivos institucionais pregados pela nossa Lei Maior, atendendo ao bem-estar comum e a paz social.

No entanto, com o advento de um Estado intervencionista em detrimento do Estado Liberal foi possível verificar-se a manifestação do duplo aspecto dos tributos, que além de meio de geração de receitas, como tratado inicialmente, passam a revelar-se como instrumentos eficientes para buscar as finalidades estatais defendidas em nosso ordenamento jurídico.

Deste modo, emerge a função extrafiscal dos tributos que consiste na utilização tributária como mecanismo regulador das atividades econômicas desenvolvidas pela iniciativa privada. Assim, a extrafiscalidade caracteriza a utilização dos instrumentos tributários para obtenção de finalidades não arrecadatórias, mas sim incentivadoras, indutoras, agravadoras ou coibidoras de determinados comportamentos, objetivando atingir os valores constitucionalmente protegidos pelo nosso ordenamento jurídico. Assim, é possível, por meio da utilização de tributação, que sejam induzidos os comportamentos dos contribuintes, estimulando ou desestimulando determinadas condutas associadas aos objetivos políticos, econômicos e sociais do Estado.

A extrafiscalidade vem sendo implementada pelo Estado brasileiro por meio da instituição e a gradação de tributos, pela concessão de isenções e de incentivos fiscais, associados à possibilidade de reduzir as despesas efetuadas pelos contribuintes que utilizem recursos para a preservação ambiental. Sendo assim, a utilização de tributos com caráter ambiental é capaz de fomentar a adoção de uma postura ambientalmente correta, justamente por afetar financeiramente o contribuinte, que prefere optar pela adoção de comportamentos menos agressivos ao meio ambiente em detrimento de arcar com a carga tributária existente.

Destarte, a tributação ambiental poderá ser conceituada como a utilização de instrumentos tributários para originar os recursos necessários à prestação de serviços públicos de caráter ambiental (aspecto fiscal ou arrecadatório), bem como para nortear o comportamento dos contribuintes à proteção do meio ambiente (aspecto extrafiscal ou regulatório).

5 TRIBUTOS AMBIENTAIS ENQUADRÁVEIS NO ORDENAMENTO BRASILEIRO

Já compreendidos os tributos aplicados para atingir a preservação do bem jurídico ambiental, faz-se necessário investigar como tal anseio pode ser concretizado. Assim, estudaremos a espécie e o teor das normas jurídicas que podem instituir tributos ambientais. Parte-se do direito posto para estudar a possibilidade de criação de tributos extrafiscais, com a função primordial de proteger o meio ambiente, os quais serão brevemente apontados. Após, explicam-se as características primordiais da CIDE combustíveis, exemplo positivado de tributo ambiental, no que tange ao seu direcionamento à valorização do meio ambiente.

6

5.1 Impostos ambientais

Os impostos são fonte de grande arrecadação para o Estado. Por expressa definição legal, a sua hipótese de incidência não diz respeito a atividades estatais específicas voltadas ao contribuinte. Daí se vê que a principal função dos impostos é fiscal, arrecadatória, de modo a dar ao Estado os meios materiais de realizar as suas funções.

A Constituição Federal prevê, em seu art. 153, que cabe à União instituir sete impostos (sobre importação de produtos estrangeiros; exportação, para o exterior, de produtos nacionais ou nacionalizados; renda e proventos de qualquer natureza; produtos industrializados; operações de crédito, câmbio e seguro, ou relativas a títulos ou valores mobiliários; propriedade territorial rural e grandes fortunas, nos termos de lei complementar). No art. 155, há a previsão dos impostos estaduais e distritais (sobre transmissão *causa mortis* e doação, de quaisquer bens ou direitos; operações relativas à circulação de mercadorias e sobre prestações de serviços de transporte interestadual e intermunicipal e de comunicação, ainda que as operações e as prestações se iniciem no exterior e propriedade de veículos automotores). Por fim, o art. 156 traz os impostos municipais (sobre propriedade predial e territorial urbana; transmissão "inter vivos", a qualquer título, por ato oneroso, de bens imóveis, por natureza ou acessão física, e de direitos reais sobre imóveis, exceto os de garantia, bem como cessão de direitos a sua aquisição; serviços de qualquer natureza, não compreendidos entre os previstos como hipótese de incidência do previsto no art. 155, II). Ressaltamos que o Distrito Federal

institui os impostos tanto municipais quanto estaduais, e a União é responsável por conformar os impostos estaduais nos territórios, e também os municipais, caso o dito território não seja dividido em Municípios.

Além desses, outros poderão ser criados por meio da competência residual constitucionalmente atribuída à União. É dizer, além dos impostos taxativamente previstos na Carta Magna, nenhum outro poderá ser instituído, salvo aqueles criados pelo Ente Federado maior. Como podemos ver, nenhum desses impostos traz elementos afeitos à seara ambiental. Dessa maneira, a instituição de um “Imposto Verde” demandaria uso da competência residual da União através de lei complementar, observando os limites constitucionais à tributação e demais normas presentes no ordenamento jurídico.

Nessa configuração, a hipótese de incidência do dito “Imposto Verde” deverá ser relacionado a atividades que degradam ou põem em risco o meio ambiente, de forma a interiorizar as externalidades negativas que anteriormente significariam somente uma perda social. Assim, a atividade se tornará mais cara e, conseqüentemente, rara, seja pelo encarecimento dos produtos aí fabricados – passando a não serem consumidos com tanta freqüência e nos mesmos volumes. Dessa forma, diminui-se a ofensa ao meio ambiente de forma efetiva. Com efeito, tais externalidades negativas refletem o custo de reparar as lesões sofridas pelo ecossistema e o de interromper tal conduta, evitando novas lesões¹.

A alíquota deve ser tanto maior quanto maior for a ofensa ao ambiente, de modo a tornar cada vez mais proibitivo o exercício de atividades mais arriscadas ou poluentes. O mercado, absorvendo os custos da tributação, tomará atitudes que busquem proteger o bem jurídico ambiental, não por uma simples questão de consciência, mas por motivos econômicos, que sempre pesam mais. Realmente, são esses os tributos, incidentes sobre as atividades produtivas, que têm maior êxito na proteção ambiental, já que repercutem em toda a cadeia produtiva até chegar ao preço final ofertado ao consumidor².

¹ ORLANDO, Breno Ladeira Kingma et al. (coord.). *Direito Tributário Ambiental*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2006, p. 48.

² AMARAL, Paulo Henrique do. *Direito Tributário Ambiental*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2007, p. 112.

Como se vê, esse imposto seria especial, diferente dos demais, não prevalecendo a função arrecadatória, mais comum nessa espécie tributária. Ainda assim, estamos diante de um tributo não-vinculado, isto é, cuja arrecadação não é voltada a uma área específica, o que é proibido. Assim, apesar de o fato gerador do dever de contribuir ter relação com questões ambientais, não será essa a destinação da receita daí decorrente. Para que fosse diferente, isto é, para que a verba assim arrecadada fosse destinada a programas ambientais, órgãos integrantes do Sistema Nacional do Meio Ambiente etc., seria necessário que uma Emenda Constitucional modificasse a configuração normativa dos impostos, para permitir a vinculação de sua receita.

5.2 Taxas ambientais

Trata-se de espécie tributária de competência comum, isto é, cuja instituição cabe a todos os entes federados, cada qual em seu âmbito de atuação. Fato gerador da obrigação de pagar taxa só pode ser, segundo o art. 77 do Código Tributário Nacional, o exercício regular do poder de polícia, ou a utilização, efetiva ou potencial, de serviço público específico e divisível, prestado ao contribuinte ou posto à sua disposição. Como poder de polícia entende-se a atividade da administração pública que, limitando ou disciplinando direito, interesse ou liberdade do cidadão, regula a prática de ato ou a abstenção de fato, em razão de interesse público.

Nesse diapasão, podemos imaginar a instituição de taxas ambientais, cobradas em virtude de serviços públicos como o de limpeza e recuperação de áreas afetadas pela poluição. É necessário, para que não se desvirtue a natureza jurídica do imposto, que a prestação guarde relação de referência com o trabalho desempenhado, levando em conta os instrumentos e produtos aplicados, extensão do dano, complexidade do mesmo, emprego de pessoal na atividade, tempo de recuperação etc. Assim, a base de cálculo e a alíquota aplicável devem considerar tais elementos para a definição do quanto será devido pelo contribuinte.

Da mesma maneira, caberá a cobrança de taxa pelo desempenho de atividades fiscalizatórias e de licenciamento para o desempenho de atividades de interesse do contribuinte. Aqui, também deverá a taxa guardar estreita relação com a função efetivamente desempenhada pelo Estado.

Como se vê, a taxa não é uma forma de prover o Estado dos meios necessários para realizar globalmente suas funções, mas sim, um meio de reaver custos sofridos em decorrência de aproveitamento que apenas se volta para o contribuinte – no caso dos serviços específicos e divisíveis – ou que, apesar de se voltar para a sociedade, como é no caso do poder de polícia, só é despertado porque o particular desejou desempenhar atividade a ele submetida. Somando-se a isso, tais taxas também têm o efeito indutor, ao passo que faz que o poluidor busque comportamentos alternativos, interessado que está na diminuição do montante que lhe cabe pagar por meio das referidas taxas³.

Exemplo dela é a Taxa de Controle e Fiscalização Ambiental (TCFA), prevista na Lei Federal nº 10.165/2000, que arrecada mais recursos para o financiamento das atividades do IBAMA. A conformação legal de sua hipótese de incidência, no entanto, não se refere à realização de atividade degradadora individualizada. Na realidade, seu cunho arrecadatório descaracteriza a sua definição como taxa, cabendo chamá-la, de forma mais apropriada, de um imposto.

5.3 Contribuição de melhoria

Também é um tributo de competência comum (art. 145, III, da Carta Política), devido em virtude de obra pública realizada pelo Estado que importe em valorização imobiliária do patrimônio do contribuinte. Ora, se o Estado realiza obra com dinheiro público, atenta contra a igualdade que uns poucos cidadãos percebam grandes ganhos patrimoniais com isso, ao passo que os demais não vivenciarão tal fato. Dessa maneira, após a realização da obra, pode o Estado cobrar esse tributo, como forma de fazer frente aos seus gastos, limitado a eles e ao acréscimo patrimonial individual de cada contribuinte.

No caso de realização de obras de cunho ambiental que venham a se traduzir em ganhos patrimoniais ao particular, nada mais justo e oportuno que o Estado institua Contribuição de Melhoria. É o caso da construção de parques, praças e bosques, arborização de vias, lagoas de captação de águas pluviais etc.

³ AMARAL, Paulo Henrique. Ob. cit., p. 191.

5.4 Empréstimo compulsório

Este é um tributo que só pode ser instituído pela União, através de Lei Complementar. Sua previsão constitucional se apresenta no art. 148, em que se delineiam as situações em que pode ocorrer, quais sejam: para atender a despesas extraordinárias, decorrentes de calamidade pública, de guerra externa ou sua iminência ou no caso de investimento público de caráter urgente e de relevante interesse nacional. A aplicação dos recursos provenientes de empréstimo compulsório sempre será vinculada à despesa que fundamentou sua instituição. Nada mais apropriado, visto que a excepcionalidade do tributo só se justifica em face de ocasiões igualmente excepcionais, urgentes, que de outra maneira não seriam superadas.

Não é difícil imaginar a possibilidade de acomodação do conceito de proteção ambiental às hipóteses de incidência possíveis para o empréstimo compulsório, apesar de serem casos bastante imaginativos. A ocorrência de grandes desastres ambientais, que repercutam em grande parte ou em porções estratégicas do território nacional – seja pela densidade populacional, seja pelas riquezas naturais – poderia ensejar a instituição de dito tributo. Ressaltamos novamente que a arrecadação será toda voltada ao “combate” dessa possível situação caótica específica, que ameaça o equilíbrio socioeconômico do país.

6 CONTRIBUIÇÃO PARA INTERVENÇÃO NO DOMÍNIO ECONÔMICO – O CASO DA CIDE-COMBUSTÍVEIS

A Constituição prevê o referido tributo em seu art. 149, como competência exclusiva da União. Trata-se de tributo que é de interesse das categorias profissionais ou econômicas, como instrumento de atuação em tais áreas. Essa atuação, obviamente, só pode ser realizada quando voltada para realização de valores e princípios previstos no ordenamento como aplicáveis à Ordem Econômica: do contrário, qualquer estipulação seria inconstitucional, pois não albergada nas hipóteses previstas pela Carta Magna.

São princípios constitucionais da Ordem Econômica (CF, art. 170), a dizer: valorização do trabalho humano, livre iniciativa, asseguarção de existência digna a todos, justiça social, soberania nacional, propriedade privada, função social da propriedade, livre concorrência, defesa do consumidor, *defesa do meio ambiente, inclusive mediante tratamento diferenciado conforme o impacto ambiental dos produtos*

e serviços e de seus processos de elaboração e prestação, redução das desigualdades regionais e sociais, busca do pleno emprego e tratamento favorecido para as empresas de pequeno porte constituídas sob as leis brasileiras e que tenham sua sede e administração no país.

A Contribuição para intervenção no Domínio Econômico (CIDE), a rigor, pode ser direcionada para qualquer setor econômico em que haja atuação do particular, pois seria ilógico que o Estado precisasse de instrumentos especiais para atuar sobre setores em que ele é o único ator. Estabelecida essa premissa, podemos dizer que pode ser estabelecida no setor de exploração e produção de petróleo, gás natural e biocombustíveis.

É, ainda, completamente viável a criação de CIDEs ambientais nos mais distintos setores econômicos, já que a defesa do meio ambiente é um dos princípios vetores da ordem econômica como um todo. Inclusive, com o advento da Emenda Constitucional nº 33, de 2001, no próprio corpo do texto constitucional, já apresenta-se o delineamento da CIDE-Combustíveis, no art. 177, §4º, pelo que se depreende que está inserida na indústria do petróleo e gás, guardando relação com as atividades de importação ou comercialização de petróleo e seus derivados, gás natural e seus derivados e álcool combustível, e deverá atender aos seguintes requisitos: a alíquota da contribuição poderá ser: diferenciada por produto ou uso; reduzida e restabelecida por ato do Poder Executivo.

Nesses casos, os recursos arrecadados serão destinados ao pagamento de subsídios a preços ou transporte de álcool combustível, gás natural e seus derivados e derivados de petróleo; ao *financiamento de projetos ambientais relacionados com a indústria do petróleo e do gás* ou ao financiamento de programas de infra-estrutura de transportes.

A referida CIDE foi instituída pela Lei nº 10.336/2001. Esse diploma normativo estabelece como *atos geradores a comercialização* no mercado interno (deduzido o valor do imposto pago caso tenha havido importação ou comercialização anterior do mesmo produto) e a *importação* de gasolinas e suas correntes; diesel e suas correntes; querosene de aviação e outros querosenes; óleos combustíveis (*fuel-oil*); gás liquefeito de petróleo, inclusive o derivado de gás natural e de nafta e álcool etílico combustível. São sujeitos passivos da obrigação tributária as pessoas físicas ou jurídicas que produzam, formulem ou importem essas substâncias. São isentos de tal contribuição

os produtos vendidos a empresa comercial exportadora, com o fim específico de exportação, desde que o faça nos 180 dias seguintes à sua aquisição.

Infelizmente, a Lei da CIDE não estabeleceu qualquer critério de aplicação ou cálculo dos valores a serem repassados para o financiamento de projetos ambientais, o que tem previsão constitucional. Indica, assim, o péssimo aproveitamento, pelo legislador, da oportunidade de estabelecer o direcionamento de importantes recursos para remediar o mal causado ao meio ambiente pelas atividades desenvolvidas pelo setor petrolífero. Felizmente, no ano seguinte, sobreveio a Lei nº 10.636 de 30 de dezembro de 2002, que solucionou tal problema.

A segunda Lei da CIDE, estabelecendo os critérios e diretrizes para aplicação dos recursos arrecadados, dispõe que os projetos ambientais relacionados com a indústria do petróleo e do gás a serem contemplados serão administrados pelo Ministério do Meio Ambiente e abrangem: a) o monitoramento, controle e fiscalização de atividades efetiva ou potencialmente poluidoras; b) o desenvolvimento de planos de contingência locais e regionais para situações de emergência (o que não exclui a obrigatoriedade dos produtores e exploradores de hidrocarbonetos de os desenvolverem); c) o desenvolvimento de estudos de avaliação e diagnóstico e de ações de educação ambiental em áreas ecologicamente sensíveis ou passíveis de impacto ambiental; d) o apoio ao desenvolvimento de instrumentos de planejamento e proteção de unidades de conservação costeiras, marinhas e de águas interiores; e) o fomento a projetos voltados para a preservação, revitalização e recuperação ambiental em áreas degradadas pelas atividades relacionadas à indústria de petróleo e de seus derivados e do gás e seus derivados, sem excluir eventual responsabilidade objetiva do concessionário pelos danos causados; f) o fomento a projetos voltados à gestão, preservação e recuperação das florestas e dos recursos genéticos em áreas de influência de atividades relacionadas à indústria de petróleo e de seus derivados e do gás e seus derivados; g) o fomento a projetos voltados à produção de biocombustíveis, com foco na redução dos poluentes relacionados com a indústria de petróleo, gás natural e seus derivados.

Mostra-se aí, pelo menos em teoria, um direcionamento inteligente e pragmático para o produto da arrecadação do tributo em tela, que vem a cumprir com o seu desígnio constitucional. Obviamente, tais valores não poderão ser aplicados em projetos e ações definidos como de responsabilidade dos concessionários nos

respectivos contratos de concessão firmados com a ANP, pois o Estado não deve fazer as vezes do particular em suas obrigações, devendo ocupar-se de ações voltadas ao bem comum e ao interesse público.

7 APLICAÇÃO E FISCALIZAÇÃO DA CIDE-COMBUSTÍVEIS:

A contribuição de intervenção no domínio econômico possui duas características essenciais: inicialmente, destaca-se a função conferida pela constituição de que se trata de instrumento estatal de intervenção no domínio econômico, e também, a obrigatoriedade de que os recursos arrecadados apliquem-se somente para o financiamento da atividade que justificou sua criação⁴.

No caso específico da contribuição de intervenção no domínio econômico, referente à utilização de combustíveis que incidirá nas atividades de importação ou comercialização de petróleo e seus derivados, gás natural e seus derivados e álcool combustível, o legislador pátrio determinou expressamente o direcionamento que deveria possuir tais receitas, como já mencionado supra, vinculando a arrecadação do tributo às determinações previstas em nossa Carta Magna: *a)* ao pagamento de subsídios a preços ou transporte de álcool combustível, gás natural e seus derivados e derivados de petróleo; *b)* ao financiamento de projetos ambientais relacionados com a indústria do petróleo e do gás; e, por fim, *c)* ao financiamento de programas de infra-estrutura de transportes.

Deste modo, em sendo a vinculação da receita verdadeiro pressuposto de validade e constitucionalidade do tributo em questão. Em caso de um possível descumprimento dessas finalidades restará configurado desvio de finalidade capaz de ocasionar a responsabilização do agente público responsável. A CIDE-Combustíveis deverá cumprir essa finalidade constitucionalmente prevista de custear uma intervenção no domínio econômico, baseando-se nos princípios constitucionais tributários e, especialmente, nos princípios da ordem econômica. Com a não respeito à destinação prevista, estaria descaracterizado o tributo em questão, pois não funcionaria como um instrumento de intervenção, perdendo o fundamento de validade previsto na nossa Constituição, devendo, portanto, ser retirada de nosso ordenamento jurídico.

⁴ MACHADO, Hugo de Brito. *Curso de Direito Tributário*. 29. Ed. São Paulo: Malheiros, 2008. p. 411 e 412.

Por outro lado, cumpre salientar que o artigo 76 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias determina que será desvinculado de órgão, fundo ou despesa, 20% (vinte por cento) da arrecadação da União com contribuições de intervenção no domínio econômico, até 31 de dezembro de 2011. Deste modo, do montante do valor arrecadado pela Cide-combustíveis, que deverá ter destinação constitucionalmente prevista, deve ser descontado os 20% (vinte por cento) que não terão a aplicação direcionada.

Na prática, mostra-se essencial a fiscalização da aplicação dos recursos advindos da Cide-combustíveis, para que sejam devidamente respeitadas as determinações do nosso legislador constituinte. Nesse cenário, em abril de 2009 foi aprovada Proposta de Fiscalização e Controle nº 42/08 da Comissão de Minas e Energia a fim de realizar a fiscalização da aplicação dos recursos oriundos dessa contribuição, verificando a quantidade dos produtos comercializados no país, a incidência do tributo, o montante arrecadado e a compatibilidade do valor arrecadado com o que foi gasto. Apesar de elogiável tal iniciativa, as justificativas fundamentam-se tão somente no fato de as rodovias do país encontrarem-se em má condições, o que demonstra que, em verdade, a maior preocupação da Câmara reside no fato de não estar sendo cumprida a finalidade de financiar a infraestrutura de transportes do país⁵.

Ressalte-se que anteriormente, no ano de 2004, já ocorreram diversas denúncias com relação ao desvio de aplicação de recursos da Cide-combustíveis e a sua má utilização, ao ser constatado o desvio de finalidade com os recursos utilizados para o pagamento de despesas alheias, como proventos de servidores inativos e encargos da dívida externa; cobertura de apoio administrativo do Ministério dos Transportes (como, por exemplo, a concessão de benefícios assistenciais a servidores); a não aplicação de quantia expressiva dos recursos arrecadados; contenção das despesas para formação de superávit primário; e permutação de antigas dotações⁶.

⁵ AGÊNCIA CÂMARA. Comissão investigará aplicação de recursos da Cide-Combustível. Disponível em: <http://www.jusbrasil.com.br/noticias/997462/comissao-investigara-aplicacao-de-recursos-da-cide-combustivel>. Acesso em 23 de novembro de 2009.

⁶ FAMEM (Federação dos Municípios do Estado do Maranhão). TCU faz determinações para aplicação de recursos da Cide. 18 de novembro de 2005. Disponível em: <http://www.famem.org.br/Pagina3317.htm>. Acesso em: 24 de novembro de 2009.

Nesse mesmo sentido seguem as conclusões do Estudo realizado para analisar a aplicação da Cide-combustíveis no ano de 2002 a 2006⁷, que verificou, por meio da análise dos dados disponíveis no “Portal do Orçamento” do Senado Federal, examinando o orçamento da União, e da averiguação dos dados apresentados pela Secretaria da Receita Federal do Brasil⁸.

O estudo em questão constatou que, desde a instituição da Cide-combustíveis, a destinação dos seus recursos não tem se limitado à destinação constitucionalmente prevista. Informando que os valores arrecadados no período avaliado foram destinados a diversos Ministérios⁹ que, de acordo com os dados disponíveis no site do Senado, faziam referência a gastos que não possuem qualquer relação com o financiamento de programas de infra-estrutura de transportes, projetos ambientais ou destinação de subsídios ao setor de combustíveis.

Além do fato de os recursos arrecadados terem sido aplicados para o pagamento de despesas diversas, parte do valor inicialmente autorizado pelas leis orçamentárias não foi utilizado pelo governo para a realização de investimentos no desenvolvimento do setor econômico. Fato que demonstra clara afronta as determinações previstas pelo legislador constituinte.

Destarte, concluímos a importância da realização da fiscalização dos recursos proveniente das Contribuições de intervenção no domínio econômico, haja vista a impossibilidade de desvirtuar as determinações previstas em nossa Carta Magna. Além disso, verificamos a mínima preocupação com a aplicação dos recursos para a defesa do meio ambiente, que deveria também ser amplo objeto de discussão no seio de nossa sociedade.

⁷ MASCITTO, Andréa; et al. Uma análise da destinação dos recursos da CIDE Combustíveis no período de 2002 e 2006. Disponível em: <http://www.direitogv.com.br/subportais/Direito%20GV/Cide%20%20relat%C3%B3rio%20final.DOC>. Acesso em: 25 de novembro de 2009.

⁸ Disponível em: www.receita.fazenda.gov.br

⁹ As verbas advindas da Cide-combustíveis não se limitou aos Ministérios dos Transportes, Meio Ambiente e Fazenda, abrangendo ainda os Ministérios da Ciência e Tecnologia, de Minas e Energia, da Defesa, da Educação, da Previdência e Assistência Social e das Relações Exteriores.

8 CONCLUSÃO

É fundamental a relação existente entre a preservação ambiental e a tributação, tendo em vista que, a partir do momento que todos possuem direito de usufruir de um meio ambiente ecologicamente equilibrado para as presentes e futuras gerações, determina-se que a exploração do meio ambiente deverá ocorrer de forma devidamente ordenada. Em contrapartida, torna-se essencial a contribuição de todos para a sua preservação, através da disponibilização de recursos para utilizar com vistas à atender tal finalidade.

Desta forma, servem os tributos tanto para arrecadar os valores necessários para cobrir as despesas referentes à preservação, conservação e recuperação do meio ambiente degradado, requerendo o Estado à colaboração do particular, adotando comportamentos ecologicamente corretos, e disponibilizando os recursos necessários para o cumprimento desses objetivos, como também servem para propiciar uma mudança de comportamento por parte da sociedade contribuinte.

Não obstante, verifica-se que no Brasil a experiência com a utilização da tributação ambiental ainda não ganhou a força necessária, provavelmente em virtude do recente processo de conscientização da sociedade acerca da necessidade de preservação do meio ambiente.

Nesse contexto, a utilização de instrumentos econômicos objetivando influenciar as políticas ambientais desenvolvidas no país mostra-se como um importante sistema jurídico para promover a preservação ambiental, diminuindo as externalidades negativas decorrentes das atividades econômicas desenvolvidas pelos particulares, surgindo a Cide-combustíveis como um importante instrumento para a arrecadação dos recursos necessários.

Destarte, é fundamental a instituição de tributos ambientais e de benefícios e incentivos fiscais voltados à proteção do meio ambiente, assim como a extinção de possíveis incentivos que se encontrem em desacordo com os anseios ditados pelo desenvolvimento sustentável, visando à formação e o fortalecimento de um verdadeiro sistema tributário ambiental. Bem como é essencial a devida fiscalização da aplicação dos referidos tributos, visto que a mera existência da espécie tributária não é suficiente para garantir a preservação e conservação do meio ambiente.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

AGÊNCIA CÂMARA. *Comissão investigará aplicação de recursos da Cide-Combustível*. Disponível em: <http://www.jusbrasil.com.br/noticias/997462/comissao-investigara-aplicacao-de-recursos-da-cide-combustivel>. Acesso em 23 de novembro de 2009.

AMARAL, Paulo Henrique do. *Direito Tributário Ambiental*. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2007.

COSTA, Regina Helena. *Apontamentos sobre a tributação ambiental no Brasil*. In: TÔRRES, Heleno Taveira (Coord.). *Direito Tributário Ambiental*. São Paulo: Malheiros, 2005.

ELALI, André. *Tributação e Regulação Econômica*. São Paulo: MP Editora, 2007.

FAMEM (Federação dos Municípios do Estado do Maranhão). *TCU faz determinações para aplicação de recursos da Cide*. 18 de novembro de 2005. Disponível em: <http://www.famem.org.br/Pagina3317.htm>. Acesso em: 24 de novembro de 2009.

FERRAZ, Roberto. *Instrumentos econômicos de proteção ao meio ambiente – o art. 36 da Lei 9.985/00*. In: ATHIAS, Jorge Alex; SCAFF, Fernando Facury (Coord.). *Direito Tributário e Econômico aplicado ao meio ambiente e à mineração*. São Paulo: Quartier Latin, 2009.

FERRAZ, Roberto. *Tributação ambientalmente orientada e as espécies tributárias no Brasil*. In: TÔRRES, Heleno Taveira (Coord.). *Direito Tributário Ambiental*. São Paulo: Malheiros, 2005.

FONSECA, Luciana Costa da. *Meio Ambiente e Mineração na Constituição Brasileira de 1988*. In: ATHIAS, Jorge Alex; SCAFF, Fernando Facury (Coord.). *Direito Tributário e Econômico aplicado ao Meio Ambiente e à Mineração*. São Paulo: Quartier Latin, 2009.

MACHADO, Hugo de Brito. *Curso de Direito Tributário*. 29. Ed. São Paulo: Malheiros, 2008.

MASCITTO, Andréa; et al. *Uma análise da destinação dos recursos da CIDE Combustíveis no período de 2002 e 2006*. Disponível em: <http://www.direitogv.com.br/subportais/Direito%20GV/Cide%20%20relat%C3%B3rio%20final.DOC>. Acesso em: 25 de novembro de 2009.

SEBASTIÃO, Simone Martins. *Tributo Ambiental. Extrafiscalidade e Função Promocional do Direito*. Curitiba: Juruá Editora, 2006.

RECEITA FEDERAL DO BRASIL. Disponível em: www.receita.fazenda.gov.br.

VINHA, Thiago Degelo. *A Contribuição de Intervenção no Domínio Econômico Incidente Sobre Combustíveis e Derivados*. Dissertações e Teses, Marília, UNIMAR - Universidade de Marília, 2006. Disponível em: <http://www.unimar.br/pos/trabalhos/arquivos/13d9d054109fa6607f8698f2a9494617.pdf>. Acesso em 23 de novembro de 2009.