



Revista Eletrônica Multidisciplinar Pindorama
do Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia da Bahia – IFBA
Nº 01 – Ano I – Agosto/2010 – www.revistapindorama.ifba.edu.br

Álcool e políticas de apoio à sustentabilidade ambiental

Prof. MSc. Luciano dos Santos Diniz

Professor assistente I do Centro Federal de Educação Tecnológica de Minas Gerais
CEFET/MG

lucianodiniz@dcsa.cefetmg.br

Prof. Dr. Paulo Fernandes Sanches Junior

Professor adjunto I do Centro Federal de Educação Tecnológica de Minas Gerais
CEFET/MG

sanches@dcsa.cefetmg.br

RESUMO

Este artigo tem como foco a contribuição do Imposto sobre a Propriedade de Veículos Automotores (IPVA) na proteção e preservação do meio ambiente. A Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, o Protocolo de Kyoto e a Agenda 21, em conjunto, dispõem sobre a necessidade de preservar o meio ambiente para as futuras gerações, o chamado desenvolvimento sustentável. A Agenda 21, integrando os princípios de proteção e preservação ambiental, estabelece ser o transporte automotivo uma importante fonte de desenvolvimento econômico, social e cultural, porém, em contrapartida, constata a necessidade de um efetivo controle da poluição causada pelos diversos tipos de veículos. No presente trabalho, busca-se demonstrar o descaso da Administração Pública brasileira quanto a sua obrigação de tutelar o equilíbrio ambiental ao instituir imposto de caráter extrafiscal, *in casu*, o IPVA, com fins arrecadatórios, desconsiderando, todavia, a sustentabilidade como estratégia fundamental de sua instituição. A adoção de políticas públicas que incentivem o uso de combustível renovável promove não só a diminuição da emissão dos gases causadores do aquecimento global, como, dentre outros efeitos, estimula a agricultura nacional, fomenta o desenvolvimento sustentável, beneficia o país com os mecanismos de incentivo financeiro previstos no Protocolo de Quioto, além de alavancar a geração de empregos e o assentamento de famílias no campo, diminuindo, assim, as desigualdades regionais e sociais. É neste contexto que o IPVA ingressa no ordenamento jurídico-constitucional brasileiro na tentativa de contribuir como mais um mecanismo coercitivo de redução de emissão de gases causadores de efeito estufa na atmosfera.

Palavras-chave:

MEIO AMBIENTE. IPVA. DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL. AGENDA 21

INTRODUÇÃO

É sabido que a Humanidade encontra-se diante de uma das mais graves crises de sua história, não aquela desencadeada pelo sistema financeiro americano que tem afetado mercados em todo o mundo, mas a decorrente do modo de vida adotado pela humanidade após a 2ª Guerra Mundial, que pressupõe padrões de produção e consumo insustentáveis, quebrando a unidade outrora existente entre o homem e o meio ambiente.

A preocupação com a proteção ambiental, há muito, constitui objeto de regulações normativas no âmbito do ordenamento jurídico brasileiro, contudo, na prática, percebe-se a prevalência dos interesses políticos e/ou econômicos dos entes que constituem a Federação em detrimento da implementação de políticas públicas que garantam efetivamente o desenvolvimento sustentável, o direito fundamental do homem ao meio ambiente ecologicamente equilibrado e, dessa forma, o princípio constitucional da dignidade da pessoa humana.

Os três poderes do Estado (Executivo, Legislativo e Judiciário) estão precipuamente constrangidos à observância dos cânones constitucionais, superpostos à sua atuação orgânica, contudo, no presente trabalho, busca-se demonstrar o descaso da Administração Pública brasileira quanto a sua obrigação de tutelar o equilíbrio ambiental ao instituir imposto de caráter extrafiscal, *in casu*, o “Imposto sobre Propriedade de Veículos Automotores” (IPVA), com fins arrecadatórios, desconsiderando, todavia, a sustentabilidade como estratégia fundamental de sua instituição.

No intuito de promover uma verdadeira mudança de atitude da civilização e dos seus hábitos predatórios, os quais comprometem não só o futuro das próximas gerações, mas o próprio equilíbrio do planeta, os autores propugnam o estímulo ao uso do álcool etílico hidratado, derivado da cana de açúcar, como alternativa ideal à substituição dos combustíveis oriundos do petróleo. Mormente quando o grande

desafio dos governos e da sociedade atual é facilitar o acesso a tecnologias de transporte com baixo potencial poluidor, minimizando os impactos adversos do transporte sobre o meio ambiente.

Nesse prisma, o IPVA pode e deve ser usado como ferramenta de proteção do meio ambiente sem descuidar-se do desenvolvimento econômico, garantindo, assim, o desejado desenvolvimento sustentável.

1. O DIREITO FUNDAMENTAL AO MEIO AMBIENTE

A Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 (CR/88), seguindo a tendência contemporânea de preocupação com os efeitos deletérios da degradação do entorno natural, incorporou ao ordenamento jurídico brasileiro a premente necessidade de proteção ao meio ambiente, consagrando, como obrigação do Poder Público e de toda a coletividade, a defesa do direito fundamental ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida das presentes e futuras gerações (MORAES, 2007, p. 1998).

Nenhuma novidade haveria, em realidade, ao se destacar a importância do meio ambiente à vida, à integridade e à saúde humana, eis que somos, todos, dependentes do ambiente em que estamos inseridos. Para tornar clara esta assertiva, a CR/88 impõe ao Poder Público o dever de defender o ambiente como política pública obrigatória, cabendo-lhe preservar e restaurar os processos ecológicos essenciais, considerados por Milaré (2004, p. 216) como “aqueles que garantem o funcionamento dos ecossistemas e contribuem para a salubridade e higidez do meio ambiente”.

Dentro desse contexto, conforme Moraes (2007, p. 1998), o art. 225 da CR/88, que trata do direito ao meio ambiente, deve ser interpretado em consonância com o princípio da dignidade da pessoa humana (art. 1º, inciso III, CR/88); com o princípio do desenvolvimento nacional (art. 3º, inciso II, CR/88); e, por fim, com o princípio da cooperação entre os povos para o progresso da humanidade, de maneira a permitir maior efetividade na proteção do meio ambiente (art. 4º, inciso IX,

CR/88). Nesta linha, cada um, seja pessoa natural ou jurídica; pública ou privada, tem seu papel a exercer no processo de desenvolvimento sustentável e na gestão do meio ambiente. Isoladamente, mantendo ao menos uma conduta ambiental não-destrutiva; e, em conjunto, sendo pró-ativos na administração, prevenção e recuperação dos recursos naturais.

Não obstante o dever de preservação e conservação do meio ambiente ecologicamente equilibrado, atualmente estamos vivendo uma intensa crise ambiental, proveniente de uma sociedade de risco, deflagrada, principalmente, a partir da constatação de que as condições tecnológicas, industriais e formas de organização e gestão econômica da sociedade estão em notório conflito com a qualidade de vida. Verifica-se que a crise ambiental contemporânea configura-se, essencialmente, no esgotamento dos modelos desenvolvimentistas levados a efeito nas últimas décadas, sobretudo após a Segunda Guerra Mundial, quando a política americana baseada no padrão de consumo quantitativo (*american way of life*) se consolidou como parâmetro de mensuração do nível de conforto e desenvolvimento de um país (RUTKWOSKI *et al*, 1999, p. 23-30), trazendo em seu bojo a devastação do meio ambiente e a escassez dos recursos naturais em nível planetário, manifestadas principalmente por acontecimentos globais como: perda de biodiversidade; efeito estufa; aquecimento da atmosfera devido à emissão de gases e, por consequência, mudanças climáticas; poluição do ar urbano; chuva ácida; desertificação; proliferação de doenças causadas por insetos; alterações nos volumes de água potável; secas; enchentes; ciclones tropicais; avanço das águas do mar; contaminações associadas ao uso da energia nuclear; etc..

A superação da crise ambiental implica não apenas conciliar o desenvolvimento econômico-social com a proteção do meio ambiente - garantindo, assim, o chamado desenvolvimento sustentável -, mas, sobretudo, promover uma verdadeira mudança de atitude da civilização e de seus hábitos predatórios, que comprometem não só o futuro das próximas gerações, mas o próprio equilíbrio do planeta. Daí a patente necessidade de implementação e/ou aprimoramento, pela Administração Pública, das políticas e medidas direcionadas à sustentabilidade do desenvolvimento econômico-político-social; à produção de combustíveis biodegradáveis; à criação de fontes renováveis de energia; ao desenvolvimento de

sistemas de transportes mais eficientes, menos poluentes e mais seguros; ao uso de meios de transporte que minimizem os impactos adversos sobre a atmosfera; ao acesso às novas tecnologias de transporte implementadas, etc..

2. PROTOCOLO DE KYOTO

Diante da necessidade de um novo paradigma de desenvolvimento, fundado na solidariedade social, capaz de conduzir à proteção (concreta) do meio ambiente e à promoção (efetiva) da qualidade de vida, o Brasil firmou, como signatário, na Convenção de Mudanças Climáticas da ONU, realizada em dezembro de 1997, o *Mecanismo de Desenvolvimento Limpo – MDL*, mais conhecido como *Protocolo de Kyoto*¹, pelo qual os países signatários comprometeram-se a reduzir suas emissões de gases prejudiciais à camada de ozônio, de forma a preservar o meio ambiente e promover o desenvolvimento sustentável.

Tal documento estabelece a redução das emissões de dióxido de carbono (CO₂) - principal responsável pelo efeito estufa -, cabendo aos países signatários a limitação e redução da emissão de poluentes, por meio de cotas diferenciadas. O fim primeiro do Protocolo é a responsabilidade comum dos países signatários pela diminuição das emissões de gases de efeito estufa nos países industrializados e pela desaceleração do crescimento das emissões de tais gases nos países em via de desenvolvimento, ainda que os países desenvolvidos tenham maior obrigação de limitar e reduzir suas emissões.

Dentre outras obrigações, cabe a cada parte signatária a adoção de políticas e medidas capazes de promover a limitação e redução da emissão de CO₂ e, via de consequência, garantir o desenvolvimento sustentável, tais como: **(i)** estímulo a reformas adequadas em setores relevantes, visando à promoção de políticas e medidas que limitem ou reduzam emissões de gases de efeito estufa não controlados pelo Protocolo de Montreal²; **(ii)** Medidas para limitar e/ou reduzir as

¹ O Protocolo de Kyoto é o resultado da Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudanças Climáticas. Oficialmente, entrou em vigor em 16 de fevereiro de 2005.

² Protocolo sobre substâncias que destroem a Camada de Ozônio, adotado em Montreal, no dia 16 de setembro de 1987, e com os ajustes e emendas adotados posteriormente.

emissões de gases de efeito estufa não controlados pelo Protocolo de Montreal no setor de transportes³.

3. AGENDA 21

No intuito de conjugar o desenvolvimento com o meio ambiente, os representantes dos países participantes da Conferência das Nações Unidas para o Meio Ambiente e o Desenvolvimento (RIO-92) aprovaram a *Agenda 21 Global*, na qual estão indicadas as grandes linhas de ação que devem ser seguidas para satisfazer as necessidades básicas, elevar o nível da vida de todos, obter ecossistemas melhor protegidos e gerenciados e construir um futuro mais próspero e seguro.

A *Agenda 21* reflete um consenso mundial e um compromisso político no nível mais alto no que diz respeito a desenvolvimento e cooperação ambiental; cabendo aos governantes - no âmbito global, nacional e local -, o êxito de sua execução, mediante estratégias, planos e políticas nacionais em prol da sustentabilidade ambiental, social e econômica. Nos termos do art. 28.1 da *Agenda 21 Global*, deve-se implementar, também, uma Agenda 21 local tendo como base de ação a construção, operacionalização e manutenção da infra-estrutura econômica, social e ambiental local, estabelecendo políticas ambientais locais e prestando assistência na implementação de políticas ambientais nacionais; vez que a participação e cooperação das autoridades locais são fatores determinantes para o alcance dos objetivos nacionais e, via de consequência, globais.

Nessa vertente, a *Agenda 21 Brasileira* é um processo e instrumento de planejamento participativo para o desenvolvimento sustentável e que tem como eixo central a sustentabilidade, compatibilizando a conservação ambiental, a justiça social e o crescimento econômico. A partir de 2003, a *Agenda 21 Brasileira* não só entrou na fase de implementação assistida pela Comissão de Políticas de Desenvolvimento Sustentável, como também foi elevada à condição de Programa do Plano Plurianual 2004-2007, no intuito de garantir a força política e institucional necessária à

³ Art. 2º do Protocolo de Kyoto, que trata das políticas e medidas a serem adotadas pelos países signatários do acordo.

construção do Brasil Sustentável, estando coadunada com as diretrizes da política ambiental do governo, transversalidade, fortalecimento do Sistema Nacional do Meio Ambiente (Sisnama)⁴, desenvolvimento sustentável e participação social, adotando referenciais importantes como a Carta da Terra.

No tocante à proteção da atmosfera, mediante a redução e limitação das emissões de CO₂, a *Agenda 21 Global* prevê, em seu art. 9.13, a necessidade de desenvolvimento sustentável também no setor de transportes, haja vista ao papel essencial por ele desempenhado no desenvolvimento econômico e social, assim como à crescente emissão de gases poluentes na atmosfera. O objetivo precípua, consoante art. 9.14, é a elaboração e promoção de políticas eficazes, no que diz respeito a custo/benefício, para limitar, reduzir ou controlar as emissões nocivas à atmosfera e outros efeitos ambientais adversos do setor dos transportes, levando em conta as prioridades do desenvolvimento, bem como as circunstâncias específicas locais e nacionais e aspectos de segurança.

Destarte, cabe à Administração Pública desenvolver sistemas de transportes mais eficientes, menos poluentes e mais seguros; facilitar, no plano nacional e regional, o acesso a tecnologias de transporte seguras, eficientes (inclusive quanto ao uso de recursos) e menos poluentes; estimular o uso de meios de transporte que minimizem os impactos adversos sobre a atmosfera, enfim, desenvolver ou aperfeiçoar mecanismos que integrem a área dos transportes, com vistas a reduzir os efeitos do transporte sobre o meio ambiente.

4. NOVAS TECNOLOGIAS E DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL

É cediço que a poluição atmosférica é, atualmente, o maior problema da Terra, face à incessante emissão de partículas nocivas e produtos poluentes, que resultam na degradação da qualidade ambiental, afetando desfavoravelmente a biota, prejudicando a saúde, a segurança e o bem-estar da população, criando condições adversas às atividades sociais e econômicas.

⁴ Instituído pela Lei n.º 6.938, de 31 de agosto de 1981, regulamentada pelo Decreto n.º 99.274, de 06 de junho de 1990.

Atualmente, a matriz energética mundial é composta por petróleo (35%), carvão (23%) e gás natural (21%), sendo que dez dos países mais ricos consomem cerca de 80% da energia produzida no mundo. Entre estes, os Estados Unidos são responsáveis por 25% da poluição atmosférica. Estima-se que a demanda mundial por petróleo, gás natural e carvão tenham um aumento de 80% até meados de 2035 (MOTA *et al*, 2009, p. 220-242). As emissões de combustíveis fósseis no setor de transporte individual, por sua vez, são grandes responsáveis pela poluição urbana, posto que sua queima produz enormes quantidades de CO₂, resultando no denominado “efeito estufa”.

De acordo com o 4º Relatório de Avaliação do Painel Intergovernamental sobre Mudança do Clima, em 2004, o consumo de energia no setor dos transportes representou 26% do uso mundial e o setor de transportes foi o responsável por cerca de 23% das emissões mundiais de gases de efeito estufa. Entre 1990-2002, o crescimento do consumo de energia no setor dos transportes foi o maior entre todos os setores de utilização final, sendo que os veículos rodoviários foram responsáveis por mais de três quartos da totalidade desse consumo (RIBEIRO *et al*, 2007, p. 325). De se ressaltar que, em 2004, o consumo mundial de gasolina foi de 1,15 trilhões de litros, podendo alcançar 1,7 trilhões de litros até o ano de 2025 (CGEE, 2005).

Segundo WEHRHAN (1996, p. 48-70), a poluição atmosférica nas cidades latino-americanas decorrem das seguintes causas: **(i)** concentração do tráfego de veículos num espaço cada vez mais limitado, devido à intensa atividade econômica da população urbana e à ausência de um planejamento eficiente das cidades; **(ii)** alto consumo de gasolina e a ausência de equipamento para reduzir as emissões que caracterizam os países mais pobres; **(iii)** ocupação de áreas de produção industrial ou trechos próximos das vias intensas de circulação para residências ou local de trabalho, expondo grande parcela da população, diariamente, à emissão de poluentes liberados por veículos automotores ou industriais.

Não obstante, o Brasil é o país com a melhor tecnologia de abastecimento de veículos automotores, vez que o álcool combustível, largamente utilizado na frota nacional, é derivado do açúcar, sobre o qual incide o processo de fotossíntese, ou seja, quando um veículo automotor “queima” álcool, ele devolve à atmosfera o CO₂

retirado do ar pela cana-de-açúcar; decorrendo daí o título de combustível limpo a ele atribuído.

O Programa Brasileiro do Álcool Combustível - PROÁLCOOL⁵ teve origem em 1975, dois anos após o Brasil ser assolado pela primeira crise do petróleo. Para enfrentar as enormes despesas com a importação de petróleo, o governo federal buscou fontes internas de energia, no intuito de substituir os combustíveis fósseis mais utilizados na frota nacional: diesel; óleo combustível e gasolina. O álcool de cana-de-açúcar foi a alternativa ideal à substituição da gasolina (RAMOS, 1991, p. 35).

Todavia, no final de 1980 o governo federal passou a reduzir os subsídios ao álcool combustível e o preço se aproximou do preço da gasolina. A desregulamentação do setor, atrelada à melhora do comércio internacional de açúcar, fez com que os produtores optassem por exportar açúcar, em detrimento da produção do álcool. As reservas estratégicas de álcool combustível foram totalmente consumidas, sem, contudo, haver a reposição no mercado. A partir de então, ocorreu o desabastecimento de álcool combustível em algumas regiões do país, culminado na perda do valor venal dos veículos automotores movidos a álcool e, via de consequência, na drástica diminuição de sua produção.

A ausência de uma política efetiva de governo que garantisse a produção de álcool combustível e a continuidade do abastecimento fez com que a população brasileira descreditasse na potencialidade de uma tecnologia genuinamente nacional, com baixíssimos impactos no meio ambiente; inobstante a necessidade de internalização dos valores e princípios do desenvolvimento sustentável, consoante disposto no art. 3º da CR/88.

Ocorre que, face às atuais tecnologias empregadas pelas montadoras veiculares, a produção de automóveis comerciais leves com motores bicombustíveis (que funcionam tanto a álcool quanto à gasolina) vem crescendo assustadoramente na indústria automobilística brasileira. De igual modo, a demanda internacional pelo

⁵ Instituído pelo Decreto nº 76.593, de 14 de novembro de 1975.
Revista Eletrônica Multidisciplinar Pindorama do Instituto Federal da Bahia – IFBA
Nº 01 – Ano I – Agosto/2010 – www.revistapindorama.ifba.edu.br

álcool (combustível limpo) vem aumentando consideravelmente, face ao interesse na adição do mesmo à gasolina, como meio de conter a poluição. A tendência mundial é a valorização de produtos ambientalmente limpos, selos de origem e selos verdes, em observância aos tratados e acordos internacionalmente firmados por diversos países, para fins de diminuição da emissão dos gases causadores do aquecimento global.

A utilização de veículos com motores flexíveis (multi-combustível), tecnologia eminentemente nacional, tem caráter decisivo na redução das emissões de poluentes veiculares, vez que, trata-se o álcool de um composto oxigenado, além de ser um produto renovável (pode ser produzido a partir de diversas matérias primas vegetais) e independente do petróleo, com impacto ZERO de carbono (não promove o efeito estufa).

As perspectivas de expansão do setor se devem sobretudo ao potencial energético, cada tonelada de cana corresponde a 1,2 barril de petróleo movimentando quase um terço da frota automobilística brasileira (ITANI *et al*, 2008, p. 1-16). Contudo, a potencialidade de crescimento restringe-se ao mercado interno, porquanto EUA e Europa ainda se constituem como mercados protegidos. Apesar da Agência de Proteção Ambiental dos Estados Unidos ter divulgado, em fevereiro/2010, a classificação do etanol de cana como biocombustível avançado, ao concluir que o mesmo reduz as emissões de CO₂ em 61%, comparativamente à gasolina, enquanto o etanol derivado do milho, produzido nos EUA, contribui apenas para 21% de redução de emissões (MME, 2010).

Afora o já mencionado, em uma sociedade cujo sistema de produção é visceralmente ligado à matriz energética gerada pelo “ouro negro”, na qual petróleo caro significa inflação alta e, conseqüentemente, crescimento econômico menor, caminhar para a auto-suficiência em combustível para suprir carros, indústrias e cidades é o desejo de qualquer governante. Foi assim com o Proálcool, conforme já mencionado, e promete ser assim com o biodiesel, nova tecnologia nacional e “menina-dos-olhos” do governo Lula, capaz de reduzir em 78% as emissões líquidas de CO₂.

Ademais, o incentivo ao combustível renovável, seja ele álcool ou biodiesel, tem o condão de, dentre outros efeitos, estimular a agricultura nacional, promover o desenvolvimento sustentável – já que o biodiesel e o álcool são menos poluentes que os demais derivados do petróleo, beneficiar o país com os mecanismos de incentivo financeiro previstos no Protocolo de Quioto, além de alavancar a geração de empregos e o assentamento de famílias no campo, diminuindo, assim, as desigualdades regionais e sociais no país.

Interessante observar que o desenvolvimento sustentado produz inclusive resultados econômicos positivos, que chegam a percentagens expressivas do Produto Interno Bruto (PIB), eis que fomenta atividades empresariais e demandam mão-de-obra qualificada, nos campos do planejamento, da indústria de controle da poluição, da construção civil, da pesquisa e desenvolvimento de tecnologias, da informática, do setor público e outros (ZULAUF, 1995, p. 62).

Desta feita, não restam dúvidas de que caminhamos para a substituição do petróleo como principal fonte de energia, sendo que o período de transição entre a economia do petróleo e a dos combustíveis limpos já se dá com os versáteis modelos flexíveis desenvolvidos no Brasil.

5. MEIO AMBIENTE E O PODER DE TRIBUTAR DO ESTADO

Nos termos do art. 2º da Lei n.º 6.938/81, a Política Nacional do Meio Ambiente (PNMA) tem por objetivo a preservação, melhoria e recuperação da qualidade ambiental propícia à vida, visando assegurar, no País, condições ao desenvolvimento econômico, aos interesses de segurança nacional e à proteção à dignidade humana. E, para o alcance do seu desiderato, visa à compatibilização do desenvolvimento social com a preservação da qualidade do meio ambiente e do equilíbrio ecológico; a formação de uma consciência pública sobre a necessidade de preservação da qualidade ambiental e do equilíbrio do Planeta Terra, cabendo ao Poder Executivo incentivar as atividades voltadas ao benefício do meio ambiente.

Como parte integrante da PNMA, faz necessário frisar o disposto na Lei n.º 8.723/93 – que dispõe sobre a emissão de poluentes por veículos automotores -, por

prever a obrigação dos fabricantes de motores e veículos automotores e os fabricantes de combustíveis em tomar as providências necessárias para reduzir os níveis de emissão de gases poluentes nos veículos comercializados no País.

Ressalta-se o disposto em seu Art. 11, pelo qual “o uso de combustíveis automotivos classificados pelo Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (IBAMA) como de baixo potencial poluidor será incentivado e priorizado, especialmente nas regiões metropolitanas”.

É nesse contexto que o Estado lança mão da tributação, como instrumento hábil à realização dos seus fins, compreendendo a instituição de “um Estado Democrático, destinado a assegurar o exercício dos direitos sociais e individuais, a liberdade, a segurança, o bem estar, o desenvolvimento, a igualdade e a justiça como valores supremos da sociedade”. Haja vista que “o direito ambiental é um direito sistematizador, que faz articulação da legislação, da doutrina e da jurisprudência, concernentes aos elementos que integram o ambiente. Procura evitar o isolamento dos temas ambientais e sua abordagem antagônica” (MACHADO, 2003, p. 134).

Na atual conjuntura econômica e social, o direito tributário tem sido bastante utilizado como ferramenta de auxílio à preservação ambiental e ao desenvolvimento econômico, por meio da instituição de tributos que têm como principal objetivo desestimular a produção e o consumo de bens danosos ao meio ambiente. Embora sejam vistos como algo indesejado, os impostos são socialmente necessários, mas a sua eficácia é determinada pela forma como são aumentados e pelo seu uso. Ao instituí-los, o administrador público deveria providenciar incentivos de forma a melhorar a normatização da proteção do ambiente e fundos para reestruturar a economia de um modo sustentável e mais equitativo, e permitir à sociedade fazer coisas que, de outro modo, não poderiam ser atingidas individualmente (LANG *et al*, 1994, p. 48).

Desta forma, algumas políticas de tributação ambiental têm sido gradativamente desenvolvidas no Brasil, como ocorre, por exemplo, com: **(i)** a CIDE, denominada como a primeira *green tax* do Brasil, que incide sobre o setor de

combustíveis, desestimulando o consumo dos combustíveis mais nocivos ao meio ambiente, através de um sistema de tributação graduada, de acordo com os danos ambientais de cada combustível (art. 177, §4º, da CR/88); **(ii)** o IPI verde dando crédito presumido para zerar a alíquota do imposto na indústria de reciclagem de plástico; **(iii)** o ICMS ecológico, que prevê a repartição da receita do ICMS entre os municípios de acordo com critérios ambientais.

Ao contrário da imposição tributária tradicional, que tem fins puramente ligados ao custeio dos serviços públicos, o tributo extrafiscal também poderia ser utilizado nessa ligação entre direito ambiental e direito tributário. Afinal, a extrafiscalidade, além de incentivar ou repreender determinadas atividades por parte dos agentes econômicos, destina os recursos para fins diversos ao da simples arrecadação para o erário. Ou seja, a extrafiscalidade é utilizada como meio de fomento ou de desestímulo a atividades reputadas convenientes ou inconvenientes ao interesse público, porquanto através da agravação do imposto podem-se afastar certas atividades ou modificar as atitudes dos particulares reputadas contrárias ao interesse coletivo, como pelo abrandamento da tributação podem-se incentivar condutas convenientes à comunidade (MEIRELLES, 1993, p. 97).

Nesse contexto, a função social da propriedade é um poderoso instrumento para a efetivação da tributação ambiental. Exemplo disto denota a instituição do Imposto sobre a Propriedade de Veículos Automotores (IPVA) nos estados brasileiros, o qual pode sofrer gradações em sua alíquota de acordo com o grau de poluição que o automóvel produz. O caráter extrafiscal do IPVA revela-se como relevante ferramenta de proteção e preservação ambiental, promovendo a mudança de comportamento dos indivíduos por meio da concessão de incentivos econômicos.

6. O IPVA NA LEGISLAÇÃO DO ESTADO DE MINAS GERAIS

A Administração Pública mineira, movida pela cupidez ou pela ignorância, tem se descurado de cumprir sua obrigação de tutelar o equilíbrio ambiental, omitindo-se quanto ao implemento de iniciativas políticas, tributárias, fiscais e creditícias, isoladas ou não, capazes de incluir a sustentabilidade como estratégia fundamental de sua implementação.

A CR/88 conferiu aos estados-membros da Federação e ao Distrito Federal a competência para instituir o IPVA, ressaltando, inclusive, a possibilidade de fixação de alíquotas diferenciadas em função do tipo e da utilização do veículo automotor. Importante mencionar que, já nos idos anos de 1985, o IPVA havia se consolidado na legislação tributária do estado de Minas Gerais.

Desde a regulamentação do IPVA, as normas atinentes ao imposto devido anualmente pelos proprietários de veículos automotores vêm sofrendo, paulatinamente, alterações, de forma a adequarem-se às finalidades que ditaram a sua instituição, sobretudo no que diz respeito ao caráter extrafiscal conferido ao mencionado tributo. Importante ressaltar a inovação trazida pelo art. 7º, §6º, da Lei n.º 12.735/97, ao prever a redução em 30% da base cálculo do veículo automotor movido a álcool, como forma de incentivar a utilização de veículos pouco poluidores e auxiliar o Governo Federal a implementar política de apoio ao uso do álcool, combustível tipicamente nacional e, essencialmente, ambiental.

Ocorre que, em total dissonância com a política ambiental engendrada pela CR/88, no ano de 2003, o então representante do Poder Executivo do Estado de Minas Gerais encaminhou o Projeto de Lei n.º 1.079/03 à Assembléia Legislativa do Estado, propondo alterações à Lei n.º 12.735/97, então em vigor, no sentido de reduzir o desconto percentual conferido à base de cálculo do IPVA referente aos veículos automotores movidos a álcool, face à perda de receita tributária do Estado, bem como a necessidade de se acrescentar ao art. 7º, §6º, da Lei em comento, a expressão: “exclusivamente movido a álcool etílico hidratado”, como forma de evitar interpretação que possa gerar prejuízo à arrecadação do imposto, dada à nova tecnologia empregada nos veículos bicombustíveis. Veja-se que as alterações vindicadas no Projeto apresentado tinham como fim, único e exclusivo, a proteção do Tesouro mineiro e a manutenção do caráter arrecadatório do imposto, não obstante seus fins sabidamente extrafiscais.

Destarte, não obstante às modificações propostas pela Comissão de Defesa do Consumidor e do Contribuinte⁶ e pela Comissão Administração Pública⁷, o Projeto de Lei n.º 1.079/03 foi aprovado em turno único, acrescentando-se no texto do Art. 7º, §6º, a expressão “exclusivamente movido a álcool etílico hidratado combustível”, mantendo-se, todavia, o percentual de redução da base de cálculo do imposto (Lei n.º 14.937/03).

Completa e vigente a norma, as novas regras atinentes ao IPVA passaram a ser aplicadas pelos órgãos executivos, pelas autoridades administrativas e, especialmente, pelo Poder Judiciário estadual. Todavia, a contrário senso, a Lei n.º 14.937/03 consagra valores dissonantes àqueles abarcados pelo conjunto normativo tendente a consagrar os princípios e normas elementares à consecução de um Estado de Direito Ambiental, por meio do implemento e/ou aprimoramento das políticas e medidas direcionadas ao uso sustentável dos recursos naturais, a fim de prevenir e, principalmente, reparar os enormes estragos já causados ao Planeta Terra.

Em contrapartida, os proprietários dos veículos bicomcombustíveis passaram a reivindicar judicialmente a concessão do incentivo previsto na legislação para veículos movidos a álcool, posto que os mesmos também utilizam esse tipo de combustível. Haja vista que o incentivo ao uso de combustível menos poluente compatibilizaria o caráter extrafiscal do aludido imposto às políticas de estímulo à substituição de combustíveis fósseis por biocombustíveis, reduzindo a emissão de gases de efeito estufa e os impactos ambientais.

⁶ “Em que pese aos bem lançados argumentos do Governo Estadual, evidenciando o ganho que tal alteração traria para a arrecadação estadual, entendemos que, nesse caso, razões extrafiscais devem ter a precedência. A defesa do meio ambiente é providência que se impõe, bem como a proteção do interesse nacional, consubstanciado no estímulo à produção de um combustível renovável baseado em cultura apta a ser desenvolvida com facilidade na maior parte do território nacional. Assim é que propomos a supressão do dispositivo que trata dessa matéria, com a conseqüente manutenção da redução em 30% da base de cálculo para veículo a álcool”.

⁷ “A tributação, que tem como meta primordial a suficiência da receita pública em face dos compromissos do Estado, não pode desconsiderar outros objetivos perseguidos pela sociedade e pelo Estado. O incentivo à utilização de veículos que usem o álcool etílico hidratado como combustível é postura que deve ser mantida, tendo em vista que sua produção e seu uso em massa favorecem o desenvolvimento sustentável em nosso país”.

Contudo, o exacerbado apego ao legalismo pelos aplicadores do Direito e a adoção do modelo de subsunção da norma ao fato concreto pelo Judiciário Mineiro têm obstaculizado a implementação de políticas que favoreçam o uso sustentável dos recursos naturais, por entender que o Poder Judiciário não poderia legislar criando alíquotas diferenciadas para esses veículos ou aplicando alíquotas menores do que as previstas em lei, sob pena de ferir a tripartição de poderes. De igual modo, os tribunais de outros estados da Federação têm se posicionado de maneira pacífica em torno da tese de que existe uma alíquota genérica prevista em lei e, diante disso, não poderia o Poder Judiciário criar uma alíquota intermediária ou estender benefícios⁸. Porém, deixam claro que essa iniciativa deve partir do Poder Legislativo, sob pena do ativismo judicial estar usurpando competência de outra função da República.

Com base nesse entendimento, o governo do estado do Rio de Janeiro sancionou a Lei n.º 5.635, publicada no dia 06 de janeiro de 2010, que reduz de 4% para 3% o IPVA de automóveis de passeio e camionetas bicompostíveis. De igual modo, atualmente tramitam projetos de lei nas Assembléias Legislativas dos Estados de Minas Gerais, Rio Grande do Sul e São Paulo, cujo objetivo é adequar o caráter extrafiscal do IPVA às políticas públicas de proteção ao meio ambiente, por meio da adoção de alíquotas reduzidas para os veículos Bicompostíveis. Contudo, não há até o presente momento uma decisão definitiva sobre o tema, porquanto as alterações de alíquotas ensejariam perdas enormes de arrecadação para esses Estados.

⁸ (i) Apelação. Ação Declaratória c/c Repetição de Indébito. Veículo FLEX. IPVA. Redução da base de cálculo. Impossibilidade. 1 - Prevendo a Lei nº 14.937/03 a redução da base de cálculo do IPVA de 30%, somente para os veículos movidos exclusivamente a álcool, não se há que falar na extensão deste benefício fiscal aos veículos FLEX, que possibilitam ao proprietário a escolha do combustível a ser utilizado. 2 - Recurso improvido. (TJ-MG – AC nº 1.0024.06.034176-5/001 – Rel. Des. Nilson Reis – 01/02/2008)

(ii) 1. Mandado de Segurança. 2. IPVA. 3. Alíquota incentivada para veículos movidos a álcool, com percentual inferior ao normal. 4. Impossibilidade de ampliação do benefício, pelo Judiciário, para contemplar os veículos que utilizam álcool ou gasolina, os chamados bi-compostíveis. 5. Ausência de Direito líquido e certo. 6. Segurança denegada. (TJ-RJ – MS 2006.004.00114 – 4ª Câmara Cível – Rel. Des. Mário dos Santos Paulo – DJ 11/07/2006)

(ii) APELAÇÃO CÍVEL – MANDADO DE SEGURANÇA – IPVA – Alíquota de 3% para veículo bi-compostível. Sentença denegatória da ordem. Manutenção. Alíquota prevista no inciso III, do artigo 7º, da Lei nº 6.606/89, excepcional, e abrange apenas veículos movidos a álcool, gás e eletricidade. Aplicação do inciso II, do mesmo dispositivo legal que traz a regra geral. Recurso improvido. (TJ-SP – AC nº 717.687.5/5-00 – Rel. Des. Osni de Souza – 01/10/2008)

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A preocupação com a proteção e preservação do meio ambiente e o compromisso dos Estados com o indeclinável respeito a esse direito fundamental da humanidade têm promovido a mudança de inúmeros paradigmas acerca da relação do homem com o seu meio. A CR/88 dispõe que a função social do Estado brasileiro é alcançar o bem comum que, por sua vez, visa assegurar os direitos fundamentais do homem e, dentre esses, está inserida a defesa, preservação e garantia do meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida das presentes e futuras gerações.

A realização do direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado pressupõe a atuação conjunta dos três Poderes da União, no âmbito federal, estadual e municipal, a fim de garantir que as normas destinadas à proteção e à preservação do meio ambiente sejam efetivamente concretizadas. Por certo, o emprego dos tributos com fins extrafiscais constitui importante instrumento para a proteção e preservação do meio ambiente, mormente se considerado seu caráter pedagógico na mudança de comportamento dos indivíduos, via estímulo de certos comportamentos e atividades que beneficiem o meio ambiente. Nesse prisma, o IPVA pode e deve ser usado como incentivador da proteção do meio ambiente sem descuidar-se do desenvolvimento econômico, através da adoção de uma tributação pró-ambiente, fomentando, assim, o desejado desenvolvimento sustentável.

Todavia, movida pela cupidez ou pela ignorância, a Administração Pública mineira, bem como a de outros estados da Federação, tem se descuidado de cumprir sua obrigação de tutelar o equilíbrio ambiental, omitindo-se quanto ao implemento de iniciativas políticas, tributárias, fiscais e creditícias, isoladas ou não, capazes de incluir a sustentabilidade como estratégia fundamental de sua implementação.

Desta feita, a adoção de políticas públicas que incentivem o uso de biocombustíveis promove não só a diminuição da emissão dos gases causadores do aquecimento global, como, dentre outros efeitos, estimula a agricultura nacional, fomenta o desenvolvimento sustentável – já que o biodiesel e o álcool são menos poluentes -, beneficia o país com os mecanismos de incentivo financeiro previstos no

Protocolo de Kyoto, além de alavancar a geração de empregos e o assentamento de famílias no campo, diminuindo, assim, as desigualdades regionais e sociais.

Nesse prisma, o Imposto sobre a Propriedade de Veículos Automotores (IPVA) pode e deve ser usado como ferramenta de proteção do meio ambiente sem descuidar-se do desenvolvimento econômico, garantindo, assim, o desejado desenvolvimento sustentável.

ABSTRACT

This article focuses on the contribution of the Tax on the Property of Vehicles (Imposto sobre a Propriedade de Veículos Automotores – IPVA) in the protection and preservation of the environment. The Brazilian Constitution of 1988 as well as the Kyoto Protocol and Agenda 21, in set, makes use on the necessity to preserve the environment for the future generations, so called sustainable development. Agenda 21, integrating the principles of world-wide recognized environmental protection and preservation, establishes to be the automobile transport an important source of economic, social and cultural development, however, on the other hand, it evidences the necessity of an effective control of the pollution caused for the diverse types of vehicles. The present work aims to show the indifference of the Brazilian government regarding its obligation to protect the environmental balance by introducing tax character stimulating function, in this case, automobile taxes, with revenue collection purposes, disregarding, however, sustainability as a key strategy for their institution. The adoption of public policies that encourage use of renewable fuel promotes not only decrease the emission of gases causing global warming, such as, among other effects, stimulates domestic agriculture, promotes sustainable development, benefit the country with the incentive mechanisms financial foreseen in the Kyoto Protocol, and leverage job creation and settlement of families in the countryside, thus reducing the regional and social inequalities. It is in this context that the IPVA enters the Brazilian legal-constitutional order in the attempt to contribute as a coercitive mechanism of reducing of the greenhouse effects in atmosphere.

KEYWORDS:

ENVIRONMENT. IPVA. SUSTAINABLE DEVELOPMENT. AGENDA 21

REFERÊNCIAS

ANDRADE, C. (2003). **Projeto de Lei n.º 1079**. Diário do Legislativo, Belo Horizonte. Disponível em: <<http://hera.almg.gov.br/>>. Acesso em 18 de abril de 2010.

CGEE (2005). Estudo sobre as possibilidades e impactos da produção de grandes quantidades de etanol visando à substituição parcial de gasolina no mundo. **Relatório final**, Centro de Gestão e Estudos Estratégicos - Nipe/Unicamp.

ITANI, A., MIRANDA, Z. A. I. (2008). Riscos socioambientais no setor sucroalcooleiro. **IV Encontro Nacional da Anppas**, Brasília, 1-16.

LANG, T., HINES, C. (1994). O novo protecionismo: protegendo o futuro contra o comércio livre. Instituto Piaget, Lisboa.

MACHADO, P. A. L. (2003). **Direito Ambiental Brasileiro**. Malheiros, São Paulo.

MEIRELLES, H. L. (1993). **Direito Municipal Brasileiro**. Malheiros, São Paulo.

MILARÉ, E. (2004). **Direito do ambiente**, Revista dos Tribunais, São Paulo.
MME (2010). **Boletim mensal dos combustíveis renováveis**. Ministério de Minas e Energia. Disponível em: <<http://www.mme.gov.br/spg/menu/publicacoes.html>>. Acesso em 11 de abril de 2010.

MORAES, A. (2007). **Constituição do Brasil interpretada e legislação constitucional**, Atlas, São Paulo.

MOTA, J.C., ALMEIDA, M. M., ALWNCAR, V. C., CURI, W. F (2009). Impactos e benefícios ambientais, econômicos e sociais dos biocombustíveis: uma visão global. **Engenharia Ambiental**, Espírito Santo do Pinhal, 6 (3), 220-242.

RAMOS, P. (1999). **Agroindústria canavieira e propriedade fundiária no Brasil**. Editora Hucitec, São Paulo.

RIBEIRO, S. K., KOBAYASHI, S., BEUTHE, M., GASCA, J., GREENE, D., LEE, D. S., MUROMACHI, Y., NEWTON, P. J., PLOTKIN, S., SPERLING, D., WIT, R., ZHOU, P. J. (2007). Transport and its infrastructure. **Climate Change 2007: Mitigation**. Contribution of Working Group III to the Fourth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change [METZ, B., DAVIDSON, O.R., BOSCH, P.R., DAVE, R., MEYER, L.A. (eds)], Cambridge University Press, Cambridge, United Kingdom and New York, p. 323-385.

RUTKOWSKI, E.; LESSA, S. N.; OLIVEIRA, E. G.. Desenvolvimento Brasileiro x Meio Ambiente: trajeto da problematização da água. In: Revista de ciência e tecnologia, v.7, n.14, p.23-30, 1999. Disponível em: <<http://www.unimep.br/phpg/editora/revistaspdf/rct14art03.pdf>>. Acesso em: 03 jun. 2010.

WEHRHAN, R. (1996). Ecological problems in large latin american cities. **Applied Geography and Development**, Tübingen, 48-70.

ZULAUF, W. (1995). **A ideologia verde e outros ensaios sobre o meio ambiente**. Geração Editorial, São Paulo.

Publicado, em 22 de agosto de 2010, na www.revistapindorama.ifba.edu.br