

# *O USO DE TRIBUTAÇÃO NO INCENTIVO DA ATIVIDADE PESQUEIRA NO ESTADO DE PERNAMBUCO*

USE OF TAX INCENTIVE FOR FISHING ACTIVITY THE STATE OF PERNAMBUCO

## **Weruska de Melo Costa**

Mestre em Recursos Pesqueiros e Aquicultura - UFRPE e Doutora em Engenharia para Aquicultura - UFSC Engenheira de Pesca - UFRPE; Especialização em Oceanografia - UFPE; atualmente é Professora Adjunto I do Departamento de Biologia, Área de Ecologia, da Universidade Federal Rural de Pernambuco.

## **Luciana Maciel Dantas Figueiredo**

Membro do Ministério Público de Pernambuco com a atuação na Promotoria de Justiça de Cidadania da Pessoa Idosa, especialista em Gestão do Ministério Público. Professora Visitante da Escola do Estatuto da Pessoa Idosa - NAISCI - HOOC - Universidade de Pernambuco.

## **Paulo Henrique Queiroz Figueiredo**

Mestre em Gestão Pública pela UFPE e graduado em direito pela Universidade Federal de Pernambuco (1988). Membro do Ministério Público de Pernambuco, 9º Procurador de Justiça Cível de Pernambuco e Professor Assistente da Universidade Federal Rural de Pernambuco. Doutorando pela Universidade del Museo Social Argentino -B. Aires-Argentina.

## **RESUMO**

A atividade pesqueira no Brasil tem relação direta com as políticas agrícolas implementadas pelos sucessivos governos desde o século passado. Ela contabiliza uma receita de mais de um milhão de toneladas/ano de pescado, gerando um PIB pesqueiro de R\$ 5 bilhões e 3,5 milhões de empregos diretos e indiretos e exportações representando cerca de 270 mil toneladas por ano. Assim, encontraram-se na vigente legislação tributária brasileira tributos utilizados como matizes para incentivar ou não a atividade econômica, bem como para preservação ambiental, cujo objetivo final podem estimular ou desestimular as atividades de pesca, tendo sempre como prisma o desenvolvimento econômico aliado a preservação do meio-ambiente, em que o uso dessas taxas poderiam compor harmonicamente suas respectivas competências para criar uma tributação com o fito de incentivar a atividade de pesca no Brasil, formando assim um verdadeira base de incentivo à pesca.

**Palavras chave:** Atividade pesqueira artesanal. Tributos. Meio ambiente.

# O USO DE TRIBUTAÇÃO NO INCENTIVO DA ATIVIDADE PESQUEIRA NO ESTADO DE PERNAMBUCO

## ABSTRACT

The fishing activity in Brazil is directly related to agricultural policy deployed by successive governments since the last century. The fishing activity accounted of more than one million tons/year of fish, fishery generated a PIB of \$ 5 billion and 3.5 million direct and indirect employment exports and accounting for around 270 000 tons/year. Therefore, it was found in the current Brazilian tax law tributes used for shades or not to stimulate economic activity, as well as environmental protection. Whose ultimate objective is to consider using natural resources encourage or discourage economic activities in a certain place, always with the perspective the economic development combined with preservation of the environment, could wear their competencies harmoniously to make a tributary tax with the object of encouraging fishing activity in Brazil, thus forming a real tax incentive based fishing.

**Key words:** Fishing activity. Taxes. Environment.

## INTRODUÇÃO

Em detrimento a história da pesca, Godoy (2007), em estudos sobre a história do direito tributário, relata que a Princesa Isabel decretou a regulamentação da cobrança do Imposto de Indústrias e Profissões em 22 de fevereiro de 1888, isentando estabelecimentos de finalidade humanitária e as sociedades de colonização, *pescadores, empresas e estabelecimentos de pesca*. Imposto esse que, sobre as Indústrias e Profissões, do último quarto do século XIX para transformação da sociedade, transitava de economia dependente, agrária e escravocrata a um modelo que ganhava traços mais urbanos e que caminhava para a fixação de um novo regime político de feição republicana.

Considerando toda a história da pesca no Brasil destaca-se a influência da mesma no contexto socioeconômico, no qual as muitas cidades litorâneas nasceram a partir de núcleos de pescadores, no decorrer de vários ciclos produtivos históricos como a cana de açúcar, o café e o extrativismo. E a tradição pesqueira persiste no Brasil com estruturas que atualmente contamos com uma realidade política que atravessou a história da pesca artesanal atribuída aos projetos e programas organizacionais que em nada ajudou a classe social. Contamos hoje com um contingente social que necessita reconhecimento como cidadãos e cidadãs, e que não só estejam voltados a um número organizacional que assegure medidas governamentais de sustento político, mas também para os mais variados projetos e

programas de reestruturação da pesca das associações e das colônias de pescadores, os quais servem de alvo para uma política de palanques, na qual o que importa de fato é o que vai ser atraído para o desempenho político em um determinado momento e angariar votos para seguridade das eleições partidárias.

Em visita ao site da presidência da república (2011, p.272), foi relatado dentro do setor da economia, dentre outros, o seguinte parágrafo:

Dada a dimensão territorial do país, a disponibilidade hídrica, a vantagem climática e a diversidade de espécies cultiváveis ou capturadas, o Brasil tem potencial para se tornar totalmente auto-suficiente na produção de pescados a preços acessíveis e ainda, vir a ser um dos maiores produtores mundiais. Além das mais de 2 milhões de áreas naturalmente alagadas, há 10 milhões de hectares de lâmina d'água em reservatórios de usinas hidrelétricas e propriedades particulares no interior do Brasil, e a maior densidade de bacias hidrográficas do mundo, passíveis de exploração tanto pela aquicultura quanto pela pesca. O País também possui 8,5 mil km lineares de costa marítima, tendo a maior faixa contínua de mangues do mundo e uma Zona Econômica Exclusiva de 4,5 milhões de quilômetros quadrados, o que equivale a metade do território nacional. Aproveitar esse potencial natural de produção ambientalmente sustentável e benéfica para a nutrição, segurança alimentar e o aumento da renda do povo brasileiro é um desafio que se coloca para o País, de forma emblemática também no contexto global.

Com isso, deve-se destacar a importância da pesca em todos os sentidos: artesanal e industrial, pois trata-se de uma atividade extrativa, que retira das águas um elemento natural que assegura a atividade alimentar da população e contribui significativamente para a economia do país.

Sabemos que a FAO - Organização das Nações Unidas para a Alimentação e a Agricultura, órgão vinculado a ONU, vem atuando na questão do aumento do consumo de pescado com a constatação de que o mundo deve consumi-lo mais, pelo fato de que temos águas e espécies em abundância aliadas aos estudos reprodutivos acerca das espécies economicamente viáveis e da pesca responsável - o que garantiria a manutenção dos estoques e a segurança alimentar. Ainda assim, destacamos que:

Por infinitos que possam parecer os oceanos do mundo, os seus recursos são limitados e os seus ecossistemas são frágeis. A FAO acredita que eles podem ser protegidos e conservados graças a uma gestão cuidadosa e responsável. A Organização compromete-se a ajudar os países a gerir de forma mais eficaz a pesca e a aquacultura e a assegurar que o peixe continue a ser uma fonte significativa de alimentação, meio de sustento e comércio para as futuras gerações (FAO, 2008).

O texto acima pode induzir interpretações contraditórias, pois, perante o mundo, ecoa uma gestão aquícola vinculada ao fato de que devemos consumir mais peixe por conter maior teor proteico, por garantir empregabilidade e contribuir com os índices econômicos da produção pesqueira. Não obstante, a China vem se destacando em um ritmo de produção acelerado (que alcança diversos setores), mas que passa longe de nossa realidade - o que nos remete a mais uma contradição: temos água, solo, mar e mão de obra - o que queremos mais que não seja produzir?

No Brasil existem organizações sociais pesqueiras e aquícolas artesanais que, independente do atraso de suas comunidades, garante elevados índices econômicos de produção - inclusive para o mercado internacional (como as lagostas, camarões, peixes nobres e o mercado beneficiador - através de grandes empresas que congelam e beneficiam produtos de origem aquícola e pesqueira). Estas empresas atuam diretamente como atravessadoras, mas não trazem benefício aos trabalhadores da pesca, e estes dependem de políticas governamentais que se arrastam em promessas e geram, inclusive, dificuldades de acesso, ocasionando uma "quebra" na cadeia produtiva eficiente.

É nesta "quebra" que residem os maiores problemas em relação ao pescador e ao meio ambiente: estando diante de uma riqueza natural imensurável, as empresas exploram a mão de obra significativamente e, a partir disso, exploram o ambiente, seja induzindo a pesca predatória, seja ampliando os sistemas de produção aquícola, causando desmatamento, degradação do solo e das águas e contribuindo para uma suposta marginalização da atividade, que acaba por buscar apoio em práticas desfavoráveis de cultivos e pesca e não tem suporte legislativo coerente a atividade.

Em relação ao suporte legislativo, nos vemos diante de outra contradição - temos as mais variadas Leis, Decretos, Normas, instruções e portarias que deveriam balizar a atividade em relação aos problemas que nos deparamos como, p.e., licenciamentos, empregabilidade (hierarquias), fiscalização e, inclusive, a questão tributária diante de uma atividade que gera números como "*mais de um milhão de toneladas/ano de pescado, implicando num PIB pesqueiro de R\$ 5 bilhões e, ainda, 3,5 milhões de empregos diretos e indiretos e exportações representando cerca de 270 mil toneladas por ano*", que nos remete a pensar: (I) para onde vai esta carga tributária? Ou ainda, (II) se existe esta carga tributária? (Uma vez que os setores pesqueiros são historicamente deficientes), ainda temos a questão ambiental - a degradação territorial - que pode vir a ser desenfreada e o acúmulo de substâncias orgânicas e inorgânicas nos solos e na água que hoje, ainda é pequena em relação aos esgotos e a indústria em geral, mas que pode vir a alcançar índices irreversíveis caso não exista um ordenamento dessa problemática.

Considerando a questão da tributação, Boeckmann e Geber (2006, p. 203) em sua publicação sobre o setor pesqueiro no estado de Pernambuco, destacou o pescado e suas regulamentações, que na época incluía:

Pescado não-enlatado e não-cozido (exceto molusco, rã e crustáceo) e a sardinha como componentes da Cesta Básica, o que hoje, em 2011, inclui-se a tilápia em alguns Estados do Nordeste. Este Decreto dispõe que o ICMS incidente sobre as sucessivas saídas internas destes produtos, será recolhido antecipadamente com Base de Cálculo reduzida, de tal forma que a carga tributária efetiva seja de 2,5% sobre o valor da operação, tanto para aquisição por parte de outros Estados, como para as aquisições internas por estabelecimento comercial. Para aquisição de pescado diretamente do pescador, deverá ser recolhido o valor de 7% referente ao ICMS no caso de consumidor final não se esquecendo de relacionar os camarões, aonde foram concedidos benefícios fiscais, através de diferimento, redução da base de cálculo ou benefício máximo de 17% de crédito presumido, a depender das situações de saída do produto.

Não obstante, os valores atribuídos estatisticamente ao pescado tanto no Estado de Pernambuco, quanto em todo o Brasil diferem dos valores arrecadados

*O USO DE TRIBUTAÇÃO NO INCENTIVO DA ATIVIDADE PESQUEIRA NO ESTADO DE PERNAMBUCO*

referentes a carga tributária no Estado de Pernambuco – isto, quando são informados. E para fortalecer o exemplo, Boeckmann e Geber (2006, p.208) destacam para o ano de 2005 o valor total de produção orçado em R\$ 14.091.164,00, o ICMS a ser recolhido equivaleria a R\$ 352.000,00, caso a produção fosse vendida a contribuintes inscritos, o que representaria menos de 0,0015% do total arrecadado naquele ano, valor esse insignificante para o Estado, porém relevante para os pescadores artesanais.

O Estado, para cumprir suas funções institucionais, ou seja, prover o bem comum ou a felicidade geral dos seus habitantes ao proporcionar-lhes condições mínimas de existência, necessita da obtenção de recursos pecuniários para executar seus objetivos, de dinheiro para implantar uma gama de ações criadoras da estrutura que lhe permita alcançar seus fins sociais. Como exemplo clássico da premissa temos o Estado francês que, com a revolução de 1789, literalmente, decapitou sua monarquia absolutista, implantando um novo regime de ideias e governo. Todavia, no campo tributário, manteve os mesmos preceitos do regime deposto, tanto é assim, que no artigo décimo terceiro de sua Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão comandou: “Art.13º - *Para a manutenção da força pública e para as despesas de administração é indispensável uma contribuição comum, que deve ser repartida entre os cidadãos de acordo com suas propriedades*”.

Machado (1999, p.33), ao comentar a necessidade estatal por recursos financeiros, diz que: *qualquer que seja a concepção de Estado que se venha adotar, é inegável que ele desenvolve atividade financeira. Para alcançar seus objetivos precisa de recursos financeiros e desenvolve atividade para obter, gerir e aplicar tais recursos.*

A obtenção de pecúnia pelo Estado dá-se primordialmente pela instituição de tributos que, segundo Lazzarin (1986, p.53), em sentido amplo: “É toda a cota de sacrifício ou cooperação prestada com determinado fim. [ ...]”. É algo que se desmembra do patrimônio de alguém e até de alguém em favor de alguma finalidade. Em sentido estrito, técnico fiscal, porém, existe outro elemento - a

obrigatoriedade. Toda prestação que uma pessoa natural ou jurídica preste para com o Estado com característica de tributo é impositiva, coercitiva, já que a manifestação do ‘*ius imperii*’ da autoridade do Estado se manifesta como sanção.

Carvalho (2000, p.15) dissecou o Tributo atribuindo-lhe seis significações, quais sejam: tributo como quantia em dinheiro; prestação correspondente ao dever jurídico do sujeito passivo; direito subjetivo de que é titular ao sujeito ativo; sinônimo de relação jurídico-tributária; norma jurídica tributária; norma, fato e relação jurídica.

Destarte, a melhor definição para tributo está expressa no Código Tributário Brasileiro (BRASIL, 2003) que, em seu art. 3º, o tipifica como: “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”.

Do conceito acima decorre a exata noção do que vem a ser o Tributo e como o mesmo é peça primordial do financiamento do Estado, pois, ao dissecarmos os seus elementos, encontramos o componente pecuniário, dinheiro ou algum outro elemento que se possa exprimir em moeda, advindo da lei, prestado compulsoriamente, ligado à atividade estatal, vinculada à administração. Este dinheiro colhido dos habitantes de um país, que devem diretamente contribuir ou são responsáveis, é utilizado para que o Estado cumpra com sua obrigação para com todos. O Estado brasileiro adotou em seu arcabouço jurídico os princípios e preceitos doutrinários atinentes aos tributos, tanto assim o é, que a Constituição Federal e o Código Tributário, em seu artigo terceiro, consagram diversos princípios tributários universais. Tributo é o gênero que se fragmenta em diversas espécies. Segundo o comando de nosso Código Tributário, temos as seguintes espécies de Tributos:

*O USO DE TRIBUTAÇÃO NO INCENTIVO DA ATIVIDADE PESQUEIRA NO ESTADO DE PERNAMBUCO*

- Imposto: tributo cuja obrigação do contribuinte independe de qualquer atividade estatal específica.- Taxa: tributo em contraprestação a um serviço realizado, pelo Estado, ao contribuinte.
- Contribuição de Melhoria: tributo instituído para cobrir os custos de obras públicas que valorem bens imobiliários do contribuinte.
- Empréstimos Compulsórios: modernamente, o Empréstimo Compulsório é tido como um tributo, pois se trata de um empréstimo instituído em desfavor do contribuinte para que o Estado angarie pecúnia com o fito de executar determinadas ações, conforme se verifica na Constituição Federal.
- Contribuições Parafiscais: tributo destinado a custear encargos paralelos da administração pública direta, cuja atividade o Estado tem interesse em desenvolver.

Até então discorreremos acerca dos tributos denominados fiscais, ou seja, àqueles, cujo principal objetivo é angariar pecúnia para o Estado desenvolver seu labor constitucional. Todavia, existem os tributos extrafiscais que em verdade são instrumentos econômicos de que dispõe o Estado para disciplinar essas atividades, bem como para defender à sua natureza. Para se compreender os conceitos de tributo fiscal e extrafiscal, vale a pena recorrer à doutrina tributária de Moraes (1993, p.441-443) que ensina:

Ao ser criado determinado imposto o legislador tem um fim, um objetivo em mira. Tendo em vista esta finalidade do imposto, este pode ser: a) impostos fiscais ou de finalidades fiscais, quando visam apenas à obtenção de receitas públicas para fazer face às despesas do Estado. Tais impostos possuem uma função meramente fiscal, exclusivamente financeira, qual seja, a de possibilitar receitas. A primeira razão de todo sistema tributário é a finalidade fiscal dos tributos, ou melhor é proporcionar ao Estado os recursos financeiros indispensáveis para o cumprimento de suas



atividades.[...] b) impostos extrafiscais ou de finalidades extrafiscais, quando visam aos fins mediatos diversos dos de obtenção de receitas públicas para fazer face às despesas do Estado. Além da função fiscal, tais impostos possuem outras, notadamente funções político-sociais e econômicas. [...]

Por meio de seu poder fiscal, o Estado intervém no controle da economia e do meio social, passando o imposto a possuir, ao lado da função fiscal, uma função extrafiscal (o imposto é visto instrumento de intervenção ou regulação pública, de dirigismo estatal). Impostos extrafiscais são, pois, os impostos de ordenamento, buscando finalidade no âmbito da política econômica e social.

Araújo (2003, p.29) em magistral arrazoado ensina que:

Estado. Certamente, essa é a imposição tradicional do direito tributário, denominada tributação fiscal, que visa à arrecadação de tributos cuja finalidade é custear os serviços fornecidos pelo poder público. A Constituição Federal, no entanto, em seu artigo 155, inciso I, expõe que a instituição do tributo pode ter outros objetivos que não sejam o da arrecadação financeira ao erário, admitindo a concessão de incentivos fiscais que visem à promoção do desenvolvimento socioeconômico entre as diferentes regiões do país.[...] No mundo moderno, o tributo é largamente utilizado com o intuito de interferir na economia privada, estimulando atividade, setores econômicos ou regiões.

No direito brasileiro este elemento é encontrado em sua Carta Magna, mais especificamente no capítulo relativo ao Sistema Tributário Nacional, pois está a Pessoa Jurídica de Direito Público Estatal, autorizada a proceder à criação de uma tributação proibitiva ou não, no sentido de onerar ou desonerar certas atividades econômicas que utilizem determinados recursos naturais, isto visando o desenvolvimento econômico, sem descuidar da preservação ambiental.

Assim, encontramos na vigente legislação tributária brasileira tributos utilizados com matizes para incentivar ou não a atividade econômica, bem como para preservação ambiental, cujo objetivo final é o de se ponderar a utilização de recursos naturais e estimular ou desestimular as atividades econômicas em determinado local, tendo sempre como prisma o desenvolvimento econômico aliado à preservação do meio-ambiente.

## **CONSIDERAÇÕES FINAIS**

Portanto, com o uso de tributos manifestamente favoráveis às atividades pesqueiras, a isenção ou redução de alíquotas das taxas e dos impostos condizentes à atividade pesqueira, poderiam a União, os Estados Membros, o Distrito Federal e os Municípios usarem harmonicamente suas respectivas competências tributárias para criar uma tributação, com o intuito de incentivar a atividade de pesca no Brasil, formando assim uma verdadeira base de tributos de incentivo à atividade pesqueira.

Para isso, tem-se a necessidade de alteração da legislação, favorecendo o pescador artesanal e limites de ordenação pesqueira, mas sem esquecer a educação ambiental, pois apesar de inegável acessibilidade, estas comunidades ainda não contam com um programa extensivo que os inclua socialmente no crescimento econômico.

## **REFERÊNCIAS**

ARAÚJO, C. C. **Meio Ambiente e Sistema Tributário: Novas Perspectivas**. São Paulo. Ed. Senac, 2003.

BRASIL. **Código Tributário Nacional**. 6. ed. São Paulo: Revistas dos Tribunais. 2003.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília: Senado Federal. Subsecretaria de Edições Técnicas, 2003.

BRASIL. Lei nº 5.172, de 25 de outubro de 1966. Dispõe sobre o sistema Tributário Nacional e institui normas gerais de direito tributário aplicáveis à União, Estados e Municípios. Diário Oficial [da República Federativa do Brasil], Brasília, DF, 14.3.1967.

BOECKMANN, C. E.; GEBER, F. O. Propostas para o desenvolvimento sustentável do setor pesqueiro no estado de Pernambuco, com apoio de incentivos fiscais. *B. Inst. Pesca*, São Paulo, 32(2): 199 - 211, 2006.

CARVALHO, Paulo de Barros. **Curso de Direito Tributário**, 7. ed..São Paulo: Saraiva, 2010.

FAO, 2008. O peixe, fonte de alimentação, meio de subsistência, alimentação e comércio. FAO. *Documentos Técnicos de Pesca*. Disponível em <http://www.fao.org/docrep/012/i0765pt/i0765pt09.pdf>. Acesso em 21/02/2013.

GODOY, A. S. M. História do Direito Tributário: o Decreto nº 9.870/1888 e a regulamentação do imposto de indústrias e profissões. Notas a propósito de uma arqueologia normativa do Imposto de Renda. *Jus Navigandi*, Teresina, ano 12, n. 1634, 22 dez. 2007. Disponível em: <<http://jus.com.br/revista/texto/10784>>. Acesso em: 26 out. 2012.

LAZARIM, A. **Introdução ao Direito Tributário**. 2.ed. . São Paulo: Atlas.1986.

MACHADO, H. B. **Curso de Direito Tributário**. 15 ed. São Paulo: Malheiros. 1999.

MORAES, B. R. **Compêndio de Direito Tributário**. 3 ed. Rio de Janeiro: Forense, 1993. v. 1.