

XXV ENCONTRO NACIONAL DO CONPEDI - BRASÍLIA/DF

DIREITO E SUSTENTABILIDADE I

ANA PAULA BASSO

ERIVALDO CAVALCANTI E SILVA FILHO

SUSANA CAMARGO VIEIRA

Todos os direitos reservados e protegidos.

Nenhuma parte destes anais poderá ser reproduzida ou transmitida sejam quais forem os meios empregados sem prévia autorização dos editores.

Diretoria – CONPEDI

Presidente - Prof. Dr. Raymundo Juliano Feitosa – UNICAP

Vice-presidente Sul - Prof. Dr. Ingo Wolfgang Sarlet – PUC - RS

Vice-presidente Sudeste - Prof. Dr. João Marcelo de Lima Assafim – UCAM

Vice-presidente Nordeste - Profa. Dra. Maria dos Remédios Fontes Silva – UFRN

Vice-presidente Norte/Centro - Profa. Dra. Julia Maurmann Ximenes – IDP

Secretário Executivo - Prof. Dr. Orides Mezzaroba – UFSC

Secretário Adjunto - Prof. Dr. Felipe Chiarello de Souza Pinto – Mackenzie

Representante Discente – Doutoranda Vivian de Almeida Gregori Torres – USP

Conselho Fiscal:

Prof. Msc. Caio Augusto Souza Lara – ESDH

Prof. Dr. José Querino Tavares Neto – UFG/PUC PR

Profa. Dra. Samyra Haydêe Dal Farra Napolini Sanches – UNINOVE

Prof. Dr. Lucas Gonçalves da Silva – UFS (suplente)

Prof. Dr. Fernando Antonio de Carvalho Dantas – UFG (suplente)

Secretarias:

Relações Institucionais – Ministro José Barroso Filho – IDP

Prof. Dr. Liton Lanes Pilau Sobrinho – UPF

Educação Jurídica – Prof. Dr. Horácio Wanderlei Rodrigues – IMED/ABEDI

Eventos – Prof. Dr. Antônio Carlos Diniz Murta – FUMEC

Prof. Dr. Jose Luiz Quadros de Magalhaes – UFMG

Profa. Dra. Monica Herman Salem Caggiano – USP

Prof. Dr. Valter Moura do Carmo – UNIMAR

Profa. Dra. Viviane Coêlho de Séllos Knoerr – UNICURITIBA

Comunicação – Prof. Dr. Matheus Felipe de Castro – UNOESC

D598

Direito e sustentabilidade I [Recurso eletrônico on-line] organização CONPEDI/UnB/UCB/IDP/UDF;

Coordenadores: Ana Paula Basso, Erivaldo Cavalcanti e Silva Filho, Susana Camargo Vieira – Florianópolis: CONPEDI, 2016.

Inclui bibliografia

ISBN: 978-85-5505-161-6

Modo de acesso: www.conpedi.org.br em publicações

Tema: DIREITO E DESIGUALDADES: Diagnósticos e Perspectivas para um Brasil Justo.

1. Direito – Estudo e ensino (Pós-graduação) – Brasil – Encontros. 2. Sustentabilidade. I. Encontro Nacional do CONPEDI (25. : 2016 : Brasília, DF).

CDU: 34



CONPEDI

Conselho Nacional de Pesquisa
e Pós-Graduação em Direito

Florianópolis – Santa Catarina – SC
www.conpedi.org.br

XXV ENCONTRO NACIONAL DO CONPEDI - BRASÍLIA/DF

DIREITO E SUSTENTABILIDADE I

Apresentação

O Grupo de Trabalho Direito e Sustentabilidade I reuniu-se, das 13:30 às 19:00 horas, na UNB, sala 44 do Pavilhão Anísio Teixeira. Foram apresentados e discutidos (em grupos de seis) vinte e quatro trabalhos, vindos de professores e discentes de PPGs do Distrito Federal e de mais quinze estados de todas as regiões da federação, de universidades públicas, confessionais e privadas. Tivemos o privilégio de testemunhar, mais uma vez, o "diálogo de sotaques" (e pesquisas!) - o grande diferencial do CONPEDI! Multiplicidade de temas e variedade de posicionamentos, sim, mas dentro do quadro de respeito à diversidade e à dignidade que se espera de acadêmicos. Assim, ainda durante a discussão, analisou-se inflexões, críticas construtivas foram feitas e novas metodologias foram apresentadas e discutidas. Em nossa opinião, isso demonstra que os Programas de pós-graduação em Direito passam por um momento decisivo de construção de qualidade científica, um verdadeiro salto qualitativo. E não temos dúvida de que só o CONPEDI, aprendendo com erros e acertos desses últimos nove anos, tem condições de desempenhar esse papel fundamental de facilitador do diálogo.

Tratar da sustentabilidade é algo imperioso para a nossa realidade, no momento em que fala, reiteradamente, em crise em diversos setores da sociedade. Há necessidade de se estudar e procurar caminhos e projetos que proponham práticas sustentáveis, que levem a melhora para todos, ainda que a médio ou longo prazo. Importa estimular o debate sobre o tipo de desenvolvimento ou mero crescimento adotado em nosso país, propagando informações que despertem ainda mais a preocupação com o uso desequilibrado dos recursos naturais e a desigualdade social.

Nesse sentido, e certamente pelo caráter multi e interdisciplinar de nosso tema, a leitura que se fez não ficou restrita ao Direito. Economia, Ciências Sociais e Ambientais, por exemplo, se fizeram presentes. Falou-se da necessidade de se repensar a atividade de mineração levando em conta o objetivo de desenvolvimento sustentável (e muito do caso/tragédia de Mariana, ainda sem solução); do papel do consumo enquanto agente indutor/detrator do tipo de desenvolvimento que se deve buscar; da relação agricultura familiar/ efetividade dos direitos fundamentais; do papel das audiências públicas no caso dos grandes projetos das concessionárias do setor elétrico; de medidas compensatórias sob a égide do princípio poluidor pagador; do Tratado de Cooperação Amazônica; da responsabilidade ambiental na sociedade de risco; da questão dos aterros sanitários e seus impactos ambientais; dos

princípios subjacentes ao conceito jurídico de desenvolvimento sustentável e do caráter (e consequências) da globalização que o caracteriza - isso apenas uma amostra, entre outros temas relevantes. Convidamos nossos leitores a lerem, com prazer, os artigos que se seguem. Foi o que sentimos, ao selecioná-los e discuti-los. E ficamos, desde já, à espera de novas discussões, esperando ver, em Curitiba, já frutos desta.

Ana Paula Basso

Graduação em Direito pelo UNIRITTER/RS (2003), doutorado pela Universidad de Castilla-La Mancha/Espanha e Università di Bologna/Itália e pós-doutorado pelo UNIPÊ/PB. Atualmente é professora na graduação e no mestrado profissional de Administração Pública em rede nacional (PROFIAP) na Universidade Federal de Campina Grande (UFCG) e também professora permanente do Programa de Pós-Graduação em Ciências Jurídicas da Universidade Federal da Paraíba (UFPB). Contato: anapaula.basso@gmail.com

Erivaldo Cavalcanti e Silva Filho

Professor do Programa de Pós-graduação em Direito Ambiental da Universidade do Estado do Amazonas, líder do grupo de pesquisa sobre Direito de Águas (GEDA) e membro da Waterlat (Rede internacional de águas). Contato: erivaldofilho@hotmail.com

Susana Camargo Vieira

Ms (1992) e Doutora (2000) em Direito (Área de Concentração Direito Internacional) pela FD da USP; Especialista em "International Law and Organization for Development" pelo Institute of Social Studies da Haia (1996); Vice-Presidente do Ramo Brasileiro da International Law Association; Lead Faculty do Projeto "Earth System Governance"; Membro de vários Comitês Internacionais da ILA sobre Desenvolvimento Sustentável.

**ASPECTOS DA TRIBUTAÇÃO AMBIENTAL ENQUANTO VETOR DO
DESENVOLVIMENTO SUSTENTAVEL**
**ASPECTS OF ENVIRONMENTAL TAXATION AS A VECTOR OF SUSTAINABLE
DEVELOPMENT**

Ana Paula Basso ¹
Vivianne de Queiroz Leal ²

Resumo

Atualmente, observa-se o ímpeto de se obter o lucro e manter padrões de crescimento econômico por meio da utilização irracional dos recursos naturais, o que vem trazendo impactos de caráter difuso e que reclamam a utilização de medidas de caráter pedagógico para a conscientização e adequada utilização dos recursos naturais. Isto posto, fazendo-se uso dos métodos dedutivo e monográfico, através de pesquisa bibliográfica, o artigo propõe analisar a tributação como instrumento econômico de proteção do meio ambiente e para a promoção da justiça social, através da indução de um comportamento socioambiental coerente com a concretização dos objetivos do desenvolvimento sustentável.

Palavras-chave: Tributação ambiental, Desenvolvimento sustentável, Proteção ambiental

Abstract/Resumen/Résumé

Nowadays, a rush to obtain profit and maintain patterns of economic growth through the irrational use of natural resources is observed, which has brought diffuse impacts that require the use of pedagogical measures for awareness and proper use of natural resources. That said, making use of deductive and monographic methods by using literature, the article proposes the analysis of taxation as an economic instrument of protection and the promotion of social justice, inducing a coherent environmental behavior with the materialization of the objectives for sustainable development.

Keywords/Palabras-claves/Mots-clés: Environmental taxation, Sustainable development, Environmental protection

¹ Pós-doutora e Doutora em Direito Tributário. Professora da Universidade Federal de Campina Grande (UFCG). Professora do PPGCJ/UFPB e do mestrado profissional em administração pública em rede nacional PROFIAP/UFCG.

² Mestranda em Direito e Desenvolvimento Sustentável do Centro Universitário de João Pessoa (UNIPÊ). Analista ministerial no Ministério Público da Paraíba (MPPB).

Introdução

Desde o princípio, o ser humano conserva uma relação peculiar com o meio ambiente, valendo-se dele para satisfazer suas necessidades. No entanto, pouco se percebia que o desenvolvimento da humanidade estaria tão diretamente relacionado com a preservação ambiental, sobretudo sob o ponto de vista de que a natureza não possui um poder de recuperação infinito.

Somente quando se percebeu que a natureza e seus recursos estão, de certa forma, se exaurindo é que os olhares se voltaram para a preservação do meio ambiente, e a partir daí é que se começou a reconhecer a importância de uma proteção ambiental juridicamente estruturada, bem como na incorporação da questão ambiental nos processos econômicos.

No tocante ao desenvolvimento de uma consciência ambiental no Brasil, pode-se dizer que se deu tardiamente e que, somente começou a ganhar corpo após a década de 1980 e sob a influência das iniciativas que ocorreram no plano internacional, notadamente da Organização das Nações Unidas.

Vale a pena destacar a criação, em 1983, da Comissão Mundial sobre o Meio Ambiente e Desenvolvimento (CMMAD), cujos trabalhos foram concluídos em 1997 com a apresentação do relatório “Nosso futuro comum” (*Our Common Future*), também conhecido como “Relatório Brundtland”, que cuidou de mostrar um diagnóstico acerca dos problemas ambientais globais e que despertou a incorporação da proteção ambiental no texto constitucional brasileiro, o que veio ocorrer em 1988. Assim sendo, a partir da década de 1980 que a legislação ambiental brasileira passou a se desenvolver de modo efetivo. Ainda que composta por leis esparsas, essas leis observam as diversas referências que o texto constitucional faz ao meio ambiente.

A temática do desenvolvimento sustentável veio adquirir maior relevância e legitimidade a partir da Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento (ECO 92), com a elaboração da Declaração do Rio sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento e da Agenda 21, um programa global para o desenvolvimento sustentável no século 21. Seguiu-se a Rio +10, com as propostas de refletir e rever as metas da ECO 92 no sentido de combater a pobreza e defender o meio ambiente, e a Rio +20 para a definição de uma agenda global com vistas a promoção de uma sustentabilidade forte através de considerações sobre uma nova forma de governança ambiental global.

Igualmente importante é o fato de que essa mobilização em escala global provocou modificações legislativas em âmbito local, com destaque para a Constituição Federal de 1988 que passou a classificar o meio ambiente na qualidade de macrobem, de forma que não pode ser reduzido a nenhum de seus elementos constituintes e merecendo ser protegido pelo simples fato de fazer parte de um sistema interconectado. Em se tratando de um bem de uso comum e essencial à qualidade de vida constitui-se, pois, em um bem difuso, cuja proteção incumbe ao Estado e a sociedade como um todo.

Partindo dessa temática, a pesquisa se dá de forma predominantemente teórica, baseada em pesquisa bibliográfica. Em seu desenvolvimento faz uso do método de abordagem dedutivo e do método de procedimento monográfico. O presente artigo tem, por fim, o objetivo de traçar um panorama acerca do desenvolvimento sustentável como elemento vital à sobrevivência planetária e intergeracional, da urgência em preservar e estabelecer mecanismos para um meio ambiente equilibrado e, por fim, da utilização dos tributos ambientais como um dos possíveis instrumentos para alcançar esse fim.

2 Apontamentos acerca do paradigma da sustentabilidade e a tutela ambiental

Nas últimas décadas, sustentabilidade é, sem dúvida, o vocábulo mais utilizado e nos mais diferentes contextos. Mas, o que pode ser entendido como sustentável? Sachs (2008, p. 11) vem esclarecer que o melhor entendimento é aquele que visa “a harmonização de metas sociais, ambientais e econômicas, por meio do planejamento estratégico e do gerenciamento cotidiano da economia e da sociedade, buscando um equilíbrio entre as diferentes sustentabilidades (social, cultural, ecológica, ambiental, econômica e política) e as cinco eficiências (de alocação, de inovação, a keynesiana, a social e a ecoeficiência) ”.

Nesse liame de compreensão, o desenvolvimento sustentável constitui-se em um processo permanente e multidimensional, que demanda a efetiva participação social com o fito de atender as necessidades atuais e em solidariedade com as gerações futuras. Essa definição teve sua origem com o Relatório “Nosso Futuro Comum” (*Our Common Future*), ou como ficou conhecido, “Relatório Brundtland”.

Busca, portanto, compatibilizar o desenvolvimento econômico-social e a preservação da qualidade do meio ambiente. “Desse modo, pode-se afirmar que o princípio do desenvolvimento sustentável procura fazer com que as atividades sejam desenvolvidas utilizando todos os meios colocados à disposição para a menor degradação possível”.

(OLIVEIRA; SILVA, 2012) Exemplos de práticas sustentáveis podem ser encontrados na utilização racional da água, adequada disposição dos resíduos sólidos, opção por matérias-primas alternativas e menos poluentes nos processos de produção, dentre outras medidas.

Após a edição do supracitado relatório verificou-se a necessidade de convocar uma conferência para tratar de assuntos afetos ao meio ambiente e desenvolvimento, a ser realizada no Brasil no ano de 1992. Logo, a Conferência do Rio de Janeiro sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento – ECO 92 – veio discutir a emergência de medidas ambientais e deixou um legado de documentos muito importante nesse sentido.

Indubitavelmente, o trabalho da ECO 92 foi uma das maiores contribuições para a proteção ambiental porque veio estabelecer os princípios do Direito Ambiental na Declaração do Rio sobre o Meio Ambiente e Desenvolvimento. Trouxe também um programa de ações para a implantação de um novo padrão de desenvolvimento (sustentável) em escala planetária e com vistas a harmonizar o desenvolvimento com a proteção ambiental, denominado Agenda 21. Já a Convenção-Quadro sobre Mudanças do Clima, também contribuição da ECO 92, trouxe como principal objetivo a redução da emissão de gases do efeito estufa e estabilizar as concentrações desses gases na atmosfera. Das reuniões periódicas para discussão das questões climáticas surgiu o Protocolo de Kyoto.

A Convenção sobre Diversidade Biológica tratou da correta utilização dos recursos genéticos e tratamento das tecnologias pertinentes visando a proteção da biodiversidade. Já a Declaração de Princípios das Florestas, como o próprio nome sugere, consistiu em uma declaração de princípios através dos quais os países deveriam empreender esforços para o reflorestamento e a conservação florestal.

Em 2002, realizou-se em Johannesburgo a Cúpula Mundial sobre desenvolvimento sustentável, ou Rio +10, visto ter sido realizada dez anos após a ECO 92. Nesse encontro os objetivos da Agenda 21 foram discutidos na forma de metas concretas através de políticas públicas para promover o crescimento com sustentabilidade. Discutiu-se, ainda, a pobreza, a má distribuição de renda no mundo e os padrões de produção e consumo, preparando-se o cenário para a realização da Rio +20.

A Rio +20, ou Conferência das Nações Unidas sobre Desenvolvimento Sustentável, realizada em junho de 2012 na cidade do Rio de Janeiro, cuidou de discutir medidas para o fomento da economia verde no contexto do desenvolvimento sustentável e da erradicação da

pobreza e da construção institucional para o desenvolvimento sustentável através de práticas de governança ambiental global. O grande desafio da Rio +20 foi, portanto, apresentar um plano concreto de ações sustentáveis com instrumentos eficazes de gestão ambiental por meio de um projeto de governança com poder normativo e para o desenvolvimento de uma sustentabilidade forte.

Isto posto, a consciência ecológica, ainda que incipiente, tem despertado em decorrência das discussões em escala global, sobretudo da Organização das Nações Unidas, e a sociedade civil vem reclamando a mudança dos padrões que guiam o desenvolvimento. Peralta (2012, p. 451) enxerga tal consciência sob o prisma de uma mudança de postura que deverá enxergar “degradação ecológica como um problema de caráter ético que afeta de maneira dramática o bem-estar da vida no planeta, e que, conseqüentemente, tem uma transcendência política, social e econômica para a humanidade”.

Ainda nesse sentido, Peralta complementa que “o objetivo desse novo paradigma consiste em alcançar um desenvolvimento equilibrado, duradouro e equitativo, que respeite os limites intrínsecos da natureza” (PERALTA, 2012, p. 451). Tal desenvolvimento, portanto, não deve se limitar aos aspectos econômicos, mas deverá considerar a justiça ambiental como premissa.

Por fim, a sustentabilidade ambiental como requisito primordial ao desenvolvimento representa um imperativo global devido ao fato de que a biosfera vem sendo submetida a pressões que a levarão à exaustão caso providências imediatas não sejam tomadas. As iniciativas perpassam o âmbito dos comportamentos humanos, econômicos e sociais até a própria evolução da natureza, por meio de uma conciliação de objetivos. No tocante à gestão econômica, faz-se necessário promover um novo paradigma de racionalidade para a utilização dos recursos ambientais, como forma de implementar uma atividade produtiva sustentável, o que demanda, portanto, planejamento e instrumentos econômicos ambientalmente orientados, a exemplo dos tributos ambientais.

3 A natureza difusa do direito fundamental ao meio ambiente equilibrado

O conceito de meio ambiente do século XXI em muito difere da visão pretérita que se limitava a considerar a fauna e a flora tão somente como constituintes da conceituação daquele termo. Decerto que a Ecologia o define nesses termos, no entanto, nas palavras de Farias (2009, p. 3), “abrange condições físicas e psicológicas, a exemplo de solo, clima e

suprimento de alimentos, quanto, no que diz respeito aos seres humanos, a considerações de ordem social, cultural, econômica e política”.

A despeito disso, a lei n. 6.938/1981, que dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente, assim definiu: “Para os fins previstos nesta Lei, entende-se por: I - meio ambiente, o 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; [...] ”

Com o advento da Constituição de 1988, a terminologia “meio ambiente” se consagrou, aparecendo na Carta Magna em vários dispositivos, notadamente na redação do artigo 225, que se julga oportuno destacar:

Art. 225. Todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações. (BRASIL, 1988)

Desta feita, a Constituição conferiu ao meio ambiente o *status* de bem jurídico e ampliou seu conceito, de forma a propiciar um verdadeiro subsistema jurídico-ambiental, tendo sido por isso apelidada de “Constituição Verde” (FARIAS, 2009, p. 4). Ainda nesse sentido, Souza (2010) assevera que, este dispositivo inaugurou o reconhecimento do meio ambiente como um bem, dotado de valor econômico e social, e cuja proteção e preservação são confiadas, expressamente pelo texto constitucional, ao Poder Público e a toda coletividade.

Uma vez que o *caput* do artigo 225 supramencionado tratou de classificar o meio ambiente como um bem de uso comum do povo e essencial à qualidade de vida, criou, em decorrência disso, um tipo de bem que não se classifica nem como público nem como privado, mas que pode ser desfrutado por toda e qualquer pessoa, dentro dos limites legais, e é, portanto, de interesse difuso. Nesse sentido, Mazzilli (2010, p. 51) afirma que o objeto dos interesses difusos é indivisível. O meio ambiente, enquanto macrobem, merece, pois, ser protegido simplesmente por pertencer a uma cadeia sistêmica em que todos os componentes estão interconectados.

A construção jurídica dos chamados direitos ou interesses metaindividuais ou transindividuais, dentre os quais os direitos difusos, colaborou para o fortalecimento da preocupação ambiental no plano constitucional brasileiro. Cumpre destacar que a Constituição Federal de 1988 atribuiu ao meio ambiente o caráter de interesse difuso, que quer dizer

interesse que pertence a todos os homens, independentemente do grupo, órgão ou associação a que venha a pertencer. (SOUZA, 2010)

Em sendo assim, é possível afirmar que o meio ambiente se consagrou de forma definitiva como um direito fundamental da pessoa humana. E não poderia ser diferente, uma vez que todos têm direito a um meio ambiente ecologicamente equilibrado. Ora, se os direitos humanos e fundamentais têm por máxima a defesa da qualidade de vida dos seres humanos, e do contrário não se estaria resguardando a dignidade da pessoa humana, então o papel a ser desempenhado pelo Direito Ambiental encontra esteio. Acrescenta-se, diante do exposto, a afirmação de Farias (2009, p. 71) nesse sentido é que a tutela ambiental é imprescindível para a qualidade e vida humana, e por essa razão deve ser tido como direito humano fundamental. Segundo ele, não ter um ecossistema equilibrado, não há como ter um direito humano fundamental, diante da própria continuidade da vida planetária depender disso.

Destarte, o Direito Ambiental enquanto ramo autônomo do Direito é dotado de princípios e regulamentação próprios, mas em decorrência de seu objeto, qual seja a promoção e manutenção da qualidade de vida e do meio ambiente sadio, relaciona-se com outros ramos do direito de forma transversal. De fato, as normas jurídicas nos mais variados ramos do direito, e sobretudo na seara econômica, cada vez mais devem observar as normas ambientais.

Nesse diapasão, resta patente a estreita ligação entre os direitos da pessoa humana, seja, eles sociais, culturais, econômicos, civis ou políticos, e a proteção do meio ambiente. Tal vínculo é demonstrado pelo fato de que a degradação ambiental pode agravar a violação do direito à vida, tão básico e fundamental ao exercício e fruição dos direitos fundamentais, e também dos humanos. Nesse sentido, pode-se afirmar que o direito a um meio ambiente sadio se conforma como extensão ou corolário do direito à vida. (LEÃO; LEVY, 2007, p. 108)

A vida digna, portanto, pressupõe um meio ambiente equilibrado. Porém, o que ainda se percebe é que a relação entre homem e meio sofre influências dos interesses econômicos e políticos que ainda preponderam, e que dão azo a ideia errônea de que a tutela ambiental pode representar um entrave ao desenvolvimento (econômico) e que as práticas sustentáveis não condizem com as finalidades lucrativas. “Tudo que diga respeito ao equilíbrio ecológico e induza a uma sadia qualidade de vida é, pois, questão afeta ao meio ambiente. Assim, devem ser combatidas todas as formas de degradação ambiental, em qualquer nível”. (MAZZILLI, 2010, p. 143)

Logo, o fomento à ideia de um meio ambiente ecologicamente equilibrado é uma urgência e tem amparo legal, no entanto, ainda não se prima por esse objetivo em sua integralidade, visto que a lógica do mercado e do lucro em variadas hipóteses ainda se apresenta muito dominante. Práticas sustentáveis de desenvolvimento e de utilização dos recursos naturais precisam ser implementadas através de políticas públicas, para se sentir os efeitos de um meio ambiente apto a fornecer condições dignas de vida às gerações futuras, bem como promover o desenvolvimento equilibrado da vida em todas as suas formas.

4 Tributo ambiental: um instrumento para o desenvolvimento sustentável?

Atualmente o desenvolvimento econômico e o despertar para a proteção ambiental tem provocado o Estado a buscar medidas para induzir comportamentos que possam permitir a harmonização entre as finalidades econômicas e a preservação ambiental, evitando assim a exploração desmedida dos recursos naturais, mormente os não renováveis.

Nesse diapasão, compatibilizar a preservação do meio ambiente e o desenvolvimento econômico é, cada vez mais, um imperativo e se mostra imprescindível para assegurar o bem-estar e a segurança da geração presente e das futuras, sem descuidar da devida observância à ordem constitucional.

Justiniano e Pozzetti (2014) salientam a necessidade de compatibilização dos princípios tributários com os princípios da ordem econômica, com vistas ao desenvolvimento econômico previsto constitucionalmente, a partir do artigo 170, e a correspondente harmonização com o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado reconhecido no artigo 225 da Lei Maior.

É neste cenário que a tributação ambientalmente orientada ganha destaque como forma de operacionalizar a proteção do meio ambiente, dado seu caráter difuso e o grande alcance do tributo perante a sociedade.

A tributação ambiental deve, destarte, ser entendida sob o viés de impor o ônus das externalidades negativas aos entes econômicos que, no desenvolvimento de suas atividades, as provocam. Depreende-se do exposto que o tributo ambiental é aquele que é utilizado não com o intuito de arrecadação de receitas para os cofres públicos tão somente, mas com caráter extrafiscal. Tal caráter vem denotar justamente finalidade não exclusivamente arrecadatória, todavia a de provocar comportamentos que se coadunem com o objetivo constitucional que é a preservação ambiental.

Diante de tal afirmação, convém alertar que o mecanismo da tributação ambiental não pode patrocinar investidas legislativas do poder de tributar, de forma a ter como pretexto a tutela do meio ambiente, para criar tributo ou incrementar a carga tributária. É importante analisar e comprovar o vínculo da oscilação da carga tributária com o fim de proteção ambiental.

A priori, vale a pena ressaltar a definição de Caliendo (2013, p. 167) para o termo extrafiscalidade, que compreende as “normas jurídicas de competência tributária que visam a ordenação pública, a intervenção econômica ou a redistribuição de renda, com o propósito de promover os direitos fundamentais previstos no texto constitucional. ”

Os tributos foram criados, em sua essência, como instrumentos de participação dos particulares com as despesas do Estado. Como característica peculiar, os tributos visam arrecadar recursos financeiros aos cofres públicos, sendo caracterizado pela sua função fiscal. No entanto, nada impede que o tributo apresente outra característica, conhecida como finalidade extrafiscal, em que a figura tributária não perseguirá exclusivamente os fins de arrecadação de receitas para os entes políticos, mas neste caso, considerando o estudo em epígrafe, perquirem promover o desenvolvimento sustentável.

Não há óbice para que os tributos caracterizados com a finalidade de tutela ambiental arrecadem recursos financeiros de forma a incrementar as receitas dos Estado, mas devem, de qualquer forma, direcionar condutas através do seu gravame. Isso é perceptível quando há uma carga mais onerosa para aqueles que não adotam técnicas favoráveis ao meio ambiente, que, ao mesmo tempo em que orientam uma mudança de conduta, enquanto houver sua incidência, resultam na incrementação de receita, que poderá proporcionar investimentos públicos destinados ao bem comum.

Em consonância com o exposto e segundo o entendimento de Basso e Rodrigues (2011, p. 48), “a extrafiscalidade tributária demonstra ser o mecanismo apropriado para intervir na atual forma de produção global, com uma capacidade ímpar de proporcionar preservação ambiental através de um desenvolvimento sustentável. ”

Nessa linha de raciocínio, a extrafiscalidade vem à tona através de dois mecanismos para a inibição ou indução de comportamentos, quais sejam a oneração ou a desoneração tributária.

Admitir a extrafiscalidade por oneração, ao menos no que diz respeito à tributação indireta, afigura-se alternativa inútil. Figueiredo e Amaral (2014) assim consideram, haja vista que uma incidência mais gravosa de um tributo não necessariamente implica em um efeito indutor de comportamento. Nessa lógica, esses tributos, através do mecanismo técnico da não cumulatividade, seriam repassados sucessivamente ao elo seguinte na cadeia de circulação econômica, até alcançar o consumidor final. E a este último caberia o ônus de suportá-los, não ao empresário.

Visto por outro ângulo, a oneração tributária, ao pressionar a elevação do preço do produto, poderia levar o empresário a perder competitividade. No intuito de evitar esse efeito indesejado, ele acabaria por adotar a conduta que se pretende induzir por meio da tributação. Desse modo, a extrafiscalidade por oneração tributária parece funcionar melhor em ambiente de concorrência.

Já a extrafiscalidade por desoneração tende a apresentar resultados mais eficazes, uma vez que reduzir os custos de produção é um propósito do empresário, e, nesse caso, o tributo seria tratado como um custo que se pretende minimizar.

É conhecido de todos que o principal ator na exploração dos recursos naturais é o agente econômico, e é proporcional o desenvolvimento da sua atividade com a degradação do meio ambiente. O Direito Tributário tem o papel de possibilitar uma atuação conjunta do Estado e os agentes econômicos, de forma a normatizar, regulamentar e planejar a atividade econômica de acordo com os interesses ambientais.

A preservação meio ambiente não demanda do Estado somente medidas preventivas e repressivas. É importante que medidas de conservação ambiental sejam repartidas por todos, incluindo também o cidadão que tem esse dever fundamental, e não só direito ao meio ambiente equilibrado, apresentado na Constituição Federal.

Convergir os ramos do direito tributário e do direito ambiental manifesta-se como uma necessidade de preservação ecológica com a aplicação de instrumentos fiscais em razão de ambos os ramos terem influência no âmbito econômico. A incidência do tributo sobre a produção nociva ao meio ambiente serviria como instrumento de inibição da atividade econômica, contudo sem inviabilizá-la.

O tributo agiria sobre a tutela do meio ambiente através do seu caráter extrafiscal, podendo servir como instrumento de desestímulo de comportamentos difusamente indesejáveis e não meramente de arrecadação de recursos financeiros para os cofres públicos. Cumpre destacar que a *extrafiscalidade* tem o seu efeito quanto ao elemento econômico do tributo incidente sobre a norma tributária e através dele é que se estimula ou se reprime comportamentos -majorando ou reduzindo a carga do tributo-, possibilitando assim, indiretamente, o alcance do valor protegido constitucionalmente.

A extrafiscalidade é mais uma forma do direito tributário atender os ditames constitucionais, já que estaria também observando os objetivos resguardados pela Constituição Federal, como o meio ambiente sadio e equilibrado, e não está restrito apenas à função de arrecadar receita aos cofres públicos. Desta forma, é mais um instrumento para que os valores eleitos pelo Constituinte possam ser alcançados. O direito tributário ambiental se fundamenta em reduzir ou abolir comportamentos prejudiciais à coletividade enquanto aos danos ambientais, gravando com ônus econômico a atividade depredadora do meio ambiente ou reduzindo encargos fiscais para aqueles que apresentem um comportamento mais favorável ao entorno natural.

Trata-se de uma intervenção adequada do Estado sobre a sociedade e seus modos de produção com fulcro de dar efetividade ao princípio do poluidor pagador e do desenvolvimento sustentável. Valendo-se do princípio do poluidor pagador, o sistema tributário pode internalizar os custos ambientais. Através do princípio pode se atribuir ao causador do dano ambiental os custos necessários à redução, eliminação ou neutralização da deterioração do meio ambiente. Deste modo, proporciona conferir a responsabilidade na composição dos custos das medidas de proteção do meio ambiente aos custos da atividade econômica danosa ao meio ambiente.

Diferentes medidas são passíveis de instrumentalizar a tutela ambiental no direito tributário quanto à oscilação da carga tributária para combater a degradação ambiental e o uso indevido dos recursos naturais. Os instrumentos tributários podem configurar tanto a introdução de novos impostos concernentes ao meio ambiente como a adequação do fim de proteção deste dentro das estruturas fiscais existentes. Referido conjunto de comportamentos deve ser valorado como legítimo emprego instrumental de cada um dos atos aplicados. Isto é possível quando existem diversas alternativas igualmente legais e tratadas de distintas formas pelos sistemas fiscais em cada caso, cabendo ao agente econômico eleger qual a forma mais

apropriada para a sua atividade econômica, e o que se espera é que seja a postura que preserva o meio ambiente.

A questão é complexa, porquanto tem de salvaguardar dois valores constitucionais: a livre concorrência e o respeito ao meio ambiente. Por conseguinte, como não se pode deixar de lado o bem-estar econômico dos cidadãos, não seria coerente a separação do setor econômico com o meio ambiente. As medidas ambientais introduzidas ao direito tributário municiam o Estado a oferecer ao agente econômico alternativas para amoldar sua atividade, diferente de outros ramos do direito que se concentram em punições e regras proibitivas que não possibilitam medidas de ajustes.

A importância da utilização de mecanismos fiscais na tutela ambiental se destaca pelo seu caráter modulador do esforço realizado pelo agente econômico orientado a evitar o prejuízo ao meio ambiente, podendo inclusive resultar em uma sanção premial a conduta que atenda as medidas de preservação ambiental. O direito tributário ambiental também pode estabelecer uma menor carga tributária ou até isentar aquela atividade que reduza ou extinga o dano ambiental.

Em outras palavras, os instrumentos tributários podem atuar tanto premiando respectivo empenho a preservar o meio ambiente com a previsão normativa de redução da carga tributária suportada pelo agente econômico para incentivar a adoção de medidas ecológicas, bem como atribuir uma carga tributária maior às atividades econômicas prejudiciais ao meio ambiente de modo a desestimulá-las.

Confere um atributo de justiça que os custos ambientais sejam suportados pela atividade econômica, considerando que o indivíduo não pode lucrar em detrimento da sociedade. Partindo do que é posto pelo princípio do poluidor pagador é objetivado que esta condição seja revertida, no qual se perquire impedir que o custo ambiental seja repassado à sociedade, infligindo a sua internalização por parte do agente econômico para que este prefira adotar a técnica com menor ou nulo potencial ofensivo ao meio ambiente.

Acrescente-se a isto que, é importante afastar o entendimento errôneo de que impor ao poluidor o pagamento pelos danos por ele causados ao meio ambiente pode dar ao mesmo o direito de permanecer no exercício de uma atividade econômica demasiado exploratória e danosa ao meio ambiente. Tampouco que o não pagamento do tributo com fim extrafiscal implica em responsabilização do mesmo, visto que o tributo não tem caráter sancionador e

nem indenizatório. Assim, o contribuinte não estaria pagando o tributo para adquirir o direito de poluir, mas estaria internalizando os custos da degradação ambiental, decorrentes dos seus produtos e serviços, através da tributação ambientalmente orientada.

O Estado também se beneficia ao utilizar a tributação para garantir comportamentos lícitos e ecologicamente coerentes no sentido do atingimento de uma de suas notáveis finalidades, que é garantir o desenvolvimento nacional e promover a diminuição das desigualdades sociais, ao passo que assegura que o princípio da ordem econômica de defesa do meio ambiente seja observado. Assim a arrecadação pelo Estado mantém-se, o mesmo pode economizar recursos que estariam planejados para eventual reparação ambiental e os agentes econômicos seriam estimulados a se comportar da forma ambientalmente esperada.

Sob essa ótica, a implementação de um sistema de tributação ambiental pode ainda provocar uma pressão adicional quanto aos custos empreendidos à atividade econômica, mas, em contrapartida, pode resultar em consequências relacionadas com a competitividade de mercado. O Direito Tributário estaria, desse modo, servindo de instrumento econômico de estímulo à produção e circulação de bens e serviços ecologicamente produzidos.

Acerca das espécies tributárias que seriam potencialmente indicadas para a finalidade ambiental, Freitas e Baracat apresentam breve análise no tocante ao campo de atuação. Os autores avaliam que o imposto não é o instrumento compatível com a tributação ambiental, uma vez que sua regra geral é a não vinculação a uma atividade estatal determinada e correspondente ao contribuinte, sob prejuízo de violar os princípios da igualdade e da capacidade contributiva. Contudo, nada obsta a introdução legislativa de incentivos e isenções para alcançar a preservação ambiental, mas não se tratará de tributação em si.

As taxas, por sua vez, podem ser utilizadas com esse fim pelo fato de terem por pressuposto a tutela do interesse público, o que pode se manifestar através de fiscalizações ou da prestação de serviços. Assim, além de induzir o poluidor a adotar medidas menos poluidoras para diminuir seus custos com o pagamento de taxas, estaria possibilitando seu uso para a proteção ambiental, independentemente de possuir contraprestação como condição de sua existência.

No que tange a contribuição de melhoria, sua arrecadação poderia contribuir para a criação de parques e unidades de conservação. O empréstimo compulsório, também poderia

ser usado com fins ambientais, dado seu caráter vinculado a existência de calamidade pública ou em razão de investimento público de caráter urgente e de relevante interesse nacional.

A respeito da contribuição de intervenção no domínio econômico – CIDE, Freitas e Baracat entendem ser o instrumento mais aceito e adequado enquanto tributo ambientalmente orientado. Sua natureza de tributo vinculado não prejudicaria a sua instituição para a tributação ambiental, bem como não violaria os princípios da igualdade e da capacidade contributiva.

Em suma, pode o Estado ordenar e intervir para a promoção dos direitos fundamentais, considerado o Estado Democrático de Direito, sobretudo em matéria ambiental e fazendo uso de instrumentos tributários. As novas funções do Estado, em virtude da complexidade das relações globais e das atividades hodiernamente realizadas, cada vez mais exigem uma atitude positiva por parte daquele, onde é possível destacar as iniciativas de proteção à integridade do sistema ambiental global por meio dos instrumentos econômicos enquanto indutores de comportamentos virtuosos ou desestimuladores de comportamentos reprováveis.

A presença de externalidades negativas lançadas pela atividade econômica justifica a necessidade de o Estado intervir na atividade que afeta o meio ambiente. A intervenção estatal poderá agir diretamente sobre a produção lesiva ao meio ambiente, de modo a instigar a adoção de medidas ambientais adequadas por parte do agente econômico como forma de diminuição de seus encargos econômicos, tendo então, esta redução na carga de tributária ou multas oriundas da conduta prejudicial ao entorno natural que justifica as respectivas aplicações e a sociedade não terá também de suportar os ônus da deterioração ambiental.

Resta, portanto, explicado que o caráter extrafiscal do tributo é um instrumento de notável importância no fomento ao desenvolvimento sustentável que, uma vez utilizado, pode proporcionar os ganhos que se esperam da atividade econômica realizada através de um processo sustentável, amenizando, de fato, os impactos negativos provocados à natureza, na medida que os agentes produtivos internalizam os custos socioambientais das externalidades negativas, quase sempre de efeitos difusos, e utilizam os recursos de forma racional.

É patente que a tributação ambiental, notadamente acerca de seu caráter extrafiscal em conformidade com a capacidade contributiva, isonomia e segurança jurídica, tem o condão de atingir o comportamento das pessoas no combate à devastação e poluição, que advém dos

processos de produção e consumo os quais ignoram o fator ambiental, e se constitui, indubitavelmente, em importante mecanismo de preservação do meio ambiente ecologicamente equilibrado e em contributo para a qualidade de vida das presentes e futuras gerações.

Considerações finais

A sociedade atual é fortemente marcada por um setor econômico e de produção voltado para o lucro e acúmulo de riqueza, pelo domínio do homem sobre a natureza e por avanços técnico-científicos jamais experimentados. Diante disso é coerente dizer que se trata de uma sociedade que sofre os efeitos da degradação ambiental decorrente de uma exploração sem medidas.

A proliferação dos riscos ambientais é uma realidade e um dos principais problemas que tem afetado a humanidade, sendo a poluição e o uso indiscriminado dos recursos naturais os maiores inimigos para a evolução do planeta. O que se afigura é que o modelo de desenvolvimento praticado perdeu de vista que os recursos naturais não são infinitos e que preservar é fundamental para garantir a vida atual do planeta, assim como condições dignas para as gerações futuras.

Desta feita, a comunidade internacional começou a se preocupar com as questões ambientais com os estudos do Clube de Roma, primeira iniciativa a alertar sobre os perigos do crescimento sem limites e dissociado do fator ambiental. No entanto, somente com a publicação do Relatório intitulado “Nosso Futuro Comum” pela Organização das Nações Unidas que se consagrou o conceito de desenvolvimento sustentável como aquele que atende às necessidades e aspirações do presente sem comprometer a habilidade das gerações futuras atenderem as suas próprias necessidades. Desde então, toda a mobilização mundial vem circundando o tema do desenvolvimento sustentável, desde a ECO 92, Rio +10 e, mais recentemente, a Rio +20. A ideia de sustentabilidade defendida na Rio +20 permeou assuntos como redução das desigualdades e erradicação da pobreza através de mecanismos de governança ambiental global.

É preciso, enfim, despertar para uma consciência coletiva diante dos riscos ambientais, pautada em valores e na solidariedade, e com a premissa que existe uma relação de via dupla entre o ser humano e a natureza. É necessário que um comportamento prudente

sirva de limite ao crescimento econômico desmedido para que se consiga alcançar um modelo efetivo de desenvolvimento que promova condições dignas às gerações futuras e que não comprometa o equilíbrio do planeta.

Nesse sentido, esse trabalho propôs a tributação ambiental como uma forma de alcançar esses objetivos, através da utilização do caráter extrafiscal dos tributos e estimulando a mudança de comportamento através do pagamento desses. Assim sendo, o Estado não deixa de manter sua atividade arrecadatória e regulatória através dos tributos, mas também contribui para o desenvolvimento sustentável. Cumpre destacar que é preciso manter um olhar diferenciado para a aplicação dos tributos com esse fim, isolando interpretação equivocada de que um maior pagamento pecuniário implica em aumento da capacidade exploratória tão somente.

Impondo os custos ambientais ao agente econômico responsável por sua produção através do manejo da carga tributária sobre a atividade danosa, tem-se que os impactos ambientais reduziriam, e essa é a pretensão da tributação ambiental. O que se objetiva é realizar o princípio do poluidor pagador como um estímulo econômico para minimizar os prejuízos ao meio ambiente.

A finalidade da tributação ambiental em conexão com o que implica o princípio do poluidor pagador não está essencialmente em arrecadar recursos financeiros, senão modificar comportamentos. Ainda que se possa arrecadar e seus recursos possam ser dirigidos a políticas ambientais, resta por ser uma consequência secundária. O que se quer é que o tributo ambiental não arrecade, pois isso sinaliza que houve mudança para o comportamento ambientalmente desejado e que o dano ambiental foi evitado.

Referências

BASSO, Ana Paula; RODRIGUES, Jackson Duarte. Caráter extrafiscal da tributação na implementação do direito ao meio ambiente saudável. **Revista Direito e Desenvolvimento**. Ano 2. n. 3, Jan./Jun. 2011.

BASSO, A. P.; SANTOS, A. T. Tributação ambiental: desenvolvimento sustentável pela ótica dos princípios da capacidade contributiva e do poluidor pagador. In: Antônio Carlos

Diniz Murta; Hugo de Brito Machado Segundo; Raymundo Juliano Feitosa. (Org.). **Direito Tributário e Financeiro**. Florianópolis: CONPEDI, 2015.

CALIENDO, Paulo. Extrafiscalidade ambiental: instrumento de proteção ao meio ambiente equilibrado. In: BASSO, Ana Paula (coord.). **Direito e Desenvolvimento Sustentável: desafios e perspectivas**. Curitiba: Juruá. 2013.

FARIAS, Talden. **Introdução ao direito ambiental**. 1 ed. Minas Gerais: Del Rey Editora, 2009.

FIGUEIREDO, Douglas Dias Vieira de; AMARAL, Paulo Adyr Dias. Tributação regulatória e extrafiscalidade ambiental. In: CUNHA, B. P., ALBUQUERQUE, L., SOUZA, L. R. (Org.). **Direito Ambiental III**. Florianópolis: CONPEDI, 2014.

FREITAS, Vladimir Passos de; BARACAT, Fabiano Augusto Piazza. Instrumentos econômicos de proteção do meio ambiente. In: **Anais do XVIII Encontro Nacional do CONPEDI**. Florianópolis: Fundação Boiteux, 2009.

JUSTINIANO, Jeibson dos Santos; POZZETTI, Valmir César. **Considerações sobre a tributação ambiental federal orientada**. In: CAMPELLO, L. G. B., PADILHA, N. S., ANTUNES, P. B., **Direito Ambiental**. Florianópolis: CONPEDI, 2014.

LEÃO, Luciana Araújo de Souza; LEVY, Dan Rodrigues. Meio ambiente como parte do mínimo existencial. **Revista Prima Facie**. v. 6. n. 10. Jan./Jun. 2007.

MAZZILLI, Hugo Nigro. **A defesa dos interesses difusos em juízo: meio ambiente, consumidor e patrimônio cultural e outros interesses**. 18. ed. São Paulo: Saraiva, 2005.

OLIVEIRA, Fabiano Melo Gonçalves de; SILVA, Telma Bartolomeu. **Direitos difusos e coletivos VI**. Coleção Saberes do direito, n. 39. São Paulo: Saraiva, 2012.

PERALTA, Carlos E. Desafios e oportunidades da Rio+20: Perspectivas para uma sociedade sustentável. **Revista Eletrônica de Direito e Política**. V. 7. n. 1. Jan./Abr. 2012.

SACHS, Ignacy. **Desenvolvimento incluyente, sustentável, sustentável**. Rio de Janeiro: Garamond, 2008.

SOUZA, Adriano Stanley Rocha. O meio ambiente como direito difuso e a sua proteção como exercício de cidadania. **Revista da Faculdade Mineira de Direito**. V.13, n. 25, Jan./Jun. 2010.

TORRES, Heleno Taveira. Da relação entre competências constitucionais tributária e ambiental – os limites dos chamados “tributos ambientais”. In: TORRES, Heleno Taveira (Org.). **Direito Tributário Ambiental**. São Paulo: Malheiros, 2005.