

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.

EXTRAFISCALIDADE, TUTELA AMBIENTAL E DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL

EXTRAFISCALITY , ENVIRONMENTAL PROTECTION AND SUSTAINABLE DEVELOPMENT

Humberto Lima de Lucena Filho ¹

Letícia de Oliveira Delfino ²

Resumo

Cumpra ao Estado assegurar a estabilidade das relações jurídicas privadas para o desenvolvimento do sistema econômico. No contexto de preocupação com a degradação ambiental ocasionada pelas atividades econômicas, surge o imperativo de inserir no sistema econômico medidas direcionadas à preservação natural. O sistema tributário pode proporcionar instrumentos de ingerência estatal no setor privado de forma que sejam adotadas formas ambientalmente desejáveis nas atividades econômicas. Os tributos acabam por apresentar caráter instrumental na tutela do meio ambiente. Para a consecução da tutela do meio ambiente, a tributação ambiental pode atuar de forma positiva e negativa na indução de comportamentos econômicos.

Palavras-chave: Sistema tributário, Desenvolvimento econômico, Meio ambiente, Políticas fiscais

Abstract/Resumen/Résumé

The State shall guarantee the stability of private legal relations for the development of the economic system . In the context of concern for the environmental degradation caused by economic activities, it appears the need to enter the economic system measures aimed at preserving natural. The tax system can provide state intervention instruments in the private sector so that environmentally desirable forms are adopted in economic activities. Taxes end up presenting instrumental character in the protection of the environment. For the achievement of environmental protection, environmental taxation can act in a positive and negative way in inducing economic behavior.

Keywords/Palabras-claves/Mots-clés: Tributary system, Economic development, Environment, Tax policies

¹ Doutor em Ciências Jurídicas (UFPB). Professor do Centro Universitário do Rio Grande do Norte (UNI-RN).

² Mestranda em Direito pelo Centro Universitário de João Pessoa (UniPê). Advogada.

INTRODUÇÃO

A defesa do meio ambiente tem sido objeto de conscientização nos últimos tempos considerando que enfrentamos o preocupante e contínuo aniquilamento dos recursos naturais. As consequências indesejáveis da negligência com o meio ambiente não são poucas, pois surgem diferentes adversidades climáticas no mundo todo, como por exemplo, inundações e secas.

Ressalta-se que muitas explorações humanas do meio ambiente denotam uma justificativa teórica econômica. Em especial, destaca-se o modo de produção de certas atividades econômicas poluidoras que agravam os problemas ambientais, comprometendo de forma séria o futuro da humanidade com adversidades ambientais ameaçadoras se não forem adotadas medidas ambientalmente desejáveis. Decisivamente, o crescimento demográfico, juntamente com a introdução de novas tecnologias e o crescimento da produção industrial que visa atender uma demanda cada vez maior de consumidores, agravados pela competitividade do mercado capitalista, ocasiona grandes perdas ao meio ambiente.

Com base nos efeitos negativos da degradação ambiental, não é difícil concluir que a questão se concentra no uso desmedido e na má utilização de recursos naturais nas produções econômicas, sem se preocupar com a dissipação dos recursos não-renováveis e com a potencialidade restrita de regeneração dos recursos renováveis. A situação problemática do meio ambiente se acentua de tal forma que compromete a continuidade da vida de gerações futuras. Diante de um problema desta grandeza não se pode deixar de lado a intervenção dos Estados, sobretudo com a gestão de seus respectivos ordenamentos jurídicos com o objetivo de coordenar condutas conformes aos fins econômicos e ambientais.

Pelas circunstâncias apresentadas, tem-se como prioridade o debate de usos de políticas de controle ambiental de forma a tutelar a continuidade de vida no planeta. Ademais disto, dentro da ciência econômica, o meio ambiente se tornou elemento fundamental sem o qual é inviável elaborar determinada previsão ou estudo econômico.

Em que pese manifesta proeminência ambiental, importa destacar o impasse da questão que está no fato da matéria ser duplamente dividida por envolver relevantes interesses da sociedade. Ou seja, que de um lado está a atividade econômica que não pode devastar a natureza e do outro, está a instituição de certo regime rígido de políticas ambientais que não pode ser apto a paralisar determinada atividade econômica lícita.

Entretanto, são dois aspectos de grande relevância haja vista que ambos contribuem para a qualidade de vida dos indivíduos. Tanto uma como a outra circunstância não

constituem um direito absoluto, ambas devem ser configuradas de forma a se limitar reciprocamente. Assim, o modelo que se pretende buscar é o de assegurar a proteção ambiental sem que se estanque o necessário desenvolvimento à humanidade.

1 DA INTERVENÇÃO E DA REGULAÇÃO ECONÔMICA

A formação do Estado traduz a evolução da sociedade, organizada socialmente e economicamente. Seu papel vem sofrendo mutações para adequar-se ao contexto mundial, cabendo a ele deixar de ser um ator imparcial, para desempenhar o papel de Estado Regulador e promotor do desenvolvimento econômico em busca do bem estar social. Pode-se dizer que, em um primeiro plano, o Estado passou a penetrar na ordem econômica através da emissão de moedas, posteriormente através do seu poder de polícia, na imposição normativa e, finalmente, quando passou a fornecer serviços públicos. Passou a ter um papel essencial para o desenvolvimento da economia, sendo através dele possível a manutenção do bom funcionamento e do equilíbrio necessário ao sistema econômico (TAVARES, 2011, p. 38).

A expressão ordem econômica, denota um conjunto de elementos que formam uma estrutura ordenada. Eros Roberto Grau (2015, p. 70) a descreve como:

um conjunto de normas que define, institucionalmente, um determinado modo de produção econômica. Assim, a ordem econômica, parcela da ordem jurídica (mundo do dever-ser), não é senão o conjunto de normas que institucionaliza uma determinada ordem econômica (mundo do ser).

De toda forma, a ordem econômica no mundo do dever-ser, embora seja qualificada como intervencionista, na defesa do bem estar social, da dignidade e da justiça social, está preocupada também com a manutenção da preservação do capitalismo.

Na leitura do art. 170, da Constituição da República, pode-se estão consignados fundamentos que regem a ordem econômica: a livre iniciativa e a valorização do trabalho humano. A proposta é de que em consonancia eles confirmam uma existência digna, promovam o bem comum e a garantam a justiça social. Dessa forma, o Estado passa a tutelar os interesses e o bem estar da coletividade no intuito de evitar e coibir a práticas nocivas de mercado.

A Constituição não esgota todo o arcabouço de proteção da ordem econômica. a nível infra-constitucional, ela vem a ser reafirmada para a manutenção dessa ordem. Como por

exemplo, o que dispõe o art. 173, §4¹. Além disso, nem todas as disposições inseridas no Título da Ordem Econômica (Título VII) correspondem ao quadro da ordem econômica (constitucional) formal, visto que outros dispositivos – que estão disseminados pelo texto constitucional - ajudam a compor o conteúdo dessa ordem.

O rol das disposições deontológicas que abordam a ordem econômica caminhará para conclusão quando, além de outras, se tiver sob consideração as leis que determinam o tratamento preferencial a ser atribuído à empresa brasileira de capital nacional, a repressão ao abuso do poder econômico, os critérios e graus de exigência que afetarão o atendimento de determinados requisitos, pela propriedade rural, a fim de que se tenha por cumprida sua função social.

Em síntese, a ordem econômica constitucional se fundamenta na conservação do sistema econômico capitalista. Contudo, seu maior primado é a defesa de uma ordem justa e capaz de amenizar as desigualdades sociais e regionais, devendo toda atividade do Estado e dos particulares terem como base no objetivo fundamental constante no art. 3º, III e nos princípios elencados no *caput* e incisos do art. 170 da Constituição Federal.

A intervenção do Estado na economia ainda é tema palpitante. Pergunta-se: qual o real papel do Estado para o desenvolvimento da economia de mercado? A atuação do Estado na economia é marcada pela relação direito-economia, não podendo dela ser dissociada. É possível observar que essa relação não é mais meramente casual, mas possui um nexo finalístico, qual seja, a busca pela continuação e concretização dos objetivos traçados pela política econômica. (Fonseca *apud* Raiser, 2010, p. 184)

Na visão de Fonseca (2010, p. 204) existem algumas razões que justificam a intervenção do Estado na economia. A primeira delas se dá em razão da necessidade de recriar o mercado, garantindo a livre competição e lhe dando maior consistência. O Estado passa a assumir responsabilidades e tarefas, que sem sua interferência, poderiam atrapalhar o funcionamento adequado do mercado. A segunda razão está relacionada à necessidade de se estabelecer critérios de equidade e distribuição. Assim, o Estado atua de forma a diminuir as desigualdades, buscando uma justa distribuição de rendas. Em terceiro lugar, embora o autor a situe como repulsiva para parte da doutrina, tem-se a necessidade de obtenção rápida de determinados objetivos de política econômica e a luta contra o ciclo da economia. Nesse

¹Art. 173. Ressalvados os casos previstos nesta Constituição, a exploração direta de atividade econômica pelo Estado só será permitida quando necessária aos imperativos da segurança nacional ou a relevante interesse coletivo, conforme definidos em lei.

§ 4º - lei reprimirá o abuso do poder econômico que vise à dominação dos mercados, à eliminação da concorrência e ao aumento arbitrário dos lucros.

ponto, o poder estatal passa a atuar como agente econômico no intuito de desenvolver metas mais rapidamente do que quando desenvolvidas por particulares.

A intervenção do Estado se dá por meio da regulação ou pela propriedade estatal. Diversos autores conceituam a regulação como a restrição das decisões dos agentes econômicos por meio do poder de coerção do Estado (PINHEIRO; SADDI, 2005, p. 8). Essa visão focada no controle das atividades econômicas limita o escopo da regulação às transações de mercado. Por outro lado, o entendimento dos juristas se contrapõe à visão econômica em dois aspectos fundamentais. Primeiro quanto à abrangência: a regulação é definida como a atuação do Estado não só na ordem econômica, mas também na ordem social com a finalidade de proteger o interesse público (DI PIETRO, 2004, p. 19-20); segundo, a autoridade do Estado passa a ser exercida de forma a mediar os conflitos e interesses envolvidos ao invés do uso do poder coercitivo.

Dessa forma, a atuação estatal no domínio econômico pode ser dividida em modalidades, entre elas a regulação econômica e a atuação fiscal e financeira. Em linhas gerais, a regulação econômica pode se dar através da edição de normas, que de alguma forma, possam interferir ou influenciar a atividade econômica, como agente fiscalizador da atuação dos agentes econômicos, ou pode influenciar de maneira mais direta, estimulando ou apoiando a atividade econômica.

A atuação financeira está mais relacionado aos estímulos que o Estado pode impor à economia, editando normas de cunho financeiro ou fiscal, forma. Desse modo, pode-se alcançar tanto medidas de fomento quanto medidas de desestímulo de determinada atividade, concedendo benefícios fiscais e tributários ou pela imposição de cargas tributárias mais ou menos elevadas.

2 MEIO AMBIENTE E DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO: A NECESSIDADE DE POLÍTICAS PÚBLICAS CONJUGADAS

Diante das limitações naturais a sociedade moderna exhibe matizes de imprevisibilidade e insegurança em relação aos resultados de seus avanços de desenvolvimento. Diversos países exploram suas fontes naturais de forma predatória buscando apenas o crescimento econômico. Revela-se numa percepção imprudente de desenvolvimento, eis que o modo de produção econômica tem agravado os problemas relacionados ao entorno natural, comprometendo o futuro da humanidade com adversidades ambientais alarmantes se não houver controle no uso e exploração dos recursos naturais.

O meio ambiente se converteu em bem jurídico constitucionalmente protegido² e são os poderes públicos os principais responsáveis por sua preservação. É irrefutável a necessidade de uma ação pública preventiva, restauradora, repressiva e promotora da preservação do meio ambiente. Incumbe ao Estado o dever de dirigir suas políticas aos fins de proteção ambiental, para que seja assegurada a utilização racional dos recursos naturais e o futuro das próximas gerações. O tratamento da tutela ambiental ultrapassa os limites individuais ou de grupos de indivíduos do presente. O sujeito emergente são as gerações futuras, considerando que o comportamento da geração atual não comprometa as condições de vida das próximas gerações.

O desenvolvimento do Estado deve passar, sobretudo, pelo desenvolvimento do homem, de seu cidadão e de seus direitos fundamentais (TAVARES, 2011, p.188). O desenvolvimento envolve um conjunto de transformações que podem surgir nas estruturas sociais, acompanhadas da acumulação no sistema de produção. Sua concretização pressupõe uma modificação estrutural da economia através de mudanças na forma de produção ou, também, no atendimento das necessidades humanas.

Como em muitos fenômenos sociais, as mudanças climáticas causam significativos reflexos no mercado e na economia. O meio ambiente constitui o cenário e o principal elemento de produção para as ações econômicas. Na seara da ciência econômica, o meio ambiente se apresenta como elemento fundamental, sem o qual se queda prejudicado um estudo adequado sobre o tema visto que diversas explorações humanas do meio ambiente se refletem em justificativa econômica. É certo afirmar que o aumento da atividade econômica ocasiona mudanças que acarretam desequilíbrios no meio ambiente ao tempo em que o sistema econômico é limitado pelos recursos naturais, isto porque a produção e consumo se revelam em transformações antrópicas.

A eficiente defesa do meio ambiente está sujeita ao tratamento global e ajustado das mesmas. Ainda que seja reconhecido por todos que a preocupação com a natureza é algo imperativo, determinar condições para compatibilizar proteção ambiental e desenvolvimento econômico, de perspectiva globalizada, e que seja atingida de forma positiva, baseada em princípios jurídicos, é tarefa árdua e complexa aos agentes do direito.

Em que pese o desenvolvimento industrial e tecnológico acarretem alterações no entorno natural, já que implica processo de transformação que aproveita como matéria-prima os recursos do meio ambiente, não torna necessário estagnar o progresso produtivo para

² Vide artigos 225 e 170, inciso VI, ambos da Constituição da República Federativa do Brasil.

preservar o entorno natural e garantir a sobrevivência da raça humana, o que se mostra imprescindível é somente designar limites e adotar técnicas ecologicamente corretas.

Além do artigo 225 da Constituição da República, que resguarda um meio ambiente sadio e equilibrado, também se deve considerar o artigo 170, em que trata da ordem econômica, particularmente o seu inciso VI que concerne à regulação e intervenção estatal nas atividades econômicas que podem ocasionar impactos ao meio ambiente. No entanto, implica debater as políticas econômicas visando a tutela ambiental e assegurar a proteção ambiental sem estancar o desenvolvimento econômico necessário à sociedade.

A tutela ambiental aporta uma abordagem complexa, envolvendo diversos ramos do Direito, fatores sociais, políticos e econômicos. Neste sentido, é aceitável afirmar que se deve perquirir uma convergência principalmente entre Direito, Economia e Políticas Ambientais. Não são raros os casos em que decidir uma questão em favor do meio ambiente contrarie interesses de parte da sociedade, mormente pelo fato de poder ocasionar retardo no progresso industrial e tecnológico.

Em vista do que foi assegurado são necessários esforços em diferentes áreas. Exemplos sugeridos são os de mobilizar investimentos no sentido de estabelecer objetivos concretos para produtos, processos e serviços, para que os produtores possam inovar e competir com tecnologias e medidas ecológicas.

A ciência jurídica não pode ser inerte a referida perspectiva. Importa ao Direito apresentar paradigmas de impactos às ações prejudiciais ao meio ambiente. Diante de uma atuação estatal no setor econômico procurando alcançar resultados positivos ao meio ambiente com intuito de evitar sua deterioração e incentivando o comportamento mais favorável e sustentável ao meio ambiente, é possível transformar a percepção de dissenso entre desenvolvimento econômico e meio ambiente.

3 O DIREITO TRIBUTÁRIO COMO INSTRUMENTO DE GESTÃO DE POLÍTICAS ECONÔMICAS E AMBIENTAIS

As questões ambientais têm atraído o debate do uso de instrumentos econômicos como instrumentos de políticas públicas tendentes a conciliar medidas de crescimento e uso racional dos recursos naturais. Demonstra-se plausível aportar a interpretação do artigo 170 da Constituição Federal no sentido de uma ordem econômica intervencionista. Na seara da tutela ambiental e do desenvolvimento econômico, é necessário ressaltar a importante colaboração

dos instrumentos de tributação que podem ser usados pelos Estados para o alcance de uma política intervencionista de proteção ambiental mais objetiva.

Conforme se verificou é compreensível a proporção do desenvolvimento da atividade econômica e a exploração dos recursos naturais. Desta forma, o direito tributário proporciona uma atuação do Estado nos sistemas econômicos com efeitos que visam refletir na própria sociedade. O sistema de tributos está coligado ao sistema econômico, como uma das formas de normatização, regulamentação e planejamento da atividade econômica.

A tutela do meio ambiente não requer apenas do Estado medidas de prevenção e repressão. Importante que medidas de conservação ambiental sejam compartilhadas por todos, inclusive o cidadão que tem esse dever fundamental, e não só direito ao meio ambiente equilibrado, apresentado na Constituição Federal. A participação na tutela do meio ambiente não se restringe às pessoas físicas, mas também as empresas que são corresponsáveis pelos problemas ecológicos.

A convergência entre o direito tributário e o direito ambiental revela-se na necessidade de preservação ecológica com a aplicação de instrumentos fiscais em razão de ambos os aspectos terem influência na atividade econômica. Por sua parte, o sistema tributário sobre a produção nociva ao meio ambiente serviria como instrumento de inibição da atividade econômica, sem, contudo, inviabilizá-la. A tributação sobre certas atividades econômicas poluidoras possibilitaria maior índice de preservação do meio ambiente.

O sistema tributário ambiental concentra o aspecto chamado de *extrafiscalidade*, que serve como instrumento de desestímulo de comportamentos difusamente indesejáveis e não meramente de arrecadação de recursos financeiros. Há de se notar 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, possibilitando, assim, indiretamente, o alcance do valor protegido constitucionalmente.

Certamente o efeito *extrafiscal* do tributo não é novidade e, além disso, não está somente no sistema tributário ambiental. Como se pode averiguar no sistema constitucional, tem-se citada peculiaridade na incidência tributária sobre a importação de bens a qual tem por finalidade a proteção da indústria e não somente o fim de arrecadar recursos.

A *extrafiscalidade* não está posta de forma contrária com o sistema jurídico brasileiro, pois o direito tributário deve estar em consonância com toda a Constituição da República, observando os objetivos que por ela são resguardados, como o meio ambiente sadio e equilibrado, e não está restrito apenas à função de arrecadar recursos financeiros aos

cofres públicos. Os valores constitucionalmente eleitos podem, por conseguinte, ser alcançados mediante políticas tributárias.

O direito tributário com fins ambientais tem como fundamento primordial reduzir ou abolir comportamentos prejudiciais à sociedade, gravando com ônus econômico a atividade depredadora do meio ambiente ou reduzindo encargos fiscais para aqueles que apresentem um comportamento mais favorável ao meio ambiente. Busca-se, deste modo, uma regulação 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.

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.

Diversos intentos são possíveis com o uso de cargas tributárias para combater a degradação ambiental e o uso indevido dos recursos naturais. Os instrumentos fiscais podem ser tanto como a introdução de novos impostos concernentes ao meio ambiente como a adequação do fim de proteção deste dentro das estruturas fiscais existentes. Outrossim, não se deve olvidar a complexidade que envolve o tema, eis que se tem de salvaguardar dois valores constitucionais: a livre competência e o respeito ao meio ambiente. 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.

O sistema tributário proporciona ao Estado possibilitar ao agente econômico opções para adequar 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.

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.

4 TRIBUTAÇÃO E TUTELA AMBIENTAL

No ordenamento brasileiro há previsão (artigo 225, CRFPB/1988) que pertence ao Poder Público e à coletividade o dever de defender o meio ambiente. Deste modo, é relevante observar as condutas que devem ser proscritas e as atividades que devem ser compatibilizadas com os imperativos de equilíbrio ambiental.

Convém observar que o contexto ambiental é uma medida de política pública expressa e obrigatória constitucionalmente. Contudo, ela não deve consistir em ações apenas do governo, mas também em ações da iniciativa privada no sentido de que o crescimento econômico atual não venha a comprometer a gama de oportunidades das gerações futuras, o que pressupõe a sustentabilidade.

A tributação ambiental concentra a ideia de inexistência de custos ambientais na esfera privada do ente econômico, o que são conhecidas como *externalidades negativas*. Com base no princípio do poluidor-pagador, é admissível considerar a promoção da *internalização* dos custos ambientais com o uso de instrumentos econômicos, considerando que o poluidor deve, em princípio, suportar os custos dos prejuízos ambientais.

Durante o processo produtivo poluidor são causadas *externalidades negativas*, ou seja, são consequências, ainda que indesejadas, recebidas pela coletividade, enquanto o lucro desta atividade é obtido exclusivamente pelo produtor privado.

Com base no princípio do poluidor pagador é desejado que esta situação seja revertida, no qual se objetiva que o custo ambiental repassado à sociedade seja evitado, infringindo a sua *internalização* por parte do agente econômico.

O enfoque está na ausência do custo ambiental nos custos privados do agente econômico. Entretanto, o princípio do poluidor pagador não pode ser resumido à ideia de que o causador do dano ambiental deve repará-lo. Assim, não se estaria atingindo o fim essencial da efetiva preservação do meio ambiente. Referido princípio respalda uma atuação preventiva, induzindo os agentes econômicos a conduzir suas atividades de modo mais favorável ao entorno natural.

Compete advertir que o princípio do poluidor pagador não é uma permissão para causar danos ambientais mediante o pagamento de um preço, nem uma regra de caráter punitivo. Tem como característica principal o critério preventivo. Como corolário de justiça, os custos ambientais devem ser suportados pela atividade econômica, já que o indivíduo não pode lucrar em detrimento da sociedade.

O sistema tributário proporciona suporte ao Estado para intervir na atividade econômica, tanto concedendo benefícios para os agentes econômicos que adotarem condutas favoráveis ao meio ambiente, bem como aplicando gravame tributário à conduta agressora ao meio ambiente.

Sendo o crescimento uma prioridade na sociedade industrial, o que se presencia e se destaca é que durante o processo produtivo são causadas *externalidades negativas*, ou seja, são as consequências, ainda que, indesejadas, recebidas pela coletividade, enquanto o lucro é obtido pelo produtor privado. Portanto, para que a situação seja corrigida, tem-se de observar o princípio do poluidor pagador, o qual procura evitar este custo à sociedade, conferindo sua *internalização* pelo agente poluidor.

Quando se trata do poluidor pagador, quer se referir, no âmbito da tributação ambiental, à internalização dos custos ambientais. Conforme esse princípio, é possível atribuir ao causador do dano ambiental os custos necessários à redução, eliminação ou neutralização da deterioração do meio ambiente. Em outras palavras, proporciona impor a responsabilidade na composição dos custos das medidas de proteção do meio ambiente aos custos da atividade econômica danosa ao meio ambiente.

O princípio do poluidor pagador surgiu no âmbito internacional em 1972, sendo adotado pela Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), conforme recomendação do seu Conselho Diretor. Contudo, até a Declaração do Rio, esta regra era aplicada apenas nos países da União Europeia e nos países-membros da OCDE. Posteriormente ao encontro no Rio de Janeiro, a orientação do princípio do poluidor pagador³ passou a ter dimensão internacional.

No encontro do Rio de Janeiro, ponderou-se que as autoridades devem promover a internalização dos custos ambientais e o uso de instrumentos econômicos, considerando que o causador do dano ambiental deverá suportar os custos dos prejuízos ambientais ocasionados por sua atividade, observado o interesse público:

Tal princípio não tem como origem o fato de que, durante o processo produtivo, além do produto a ser comercializado, são produzidas “externalidades negativas”. São chamadas externalidades porque, embora resultantes da produção, são recebidas pela coletividade, ao contrário do lucro, que é percebido pelo produtor privado. Daí a expressão “privatização dos lucros e socialização das perdas”, quando identificadas as externalidades negativas. Com a aplicação do princípio do poluidor

³Princípio 16 da Declaração do Rio de Janeiro sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável: “As autoridades nacionais devem procurar promover a internacionalização dos custos ambientais e o uso de instrumentos econômicos, tendo em vista a abordagem segundo a qual o poluidor deve, em princípio, arcar com o custo da poluição, com a devida atenção ao interesse público e sem provocar distorções no comércio e nos investimentos internacionais”.

pagador, procura-se corrigir este custo adicionado à sociedade, impondo-se a internalização (MODÉ, 2005, p. 63).

Cumprido ao legislador, através das normas, ajustar as condutas dos indivíduos no contexto social. A norma jurídica e a conduta do cidadão são aptas a ocasionarem consequências de ordem social e jurídica. A norma jurídica não está para confirmar os fenômenos econômicos e sociais, pois a finalidade pode estar em modificar determinados fatos sociais, o que causa conflito entre a conduta e o que a norma impõe, dissenso que muitas vezes se apresenta necessário para o alcance do bem comum (BECKER, 2007, p. 47)

Os tributos quando são instituídos, na sua essência, visam arrecadar recursos financeiros aos cofres públicos para o custeio das despesas públicas, sendo caracterizado pela sua função fiscal. Não obstante, o tributo também pode se revestir da finalidade extrafiscal, em que a figura tributária não perseguirá exclusivamente os fins de arrecadação de receitas para os entes políticos, mas neste caso buscam promover o desenvolvimento sustentável. 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.

A tributação ambiental também pode resultar na concessão de incentivos fiscais, uma vez que o que realmente se anseia não é o incremento da arrecadação com o tributo ambiental, e sim a finalidade extrafiscal de tutela do meio ambiente. Esse caráter extrafiscal reveste-se de estímulos para que sejam adotadas técnicas não poluidoras, convenientes à ordem jurídica e aos fins sociais buscando sempre promover o desenvolvimento econômico, mas de maneira sustentável.

Nas palavras de Fernando Magalhães Modé (2005, p.65) tem-se o consecutivo pensamento sobre o tema:

Compreender o princípio do poluidor pagador como sendo aquele que impõe ao causador do dano sua reparação, é retirar do princípio do poluidor pagador a contribuição mais efetiva ao Direito Ambiental, a atuação preventiva, induzindo os agentes econômicos a conduzirem suas atividades de maneira mais benéfica ao meio ambiente.

No que atine à finalidade do princípio do poluidor pagador é importante trazer à tona a definição apresentada por Cristiane Derani (1997) que entende como o alcance de maior cuidado concernente ao potencial poluidor da produção com vistas à melhor qualidade do meio ambiente.

A aplicação de tributos é um exemplo de ônus econômico, pois acarreta o aumento do custo do bem produzido. Por outra perspectiva, a tributação ambiental não pode ser inferida como uma autorização para poluir ou um óbice para o desenvolvimento de atividade lícita.

Deve-se ter em conta que apenas as atividades consideradas essenciais teriam autorização para seguir funcionando, desde que os níveis de poluição sejam monitorados. Ademais, faz com que o particular avalie o limite que é ainda vantajoso exercer a atividade econômica poluidora. Importando, ao final, como incentivo de uso de mecanismos e modos de produção menos agressivos ao meio ambiente.

A existência de *externalidades* justifica a necessidade de o Estado intervir na atividade econômica. A intervenção estatal poderá agir diretamente sobre a produção lesiva ao meio ambiente, de forma a estimular a adoção de medidas ambientais favoráveis por parte do agente econômico como meio de reduzir 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.

É importante que se amplie a consciência ambiental em todos os segmentos da sociedade de modo que ela seja agregada ao comportamento da atual sociedade capitalista. Compõe proeminente progresso a adoção de estratégias de gestão ambiental, especialmente por serem atraentes aos empreendedores que as acedem em virtude dos múltiplos benefícios diretos e indiretos revertidos a seus empreendimentos.

5 EXTRAFISCALIDADE E PROTEÇÃO AMBIENTAL

A modernidade trouxe como consequência o risco, falando-se hoje de sociedade de risco. Isso é oriundo das incertezas acarretadas pelo avanço da ciência e da tecnologia relativamente ao meio ambiente e seus efeitos sobre a sociedade. A sociedade de risco se caracteriza como aquela que apresenta a complexa tarefa de implementar soluções que possam equacionar o conflito entre o desenvolvimento tecnológico e a necessidade de delimitação da crescente capacidade humana de intervir sobre o meio ambiente. Ela é marcada pela imprevisibilidade, ignorância e incerteza dos efeitos do seu progresso.

Requer, assim, uma ponderação das circunstâncias emergentes, em que cabe a decisão, no caso concreto, da medida de proteção ambiental ou de fomento ao mero crescimento econômico. Os Estados têm de atuar de forma eficiente, por isto que é

fundamental o estudo do sistema tributário como instrumento de intervenção na economia com a persecução da defesa do meio ambiente e, finalmente, lograr o ideal desenvolvimento sustentável.

Reforça-se a ideia de que progresso econômico e proteção ambiental não se ajustam não é razoável, pois o que se deve resguardar é que seus objetivos sejam conjugados para alcançar a tão aludida qualidade de vida. Alinhado a esta concepção também se assenta que o princípio do desenvolvimento sustentável é árduo, sobretudo na ordem econômica capitalista, considerando o imperativo de conciliar desenvolvimento econômico com proteção ambiental. Uma demonstração que justifica o ponderado é a resistência de países como os Estados Unidos de aderirem ao Protocolo de Kyoto, por implicar limitações à produção industrial para fins de estabilizar as emissões de gases causadores do efeito estufa.

O direito a desfrutar do meio ambiente sadio e equilibrado se refere a um direito econômico-social fortemente conexo com o desenvolvimento econômico. Isto porque é fonte da qual se tem a produção de bens, intimamente relacionado com o desenvolvimento econômico. E, ainda que visto de forma individual quando desfrutado, é um bem de interesse coletivo.

A despeito do que foi dito, é contraditória a concepção de que meio ambiente é um obstáculo ao desenvolvimento, pois se depende dele para um incremento conveniente e promissor. São os recursos naturais que propiciam gerar energia, empregos e distribuição de renda, entre outras riquezas visadas pelo capitalismo.

Muitos países, incluindo o Brasil, exploram suas fontes naturais de forma predatória com fins meramente capitalistas. Visão inconsequente de desenvolvimento. Hoje resulta e continuará assim se não forem tomadas medidas para mudar o cenário atual.

O Estado tem a incumbência de realizar ações encomendadas a preservar o meio ambiente e, principalmente, que seja garantida a utilização racional dos recursos naturais. Diante da atuação do Estado procurando gerar resultados positivos ao meio ambiente com o intuito de evitar o seu dano, substitui de certa forma a dissensão entre desenvolvimento econômico e meio ambiente.

A proteção do meio ambiente mediante instrumentos de tributação deve se apoiar, acima de tudo, na norma constitucional, eis que esta constitui a base de todo o ordenamento jurídico, inclusive do sistema tributário.

A preocupação constitucional com o meio natural teve seu início nos países europeus, sendo os pioneiros os que tiveram sua mudança de regimes ditatoriais, Espanha e Portugal. E, por sua vez, no Brasil se encontra no seu sistema constitucional a proteção do

meio ambiente na vigente Carta Magna de 1988 e assim, considerado, formalmente, como um bem jurídico (NUNES, 2005, p. 30).

Parece conveniente advertir que o princípio do poluidor-pagador, apesar de ter alto grau de prolixidade, não resulta muito operante na perspectiva jurídica e política brasileira. Conforme se verifica o princípio do poluidor pagador é elemento importante ao estudo do sistema tributário com fins de tutela ambiental.

Ainda que sua designação leve a entender que se pagou pode poluir e que para desenvolver uma atividade poluidora se está condicionado a uma contraprestação econômica de modo a reparar o dano ambiental, seguramente não corresponde a isto, até mesmo que em muitos casos se depara com situações irreversíveis e irrecuperáveis.

O desígnio deste princípio está relacionado ao potencial poluidor de uma atividade de produção. Almeja-se que esta produção seja menos nociva possível ao meio ambiente. E, para tanto, ocorre a *internalização* dos custos externos da deterioração ambiental na atividade produtiva que acarreta a deterioração do meio ambiente.

Diante do princípio do poluidor pagador não se pode ter a ideia de “pagar para poluir”, e, sim, de orientar a imposição de medidas contra todos que participem do processo produtivo danoso ao meio ambiente.

A proteção ao meio ambiente por meio da tributação ambiental procura aplicar o princípio do poluidor pagador, que propõe a internalização ao agente causador do dano ao entorno natural das externalidades negativas transferidas para a sociedade. A tributação ambiental pode atuar de duas formas, uma positiva, por meio da aplicação de gravames mais onerosos a atividades danosas ao meio ambiente, ou de forma negativa, proporcionando uma carga tributária mais suave para quem atende políticas e medidas de tutela ambiental.

A tributação ambiental está submersa na função *extrafiscal* do tributo. O objetivo principal é a ingerência no domínio econômico, buscando um efeito diferente da simples arrecadação de recursos financeiros. Não obstante, a função fiscal que visa arrecadar receitas, do mesmo modo tem a sua importância relativa ao meio ambiente, eis que através da arrecadação de recursos tem como implantar mecanismos dirigidos à proteção ambiental de acordo com o artigo 225 da Constituição Federal Brasileira.

Ademais, é plausível reconhecer que o sistema constitucional admita que o meio ambiente lesado pela ação produtiva poluidora poderá ser reparado com recursos públicos que podem ser obtidos com pagamentos de contribuições sociais ou de intervenção de domínio público. Não é admissível olvidar de que desenvolvimento econômico deve garantir às presentes e futuras gerações condições de bem-estar e qualidade de vida.

O sistema tributário ambiental concentra, primordialmente, a função de inibir comportamentos difusamente indesejáveis e não, meramente, de arrecadação de recursos financeiros. O fundamento primordial é reduzir ou abolir comportamentos nocivos à sociedade, principalmente gravando o ônus econômico da atividade depredadora do meio ambiente.

CONCLUSÃO

O Direito deve servir de mecanismo voltado à melhoria do bem-estar da coletividade, reunindo esforços com vistas à efetivação de medidas preocupadas com a preservação ambiental, que exerçam influência sobre a conduta humana, orientando-a à adoção daquelas que privilegiem uma relação que, ao invés de degradar, seja ambientalmente desejável, colaborando assim para que seja construída uma nova consciência de conservação do entorno natural.

No presente estudo, procura-se reflexionar sobre a relevância do papel do Estado como agente regulador e do sistema tributário, como instrumento do Direito e com efeitos econômicos, na busca da preservação do meio ambiente. Conforme se analisou, o Direito, em particular o direito tributário, também apresenta sua função promotora de condutas desejadas pelo Estado e pela sociedade. Destaca-se, então, que na tributação ambiental está presente o caráter extrafiscal de conduzir comportamentos por meio da graduação do gravame do tributo.

O ordenamento jurídico tributário fundamentado no princípio do poluidor pagador oferece mecanismos para a execução de políticas ecológicas preventivas, enquanto, por sua vez, a *extrafiscalidade* autoriza medidas de orientação de comportamentos ambientalmente esperados.

O sistema tributário propicia instrumentos de tutela ambiental sem que se restrinjam somente à medida de proibição ou de autorização de condutas. A importância do tema está na oportunidade de integrar políticas ambientais e econômicas com instrumentos incentivadores ao fomento de práticas ambientais desejadas.

O Estado por meio do direito tributário proporciona um regime flexível aos agentes econômicos que através de suas atividades causem prejuízos ao meio ambiente. Conforme os seus próprios interesses os entes privados podem procurar o melhor meio de se adequarem a preservação ambiental.

A regulação e intervenção estatal no domínio econômico se demonstra necessária para o gerenciamento de fruição dos recursos naturais para assegurar equidade entre os

interesses individuais e coletivos. Em outras palavras, o Estado dispõe de instrumentos para incitar modos de produção, de consumo, a circulação de bens e a prestação de serviços ambientalmente recomendáveis.

No entanto, apresenta-se a relevância do Estado agir de forma a ingerir o setor privado, mostrando postura atuante frente a um padrão de desenvolvimento que demanda um crescimento sustentável da economia, sob pena de ruína do entorno natural e da extinção da espécie humana.

Não obstante, como se verificou no presente estudo, o desenvolvimento econômico também demonstra sua importância à sociedade e por esta razão do mesmo modo deve ser considerado. Portanto, com embasamento nos fundamentos arrazoados que o direito tributário deve proporcionar opção ao agente econômico que desenvolve atividade lícita, ou seja, caberá ao ente econômico optar pelo modo menos custoso, no sentido de preservar o meio ambiente, ou mais oneroso, suportando os encargos tributários e continuando a danificar o meio ambiente.

REFERÊNCIAS

BECKER, A.A. *Teoria Geral do Direito Tributário*. 4. ed. São Paulo: Noeses, 2007.

DERANI, Cristiane. *Curso de Direito Ambiental*. São Paulo: Max Limonad, 1997.

DI PIETRO, M.S.Z. Limites da função reguladora das agências diante do princípio da legalidade. In: DI PIETRO, M.S.Z. *Direito regulatório: temas polêmicos*. Belo Horizonte: Fórum, 2004. p. 19-50.

GRAU, Eros Roberto. *A ordem econômica na Constituição de 1988*. São Paulo: Malheiros Editores, 2015.

MODÉ, Fernando Magalhães. *Tributação Ambiental – A Função do Tributo na Proteção do Meio Ambiente*. 1ª ed. (2003), 3ª tir., Curitiba: Juruá, 2005.

NUNES, Cleucio Santos. *Direito Tributário e Meio Ambiente*. São Paulo: Dialética, 2005.

TAVARES, André Ramos. *Direito Constitucional Econômico*. 3ª ed. São Paulo: Método, 2011.

PINHEIRO, A.C.; SADDI, J. *Direito, economia e mercados*. Rio de Janeiro: Elsevier, 2005.