

UNIVERSIDADE FEDERAL DE CAMPINA GRANDE
CENTRO DE CIÊNCIAS JURÍDICAS E SOCIAIS
UNIDADE ACADÊMICA DE DIREITO
CURSO DE CIÊNCIAS JURÍDICAS E SOCIAIS

GRACILEIDE LINS PEREIRA

PROTEÇÃO AMBIENTAL SOB O ENFOQUE ECONÔMICO: A TRIBUTAÇÃO AMBIENTAL COMO UM INSTRUMENTO DE APOIO À SUSTENTABILIDADE

SOUSA - PB
2011

GRACILEIDE LINS PEREIRA

PROTEÇÃO AMBIENTAL SOB O ENFOQUE ECONÔMICO: A TRIBUTAÇÃO AMBIENTAL COMO UM INSTRUMENTO DE APOIO À SUSTENTABILIDADE

Monografia apresentada ao Curso de Ciências Jurídicas e Sociais do CCJS da Universidade Federal de Campina Grande, como requisito parcial para obtenção do título de Bacharela em Ciências Jurídicas e Sociais.

Orientador: Professor Dr. Jailton Macena de Araújo.

SOUSA - PB
2011

GRACILEIDE LINS PEREIRA

PROTEÇÃO AMBIENTAL SOB O ENFOQUE ECONÔMICO: A TRIBUTAÇÃO AMBIENTAL COMO UM INSTRUMENTO DE APOIO À SUSTENTABILIDADE

Trabalho Monográfico apresentado ao curso de Direito do Centro de Ciências Jurídicas e Sociais da Universidade Federal de Campina Grande, como exigência parcial da obtenção do título de Bacharel em Ciências Jurídicas e Sociais.

Orientador(a): Prof. Jailton Macena de Araújo

Banca Examinadora:

Data de aprovação: 11 de novembro de 2011.

Orientador: Prof. Jailton Macena de Araújo

Examinador: Prof. Cleanto Beltrão de Farias

Examinador: Prof(a). Vaninne Arnaud de Medeiros Moreira

A *vovó Chiquinha* (in memoriam), pela saudade e pelo sorriso que eu tinha o prazer de ver despontar dos seus lábios diante das minhas conquistas.

A Deus, fonte de misericórdia inesgotável.

A meus pais, *Otacilio e Graça*, exemplos de amor para mim, a eles devo o que sou hoje e o que ainda conseguirei ser.

As minhas irmãs *Graciene e Gleyciane*, pelo carinho e companheirismo diário.

AGRADECIMENTOS

A *Deus*.

Aos *meus pais e irmãs* que com paciência me ajudaram a superar as dificuldades que surgiram ao longo deste trabalho.

Ao *corpo docente da UFCG* e ao meu orientador, o *Prof.: Jailton Macena de Araújo*, que com muita disponibilidade e compreensão direcionou-me a um bom trabalho de conclusão de curso.

Aos *professores da especialização em Direito Tributário* que me forneceram fontes de pesquisa.

Aos *colegas de sala e da instituição no geral*, em especial a Arianne, Juliana, Leonor, Silvana, Daniela, Herlesson e Jessica Machado pelo companheirismo e apoio nas minhas estadias em Sousa.

Aos *servidores e a Juíza da Vara do Trabalho de Cajazeiras*, Maria Lilian Leal com quem convivi durante o estágio acadêmico por dois anos.

Aos *amigos da Van*, representados na pessoa de Vital, que com alegria contribuíram para que as idas diárias a Sousa fossem menos cansativas.

Aos *amigos e demais parentes*, principalmente a Ludianno, Arielle, Christianne e Rodrigo, que me estimularam e torceram pelo meu sucesso na realização desta importante etapa da minha vida.

"Primeiro foi necessário civilizar o homem
em relação ao próprio homem. Agora é
necessário civilizar o homem em relação
à natureza e aos animais."

Victor Hugo.

RESUMO

A generalizada crise ambiental é fruto do modelo capitalista de desenvolvimento descompromissado com a exploração racional dos recursos naturais. O atual quadro de degradação do meio ambiente impede que os cidadãos usufruam de forma plena do direito transindividual ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, positivado no art. 225 da Constituição Federal. É dever do Estado promover políticas públicas que compatibilizem o desenvolvimento econômico e a preservação ambiental. A sustentabilidade é instrumentalizada pela intervenção do Estado sobre o domínio econômico, através dos mecanismos de direção e indução de condutas. Entre os meios de indução está o tributo, eficaz instrumento de combate às práticas degradadoras do meio ambiente. A aplicação da tributação na defesa ambiental ocorre mediante a internalização dos custos ambientais. Pretende essa tributação incentivar as posturas preservacionistas mediante a concessão de benefícios fiscais e desestimular as poluidoras através da criação ou majoração dos tributos. A tributação ambiental afirma-se promissora opção para a defesa do meio ambiente, na medida que não estagna as práticas econômicas, e sim as adapta a gestão responsável dos recursos naturais. O principal objetivo desta pesquisa é investigar o papel das normas de tributação ambiental no fomento ao desenvolvimento sustentável na sociedade de mercado em que vivemos. Para a realização do trabalho foram empregados o método de abordagem dedutivo, os métodos de procedimento monográfico e histórico e a técnica de pesquisa de documentação indireta, através da pesquisa bibliográfica e documental.

Palavras-chave: Tributação ambiental. Preservação ambiental. Desenvolvimento econômico. Intervenção do Estado sobre o domínio econômico. Internalização dos custos ambientais.

ABSTRACT

The widespread environmental crisis is the result of the capitalist model of development with uncompromising exploitation of natural resources. The current framework for environmental degradation prevents citizens to enjoy fully the right to transindividual ecologically balanced environment, positive art. 225 of the Constitution. It is the duty of the state to promote public policies that reconcile economic development and environmental preservation. Sustainability is manipulated by government intervention in the economic domain, through the mechanisms of induction and direction of behavior. Among the means of induction is the tax, effective tool to combat practices harmful to the environment. The application of taxes on environmental protection occurs through the internalization of environmental costs. You want to encourage such tax positions preservationists by granting tax benefits and discourage pollution through the creation or increase of taxes. The environmental tax states promising option for the protection of the environment, not as stagnant economic practices, but adapts them to the responsible management of natural resources. The main objective of this research is to investigate the role of standards for environmental taxation in promoting sustainable development in the market society in which we live. To carry out the work were employed the method of deductive approach, the methods of procedure and historical monograph and research technique of indirect documentation through the literature and documentary.

Keywords: Environmental taxation. Environmental Conservation. Economic development. State intervention in the economic domain. Internalization of environmental costs.

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO 10

2 O DIREITO AMBIENTAL E A TUTELA JURÍDICA DO MEIO AMBIENTE 13

2.1 OS PANORAMAS HISTÓRICO E TEÓRICO DA CRISE AMBIENTAL E DA EVOLUÇÃO DAS NORMAS DE PROTEÇÃO AO MEIO AMBIENTE NO BRASIL ... 13

2.2 O PAPEL DO DIREITO AMBIENTAL NA GARANTIA DO DIREITO TRANSINDIVIDUAL AO MEIO AMBIENTE ECOLOGICAMENTE EQUILIBRADO .. 17

2.3 A TUTELA JURÍDICA DO MEIO AMBIENTE A PARTIR DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988 E A FORMAÇÃO DO ESTADO DE DIREITO AMBIENTAL NO BRASIL 21

3 A PROTEÇÃO AMBIENTAL SOB O ENFOQUE ECONÔMICO 25

3.1 MEIO AMBIENTE E ECONOMIA 25

3.1.1 A natureza econômica das normas de Direito Ambiental 27

3.2 A INTERVENÇÃO DO ESTADO NA ATIVIDADE ECONÔMICA 28

3.2.1 A intervenção estatal sobre o domínio econômico para conter as externalidades ambientais negativas 31

3.2.2 A Fiscalização, planejamento e incentivo estatal e a atividade econômica sustentável 35

3.3 PRINCÍPIOS NORTEADORES DO DIREITO AMBIENTAL ECONÔMICO 36

3.3.1 Princípio da Cooperação 38

3.3.2 Princípio da Prevenção 39

3.3.3 Princípio da Precaução 39

3.3.3 Princípio do Desenvolvimento Sustentável 40

3.3.4 Princípio do Poluidor Pagador 41

4 A POLÍTICA DE TRIBUTAÇÃO AMBIENTAL 43

4.1 FISCALIDADE, EXTRAFISCALIDADE DOS TRIBUTOS E AFETAÇÃO DE RECEITA NA DEFESA AMBIENTAL 43

4.2 TRIBUTAÇÃO AMBIENTAL: UM INSTRUMENTO ECONÔMICO DE APOIO À SUSTENTABILIDADE 46

4.2.1 Vantagens da ecotributação em face dos tradicionais instrumentos de comando e controle ambiental 49

4.2.2 A política de desoneração fiscal e a isenção tributária ambiental 50

4.3 LIMITAÇÕES CONSTITUCIONAIS À ECOTRIBUTAÇÃO: OS PRINCÍPIOS DO DIREITO AMBIENTAL TRIBUTÁRIO 52

4.4 TRIBUTAÇÃO AMBIENTAL E ESPÉCIES TRIBUTÁRIAS BRASILEIRAS 55

5 CONCLUSÃO 58

REFERÊNCIAS 60

1 INTRODUÇÃO

Este trabalho tem por tema a aplicação dos tributos como instrumentos de intervenção sobre o domínio econômico para a proteção do meio ambiente.

Pode ser notada, antes mesmo de qualquer aprofundamento teórico a respeito, a relação de interdependência entre sociedade, meio ambiente e economia, já que as atividades humanas de cunho econômico interferem, quase que sempre, direta e danosamente nos domínios naturais, e estes reflexamente limitam cada vez mais, a satisfação das necessidades humanas.

Daí, caminharem juntas ecologia e economia, buscando soluções para a generalizada Crise Ambiental, fruto do cruel modelo de crescimento capitalista, alicerçado no lucro e despreocupado com a ética ambiental.

No contexto dessas preocupações, está o Estado por força do dever constitucional de garantir o bem estar social, condicionado a promover a defesa ambiental, já que não vislumbra-se a realização do primeiro na presença de um meio ambiente desequilibrado.

E o Direito, ao lado de outros fatores, como a educação ambiental, serve ao Estado nessa promoção, possibilitando um controle imediato sobre práticas que ofendam o conceito de Sustentabilidade, previsto mundo afora e positivado no Ordenamento Jurídico Brasileiro como o Direito Fundamental, das presentes e das futuras gerações ao Meio Ambiente ecologicamente equilibrado (CRFB/1988, art. 225).

Os instrumentos de que se vale o Direito para a proteção ao meio ambiente podem ser normativos ou econômicos. Os primeiros, normas permissivas ou proibitivas, que definem os instrumentos de controle e limitação ao uso dos recursos naturais, os métodos de fiscalização e o sistema de reparação de danos ambientais, apresentadas como a legislação ambiental e infelizmente insuficientes para constringir os agentes econômicos atuais à preservação ambiental. Por sua vez, os últimos, representam nova esperança para a causa ecológica, intervêm no mercado para indução comportamental dos potenciais poluidores.

Nessa senda, surge o Direito Tributário, legítimo instrumento de intervenção econômica, que sem dissociar suas finalidades de arrecadação (fiscal) e orientação

(extrafiscal), mas apenas elegendo a última como preponderante, utiliza a cobrança dos (eco) tributos ou a concessão de benefícios fiscais, para fomentar as boas condutas nos contribuintes e internalizar os custos ambientais da produção degradadora.

Eixo desse trabalho, representa a tributação ambiental a implementação de uma política tributária que influencie os consumidores e produtores, respectivamente, a optarem por produtos e meios de produção, que causem menor impacto no meio ambiente.

As teorias a cerca da Tributação Ambiental encontram-se difundidas por todo o mundo, em muitas regiões já amplamente aplicadas e com resultados catalogados, geralmente satisfatórios. Sendo que no âmbito nacional, já foram registradas tímidas adaptações de alguns tributos à finalidade de preservação ambiental, a exemplo, do polêmico ICMS ecológico, que previsto constitucionalmente, foi regulamentado pela legislação de quase metade dos estados membros brasileiros.

O principal objetivo desta pesquisa é investigar o papel das normas de tributação ambiental no fomento ao desenvolvimento sustentável na sociedade de mercado em que vivemos.

Em tempos como este, em que a sociedade retira da natureza muito mais do que ela pode oferecer para o atendimento das quase ilimitadas necessidades humanas, todo estudo na seara do Direito Ambiental é bem quisto, principalmente quando analisa ou sugere meios de prevenção ao dano ambiental, e não somente de responsabilização e reparação.

Este estudo, em especial, desfruta de relevância no debate atual sobre Desenvolvimento Sustentável, já que seu objeto caracteriza-se como uma nova e eficaz forma de incentivar a preservação ambiental, sem, entretanto deixar de lado o forte crescimento econômico presente.

Assim, a multiplicação e o aprofundamento dos Estudos sobre Tributação Ambiental, estão justificados por servirem de instrumento, a curto e médio prazo, para a investigação de meios de ajustar as atividades econômicas ao conceito de Sustentabilidade e a longo prazo, através das publicações científicas na área, para a reeducação social e ambiental.

A elaboração deste trabalho foi realizada com fundamento na doutrina e legislação nacionais. E quanto aos seus aspectos metodológicos, foram empregados

o método de abordagem dedutivo, os métodos de procedimento monográfico e histórico e a técnica de pesquisa de documentação indireta, através da pesquisa bibliográfica e documental.

Em um primeiro momento, ressaltar-se-á o panorama da atual crise ecológica, bem como a evolução normativa na seara da proteção ao meio ambiente provocada pela urgente necessidade de tutela aos recursos naturais, na sequencia a positivação do direito transindividual ao meio ambiente equilibrado e o papel do direito ambiental na sua garantia, ao fim a tutela ambiental a partir da CRFB/88 e a criação do Estado de Direito Ambiental no Brasil.

O segundo capítulo enfocará a aproximação entre meio ambiente e economia, a necessidade de criação de uma política de proteção ambiental que envolva ambos, baseada na intervenção estatal sobre o domínio econômico para a contenção das externalidades ambientais negativas advindas do setor e os princípios econômico-ambientais que direcionam essa política.

E no último capítulo analisar-se-á a política de tributação ambiental, com seus aspectos conceituais, vantagens e objetivos, além do estudo das funções fiscais e extrafiscais do tributo ambiental, os princípios constitucionais limitadores desse tipo de tributação e a aplicação desse instrumento de intervenção econômica em face das espécies tributárias nacionais.

2 O DIREITO AMBIENTAL E A TUTELA JURÍDICA DO MEIO AMBIENTE

A atividade humana econômica opera diretamente com o meio ambiente, de tal modo que todo ato de consumo ou produção tem implicações ambientais. Nesta senda, pode-se marcar como início da problemática ambiental, o momento em que a atividade econômica alcançou elevados níveis e o meio ambiente não conseguia mais absorver pelos processos naturais tais implicações, e passou a refleti-las ao homem.

Essa reflexão é consubstanciada na ameaça não só do bem-estar e da qualidade de vida, mas da própria viabilidade da existência humana.

Reconhecendo-se então a necessidade de efetivar o direito transindividual ao meio ambiente equilibrado, objeto de inovadora regulamentação pela Constituição Federal de 1988 e objeto de estudo do jovem Direito Ambiental.

2.1 OS PANORAMAS HISTÓRICO E TEÓRICO DA CRISE AMBIENTAL E DA EVOLUÇÃO DAS NORMAS DE PROTEÇÃO AO MEIO AMBIENTE NO BRASIL

A alardeada Crise Ambiental despontou tardiamente, no limiar deste milênio, com a eclosão de inúmeras preocupações e incertezas globais: desertificação, alterações climáticas substanciais, extinção de inúmeras espécies da fauna e flora, aquecimento global, escassez de recursos hídricos, entre outros, e está intimamente relacionada aos efeitos destrutivos de um crescimento econômico e populacional, sem qualquer preocupação ambiental.

Aponta ser a devastação dos domínios naturais um fenômeno correlacionado à própria origem dos hominídeos no Planeta. Evidências mostram que o homem intervém na natureza há cerca de doze mil anos, inicialmente, pela prática da caça e pesca, passando pela atividade agrícola, uma das grandes responsáveis pelo desmatamento e acúmulo de resíduos na atualidade, até chegar à atividade industrial, potencialmente devastadora (OLIVEIRA & GUIMARÃES, 2004).

Nesta senda, a exploração do meio ambiente, remonta a um tempo bem distante. Acontece que as sociedades antigas limitavam a exploração dos recursos

naturais à sua subsistência e os danos ambientais advindos desta exploração eram quase na totalidade superados e absorvidos pelo ecossistema, portanto dificilmente sentidos pelo homem.

A Era Industrial (séculos XVIII e XIV) e a progressiva difusão do modelo capitalista de Estado Liberal, autorizaram ao homem usurpar dos recursos naturais, na perseguição ao crescimento e lucro, em detrimento dos interesses socioambientais.

A intervenção humana na natureza foi gradativamente, com a adoção da dinâmica industrial, ampliada e acelerada, por meio da excessiva exploração dos recursos naturais, resultante de fatores como o surpreendente crescimento populacional e o aumento do consumo de matérias e energia com o desenvolvimento da economia.

Apesar dos importantes benefícios que os avanços tecnológicos e o desenvolvimento industrial trazem à humanidade[1], eles estão em permanente conflito com o meio ambiente. O uso intensivo de matérias primas e energia aumentou a velocidade de utilização dos recursos naturais, além dos rejeitos dos processos produtivos lançados no meio ambiente que resultaram no acúmulo de poluentes acima da sua capacidade de absorção, gerando a poluição, que passa de uma dimensão local para regional e global.

A insustentabilidade do sistema reside, conforme o ensinamento de Odum, no fato dos ecossistemas naturais apresentarem um mecanismo de equilíbrio em relação à produção de energia e ciclagem de nutrientes por meio de ciclos biogeoquímicos que garantem a sua homeostase. E de forma diversa, proceder nos ecossistemas artificiais, como as áreas urbanas, instáveis e dependentes dos ecossistemas naturais para a obtenção da matéria e energia responsáveis pela sua manutenção, não possuindo nenhum mecanismo de ciclagem de detritos, que são por consequência devolvidos para a natureza (apud SCHWANKA, 2004).

Antunes (1992, p.324) diz ser esta "a crise de legitimidade do sistema econômico predador e degradador, que começou a surtir efeitos dentro do próprio

---

[1] Com esse desenvolvimento tecnológico vieram condições favoráveis à erradicação de algumas endemias, cura de doenças, descoberta de mecanismos de prolongamento da vida humana, o alargamento das fronteiras de conhecimento e, consequentemente, uma explosão demográfica sem parâmetros na historia natural, onde o homem passou a ter um domínio quase que ilimitado da natureza. (THENNEPOHL, 2010).

sistema", e propugna mudanças em sua base teórica: a que se preservar para não sucumbir.

Teoriza-se ser a crise ambiental, apenas uma das facetas da Crise ética do modelo econômico capitalista globalizado e da visão antropocêntrica, que o fundamenta, onde o homem se coloca no centro e todos os outros componentes do meio ambiente estão ao seu dispor, sem se quer perceber a interdependência existente entre eles. Entre outras facetas desta crise ética, estariam as desigualdades sociais, regionais e étnicas.

A economia globalizada além de internacionalizar a produção, os recursos financeiros, a cultura e a informação, fez dos riscos socioambientais locais ou regionais, globais e independentes das fronteiras dos países e da divisão de classes sociais.

Diante desse panorama discute-se o surgimento da Sociedade de Risco, termo criado pelo sociólogo Ulrich Beck (apud LEITE & FERREIRA, 2010) como a sociedade na qual os riscos sociais, políticos, ecológicos e individuais tornaram-se incalculáveis e seus efeitos passaram a ser imprevisíveis, escapando cada vez mais das instituições de controle e proteção da sociedade industrial.

São riscos presentes em todas as dimensões da sociedade e que se mostram como de difícil identificação e mensuração.

O risco ecológico, dentre os outros, representa o ponto de maior discussão nos fóruns mundiais, já que em jogo a incolumidade de todos os seres humanos e até do planeta. Além da difícil e improvável recuperação dos danos concretizados por tais riscos.

Frente ao contexto de reconhecimento da gravidade da problemática ambiental, e tendo como marco inicial a publicação da bióloga Rachel Carson (1962), intitulado *Silent Spring* (Primavera Silenciosa), que descrevia os principais desastres naturais da humanidade, tem-se o surgimento do movimento ambientalista, principalmente nos EUA e na Europa.

Os ambientalistas foram os primeiros a relacionar as atividades econômicas humanas ao quadro de degradação ambiental experimentado, e a proporem uma solução para a dicotomia: O desenvolvimento sustentável.

O ideal de Sustentabilidade impulsionou a criação de inúmeras políticas de proteção ambiental nacionais e internacionais, assim como a imposição de normas a

elas conexas. Atentos ao âmbito interno, único interessante aos fins desse trabalho, é possível reconstruir a evolução da legislação ambiental brasileira.

O período que data da chegada dos Portugueses ao Brasil até o início da segunda metade do século XX, caracterizou-se pela omissão legislativa em matéria ambiental, com iniciativas legislativas pontuais onde se cuidava do meio ambiente pela conservação de determinados recursos, para a continuidade da exploração ou pela regulação do direito de propriedade e pelo direito de vizinhança, ancorada em normas de posturas municipais, que também repetiam a prevalente visão patrimonialista privatista. A Constituição Federal de 1934 tratava em dispositivos esparsos da tutela ambiental, e entre as poucas normas infraconstitucionais que traziam algo a respeito se destaca o Regulamento do Pau-brasil (1603), o Código Penal dos Estados Unidos do Brasil (1890), o Código Civil de 1916 e o primeiro Código Florestal brasileiro (1934).

A fase posterior, alocada temporalmente entre a formulação do segundo Código Florestal Brasileiro (1965) e a publicação da Lei de Política Nacional do Meio ambiente (Lei nº 6.938/1981), é conhecida por uma legislação fragmentária, preocupada com o ambiente natural, por razões meramente utilitaristas.

Ramos descreve a posição do legislador na fase fragmentária da legislação ambiental, dizendo:

> O legislador já preocupado com largas categorias de recursos naturais, mas ainda não com o meio ambiente em si mesmo considerado – impôs controles legais às atividades exploratórias. A recepção incipiente da degradação do meio ambiente pelo ordenamento operava, no plano ético como utilitarismo (tutelando somente aquilo que tivesse interesse econômico). (RAMOS, 2006, p. 216)

Sob a égide da Constituição Federal de 1967, que regulou o meio ambiente, sem embora dar-lhe identidade jurídica própria, as leis mais importantes dessa fase são: o Código de Mineração (1967), a Lei de Responsabilidade por Danos Nucleares (1977), a Lei de Parcelamento do Solo Urbano e a Lei de Zoneamento Industrial nas Áreas Críticas de Poluição (1980).

A publicação da Lei nº 6.938/ 81 inaugurou a fase holística da legislação de proteção ambiental brasileira, caracterizada por um sistema ecológico de abordagem multidisciplinar da matéria ambiental, que erigiu o meio ambiente a bem jurídico com autonomia valorativa.

Em seguida, recepcionou e ampliou o tratamento conferido ao meio ambiente a Constituição Federal de 1988, com a cristalização do direito fundamental ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, sendo o instrumento jurídico direcionador da política de proteção ambiental nos moldes atuais.

2.2 O PAPEL DO DIREITO AMBIENTAL NA GARANTIA DO DIREITO TRANSINDIVIDUAL AO MEIO AMBIENTE ECOLOGICAMENTE EQUILIBRADO

Problemática é a expressão meio ambiente, posto que, julgada redundante por muitos estudiosos da área, um dos significados da palavra "ambiente" é o de lugar, âmbito que nos cerca e no qual vivemos, e "meio", não poucas vezes, também significa o local em que se vive.

A despeito dessa observação semântica, e diferentemente de outros ordenamentos[2], a doutrina e legislação nacional adotaram tal expressão, com o objetivo de fornecer a este importante bem coletivo, um conceito unitário, porém abrangente de todos os seus elementos naturais e artificiais, incluídos os culturais correlatos, onde esteja reforçada a ideia de interação e integração entre eles.

José Afonso da Silva, em consonância com o desejo de se criar tal conceito unitário e abrangente para o meio ambiente, afirma:

> [...] O conceito de meio ambiente há de ser, pois, globalizante, abrangente de toda a natureza original e artificial, bem como os bens culturais correlatos, compreendendo, portanto, o solo, a água, o ar, a flora, as belezas naturais, o patrimônio histórico, artístico, turístico, paisagístico e arqueológico. O meio ambiente é, assim, a interação do conjunto de elementos naturais, artificiais e culturais que propiciem o desenvolvimento equilibrado da vida em todas as suas formas. (SILVA, 2007, p.32)

Foi a Lei nº 6.938/81, que dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente, que inaugurou a definição legal de Meio Ambiente, no inciso I, do seu artigo 3º, tratando-o como "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".

---

[2] Portugal, Itália, França e Alemanha, são países que optaram por adotar apenas a expressão ambiente, evitando o pleonasmo.

Este conceito legal foi moldado à ideia de ecossistema, traduzida na visão sistêmica do universo, e de tudo que o compõe, envolto em uma teia de relações que interconectam o todo e suas partes (FARIAS, 2010, p. 324).

A terminologia 'Meio Ambiente' só foi definitivamente consagrada com a promulgação da Constituição Federal de 1988, que a recepcionou sob uma compreensão holística, ou seja, envolvendo o maior número de elementos e aspectos possíveis.

Magliari conforme FARIAS (2010, p. 325), a partir da lição de Silva, redefine o meio ambiente, acrescentando-lhe a moderna ideia de meio ambiente do trabalho, seria esse então:

> [...] a interação e a integração do conjunto de elementos naturais, artificiais, culturais e do trabalho que propiciem o desenvolvimento equilibrado de todas as formas de vida, sem exceções. Logo não haverá um ambiente sadio quando não se elevar, ao mais alto grau de excelência, a qualidade da integração e da interação desse conjunto".

Nesse sentido, mesmo que, por definição, unitário, o meio ambiente pode ser classificado, com fins didáticos e para facilitar a delimitação dos bens jurídicos imediatamente agredidos, em quatros espécies: natural ou físico, constituído pelos recursos naturais; artificial, o construído ou alterado pela atividade humana; o cultural, representado pelo patrimônio material ou imaterial, histórico, artístico, paisagístico, ecológico, científico e turístico; e o meio ambiente do trabalho, extensão do artificial, mas relacionado às relações de trabalho.

Para consecução dos objetivos deste trabalho, deve-se limitar a atenção à disciplina jurídica do meio ambiente natural.

Sendo essa realizada pela positivação do Direito transindividual ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, no âmbito internacional por Declarações e Tratados, e na esfera nacional pela Constituição Federal, com o disposto no artigo 225 e pelos diplomas infraconstitucionais, que tutelam o patrimônio natural, responsabilizando administrativa e penalmente aqueles que promovem sua degradação, independente da obrigação de reparar os danos causados.

A tutela jurídica do bem ambiental nasceu, como todas as demais, da escassez, uma realidade de déficit de bens em relação ao número de pessoas ou da constatação da desigual distribuição dos bens entre os indivíduos. (ANTUNES, 2010 p. 163)

O direito humano fundamental ao meio ambiente ecologicamente equilibrado foi reconhecido internacionalmente através da Declaração Universal do Meio Ambiente, aprovada durante a 1ª Conferência das Nações Unidas Sobre o Meio Ambiente, acontecida no ano de 1972, em Estocolmo, na Suécia. Onde o 1º princípio da Declaração estabeleceu que "o homem tem o direito fundamental à liberdade, à igualdade e ao desfrute de condições de vida adequada em um meio, cuja qualidade lhe permita levar uma vida digna e gozar de bem-estar, e tem a solene obrigação de proteger e melhorar esse meio para as gerações futuras e presentes".

Sobre a positivação desse direito fundamental Fernando Magalhães MODÉ (2009, p. 17) assevera:

> [...] A preocupação com a proteção do meio ambiente, seja tomada por motivações nacionais ou internacionais, atingiu maturidade com a Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente Humano, realizada em Estocolmo, Suécia, no ano de 1972. A partir dessa Conferência das Nações Unidas emergiram tratados e convenções internacionais sobre o meio ambiente, bem como surgiu em âmbito nacional uma série de providências institucionais e legislativas que, nos últimos 30 anos, buscou tratar de forma sistematizada o tema.

De acordo com a clássica divisão dos direitos fundamentais em dimensões[3], estaria o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado inserido na terceira dimensão, entre aqueles permeados pelos conceitos de fraternidade e solidariedade, cujos sujeitos são toda a coletividade e não os indivíduos separadamente.

Neste sentido, conceitua Simone Martins Sebastião, os direitos de terceira dimensão como aqueles que:

> [...] materializam poderes de titularidade coletiva atribuídos genericamente a todas as formações sociais, consagram o princípio da solidariedade, constituem um momento importante no processo de desenvolvimento, expansão e reconhecimento dos direitos humanos, caracterizados, enquanto valores fundamentais indisponíveis, pela nota de uma essencial inexaurabilidade. (SEBASTIÃO, 2007, p.175).

As doutrinas nacional e internacional classificam-no como fundamental, por ser diretamente ligado à concretização do ideal de dignidade humana; meta ou

---

[3] Essas dimensões refletem a evolução da proteção dos direitos fundamentais, levando-se em consideração a realidade social e econômica nos diferentes períodos da história da humanidade.

transindividual[4], por ultrapassar a esfera individual para atingir a humanidade; difuso, pela indivisibilidade do bem ambiental e indeterminabilidade de seus titulares; e ainda, transgeracional, pela previsão da sua manutenção para as gerações futuras.

Na ordem jurídica interna, a Carta Magna de 1988, pela primeira vez, o estabeleceu como direito fundamental da pessoa humana, classificando o meio ambiente como bem de uso comum do povo e essencial a qualidade de vida.

Esta tutela, preliminarmente, era feita pelo direito privado, que protegia basicamente os direitos das relações de vizinhança, ou pelas normas de Direito Penal e Administrativo, sancionadoras do mau uso dos bens naturais.

Mas, recentemente, pela complexidade com que se revestiram as relações socioambientais, foi necessária a construção de uma nova disciplina jurídica, apta a melhor compreensão da relação entre homem e natureza, o Direito Ambiental.

O Direito Ambiental possui papel de suma importância na atual Sociedade de risco, posto que os efeitos do desenvolvimento acarretam o iminente perigo de danos ecológicos e o jovem ramo jurídico objetiva fundamentalmente organizar, em conformidade com o Eco desenvolvimento, a forma pela qual a sociedade se utiliza dos recursos ambientais.

Antunes o compreende como:

> [...] um direito que tem por finalidade regular a apropriação econômica dos bens ambientais, de forma que ela se faça levando em consideração a sustentabilidade dos recursos, o desenvolvimento econômico e social, assegurando aos interessados a participação nas diretrizes a serem adotadas, bem como padrões adequados de saúde e renda. (ANTUNES, 2010 p. 168)

Schwanka ao se empenhar em construir um conceito para o Direito Ambiental que delimitasse seu objeto e sua finalidade, aduz que

> O direito do meio ambiente é constituído por um conjunto de regras jurídicas relativas à proteção da natureza e à luta contra as poluições. Ele se define, portanto, em primeiro lugar pelo seu objeto. Mas é um direito tendo uma finalidade, um objetivo: nosso ambiente está ameaçado, o Direito deve poder vir em seu socorro, imaginando sistemas de prevenção ou de reparação adaptados a uma melhor defesa contra as agressões da sociedade moderna. Então o direito do meio ambiente mais do que a descrição de direito existente é um direito portador de uma mensagem, um Direito do futuro e da antecipação, graças ao qual o homem e a natureza

> encontrarão um relacionamento harmonioso e equilibrado. (SCHWANKA, 2004, p. 86).

Na garantia do direito transindividual ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, o direito ambiental assumi a missão de equilibrar as tensões entre a atividade econômica humana e a natureza, nesse mister desenvolve métodos, elege princípios e discrimina permissões e proibições, definindo os limites e formas da apropriação do bem ambiental.

Para melhor compreensão da tutela ambiental nos moldes atuais torna-se imprescindível a análise mais apurada da evolução das normas de proteção ambiental e do tratamento constitucional dado ao Meio Ambiente, visto ser a Constituição Federal o fundamento de toda a ordem jurídica interna e a responsável por traçar as principais diretrizes de atuação estatal nessa matéria. Sendo que a primeira realizou-se no tópico anterior e a ultima constará no que imediatamente segue.

2.3 A TUTELA JURÍDICA DO MEIO AMBIENTE A PARTIR DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988 E A FORMAÇÃO DO ESTADO DE DIREITO AMBIENTAL NO BRASIL

Diferentemente das Constituições anteriores, que trataram da proteção do meio ambiente de forma tímida e geralmente adstrita à regulamentação do direito de propriedade ou da ordem econômica e financeira, apenas a Constituição Federal de 1988, erigiu em direito fundamental a fruição de um meio ambiente ecologicamente equilibrado, fê-lo no Capítulo VI, do Título VIII (Da ordem Social).

José Afonso da Silva refere-se à evolução da proteção ambiental que proporcionou a promulgação da Constituição Federal de 1988, quando afirma que:

> As Constituições Brasileiras anteriores à de 1988 não traziam nada especificamente sobre a proteção do meio ambiente natural. A Constituição de 1988 foi, portanto, a primeira a tratar deliberadamente da questão ambiental. Pode-se dizer que ela é uma Constituição eminentemente ambientalista. Assumiu o tratamento da matéria em termos amplos e modernos. Traz um capítulo da ordem social. Mas a questão permeia todo o seu texto, correlacionada com os temas fundamentais da ordem constitucional. (SILVA, 2007)

A previsão desse direito na CRFB/88 contextualiza-se pelo advento do Estado de Bem-estar social, no qual os direitos fundamentais assumiram além do caráter de defesa do indivíduo contra o Estado, o caráter prestacional em que ao Estado é imputada a responsabilidade de efetivar determinados direitos dos cidadãos (SARLET, 2009, p. 195). Tendo como influências a Declaração de Estocolmo (1972) e o Relatório Brudtland (1987), nas suas disposições atinentes a compatibilização do desenvolvimento com a gestão dos recursos naturais.

A atual Carta Magna modificou, ainda, a perspectiva com que era tratado o direito ao meio ambiente, da dimensão subjetiva para a moderna e avançada dimensão objetivo-subjetiva.

Sendo que pela dimensão subjetiva a proteção ao meio ambiente fundamentava-se, tão somente, em razões antropocêntricas, o meio ambiente seria tutelado como um bem a serviço do bem-estar do homem. Seria o direito ao meio ambiente equilibrado consistindo apenas no direito do homem de fruir de um ambiente saudável.

A dimensão objetivo-subjetiva, por sua vez, alarga a compreensão anterior, para reconhecer que coexiste o direito subjetivo do indivíduo ao meio ambiente e a proteção autônoma desse bem coletivo.

Edis Milaré comenta sobre a tutela ambiental em razão da ética antropocêntrica alargada dizendo que:

> Nessa nova perspectiva, o meio ambiente deixa de ser considerado um bem jurídico *per accidens*, e é elevado à categoria de bem jurídico *per se*, isto é, com autonomia em relação a outros bens jurídicos protegidos pela ordem jurídica, como é o caso da saúde humana (MILARÉ, 2007, p. 146)

Sem prejuízo dos tantos outros dispositivos do texto constitucional que implícita ou explicitamente tratam da tutela ambiental, exerce a função de norma diretiva da proteção ambiental no Estado brasileiro o artigo 225, com seus incisos e parágrafos, que por tão geral e abstrato, ganha da doutrina o tratamento de princípio expresso, onde assegura que "todos têm o 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".

O caput do citado art. 225 da CRFB/88, claramente demonstra a opção do legislador em definir o meio ambiente como bem de uso comum do povo, dotado de indisponibilidade, já que assegurado também às futuras gerações e essencial à sadia qualidade de vida.

O dispositivo constitucional criou ainda para o Poder Público e a coletividade o dever da preservação ambiental intergeracional, apontando a necessidade de um sistema de responsabilidade compartilhada e solidária entre esses entes.

O mencionado sistema de responsabilidade exige do Estado, ações positivas e típicas de um gestor na direção dos instrumentos que efetivem o direito fundamental em questão e ações negativas, assim como também da coletividade, para que se abstenham das práticas degradadoras.

Quanto à necessidade de Estado e coletividade adotarem ações negativas, em relação ao mau uso dos recursos naturais, Talden Farias evocando ensinamento de Rangel entende que

> [...] o direito do ambiente consubstancia uma pretensão de conteúdo negativo ou de abstenção, pois exige do Estado e da Coletividade comportamentos não nocivos ao meio ambiente ecologicamente equilibrado. Surte desse caráter negativo do direito do ambiente, uma densidade reforçada, dando-lhe um conteúdo similar próprio de direito, liberdade e garantia. (FARIAS, 2010 p. 126)

Na sua atuação positiva, o Poder Público, utilizará os mecanismos de direção e de indução.

De Direção, tradicionais e frequentes, seriam as normas proibitivas ou permissivas de condutas, a fiscalização, o monitoramento ambiental e a aplicação de sanções, como a de reparar o dano ambiental, ao agente degradador dos recursos naturais, prevista no § 3º do art. 225, CRFB/88.

Já os de Indução, pouco usados ainda na ordem interna, regulamentam a prática Estatal de intervir na política de mercado atual para induzir os agentes econômicos a realizarem condutas eleitas como ambientalmente desejáveis. A ação de induzir será reanalisada adiante, já que a Tributação Ambiental, objeto de estudo desse trabalho, caracteriza-se como um de seus mecanismos.

No tocante a repartição de competências, a Constituição Federal de 1988 adotou a regra geral para as entidades federativas, possuem assim, União, Estados membros, Municípios e Distrito federal, em matéria de meio ambiente competência

material comum (CF/88, art. 23) e competência legislativa concorrente (CF/88, art. 24). Cabendo a União editar as normas gerais sobre a matéria, vinculativas dos demais entes.

Verificada a insuficiência do Estado Tradicional em lidar com os problemas ambientais de maior complexidade, como os que ultrapassam as fronteiras territoriais, a nossa Lei Fundamental desenhou no ordenamento jurídico brasileiro o que a doutrina denomina de Estado Democrático de Direito Ambiental, um modelo-parâmetro social, jurídico, econômico e político, fictício e abstrato, com fins na superação dos conflitos ambientais.

Define-o Leite e Ferreira, com fulcro no pensamento de Capela, como

> [...] a forma de Estado que se propõe a aplicar o princípio da solidariedade econômica e social para alcançar um desenvolvimento sustentável, orientado a buscar a igualdade substancial entre os cidadãos, mediante o controle jurídico do uso racional do patrimônio natural. (LEITE & FERREIRA, 2010. p. 119)

Pelo fato de que estaria à efetivação desse Modelo de Estado submetida ao exercício da cidadania solidária e participativa na proteção do bem difuso meio ambiente, já se conhece da árdua e quiçá, utópica, missão que seria sua realização no campo fático, exigindo para começar uma nova cidadania ambiental.

Lamentando a ainda não acontecida efetivação do Estado de Direito Ambiental no Brasil, são apontadas pelo menos cinco funções fundamentais da discussão a respeito desse protótipo: moldar formas mais adequadas para a gestão dos riscos e evitar a irresponsabilidade organizada; juridicizar instrumentos preventivos ou precaucionais que garantam a preservação ambiental diante de danos e riscos abstratos, potenciais e cumulativos; promover a consciência do Direito Ambiental integrado; fomentar a construção de uma consciência ecológica e ampliar o estudo do meio ambiente. (LEITE & FERREIRA, 2010. p.121).

Apesar de não efetivado o Estado de Direito Ambiental no Brasil como delineou a Constituição Federal, o nosso ordenamento vem paulatinamente adotando novos instrumentos, principalmente jurídicos, comprometidos com a causa sustentável, como a Tributação ambiental, que promove a utilização das normas tributárias como meio de intervenção sobre o meio ambiente.

3 A PROTEÇÃO AMBIENTAL SOB O ENFOQUE ECONÔMICO

O fato de que as atividades econômicas humanas interferem diretamente na qualidade dos recursos naturais, positiva ou negativamente, justifica a intervenção do Estado sobre essas atividades na busca do equilíbrio entre o desenvolvimento econômico e o uso racional e responsável dos bens ambientais.

Assim, entrelaçam-se economia e ecologia no intuito de criar uma política sustentável que proporcione o atingimento dos fins almejados pela ordem jurídica brasileira, insculpidos no Texto Constitucional de 1988.

3.1 MEIO AMBIENTE E ECONOMIA

A relação entre meio ambiente e economia tem se apresentado bastante tensa, quando ecologistas e economistas já as compreendem em posições antitéticas[5], graças à histórica interação desastrosa entre o processo produtivo e os recursos naturais. Há interação, pela utilização dos recursos naturais como matéria-prima ou como depósito dos dejetos da produção e há desastre, pela interação sem contabilização dos custos ambientais.

Milaré (2007, p. 65) admite que:

> O mero crescimento econômico, calcado na mutilação do mundo natural e na imprevisão das suas funestas consequências, à falta de doutrina filosófica e ordenamento jurídico capazes de direcionar corretamente os rumos desse mesmo crescimento, acabou por criar um antagonismo entre desenvolvimento socioeconômico e preservação da qualidade ambiental.

Originando-se assim, a aparente dicotomia entre desenvolvimento econômico e meio ambiente no fato de ter evoluído a teoria econômica sob a equivocada concepção de um sistema aberto, onde inexistem limites ao crescimento econômico e o excedente de crescimento estaria condicionado apenas ao emprego, cada vez maior, dos fatores capital e trabalho (MODÉ, 2009).

---

[5] Relativo à antítese, termos ou expressões contrapostas.

Essa concepção é equivocada porque, na verdade, o sistema econômico é fechado, encontra seus limites na disponibilidade dos recursos naturais e energéticos. Sendo a atividade econômica mera transformação de substâncias naturais (matéria-prima) as quais se acresce ou retira um valor de uso pelos processos típicos da indústria e comércio, o excedente de crescimento dependerá da reprodução dos fatores naturais de produção, além dos demais, trabalho e capital. Nesse sentido, pela inesgotabilidade dos fatores humano e financeiro, constata-se que o crescimento econômico esbarra apenas na finitude dos bens ambientais (Hans Christoph Bisnwanger segundo MODÉ, 2009).

Entendida a dependência da economia em relação ao meio ambiente, cabe ressaltar que o equilíbrio ambiental, em contra partida, também guarda estreita dependência com o processo econômico.

No processo produtivo, o excedente de crescimento será automaticamente restituído aos fatores capital e trabalho pelo sistema de preços, no entanto, não o será ao fator natural. Dependerá então, o equilíbrio do meio ambiente de alternativas de compensação aos custos ambientais: o investimento em atividades de recuperação do dano ambiental ou a limitação e sacrifício da atividade exploratória. (Hans Christoph Bisnwanger apud MODÉ, 2009).

Neste contexto, a ordem constitucional atendendo a necessidade de se aproximar e compatibilizar meio ambiente e economia, através do que dispôs nos seus artigos 170 e 225, fixou como objetivo comum às políticas econômica e ambiental brasileira, o desenvolvimento sustentável, tão imprescindível à manutenção da qualidade de vida humana.

Sobre a coexistência harmônica desses fatores para realização do desenvolvimento sustentável, ensina Cristiane Derani (2007, p. 132):

> Quando se usa a expressão desenvolvimento sustentável, tem-se em mente a expansão da atividade econômica vinculada a uma sustentabilidade tanto econômica quanto ecológica [...] Desenvolvimento sustentável implica, então, no ideal de um desenvolvimento harmônico da economia e ecologia que devem ser ajustadas numa correlação de valores onde o máximo econômico reflita igualmente um máximo ecológico.

No mais é possível constatar que a realização da ordem econômica passa pela da ambiental e vice-versa, assim é inequívoca a presença de fatores econômicos nas normas de Direito Ambiental. Explica-se no tópico seguinte.

3.1.1 A natureza econômica das normas de Direito Ambiental

Partindo do fato de que a degradação ambiental é problema de natureza econômica, suas soluções devem necessariamente envolver instrumentos conaturais ao próprio sistema econômico, com o intuito de corrigir os fatores negativos da economia sobre os bens ambientais. (Nusdeo citado por MODÉ, 2009).

Antunes (2010, p. 171) atento a união visceral entre proteção ambiental e regulação econômica, propõe a existência de uma dimensão econômica do Direito Ambiental, nas suas palavras:

> Entendo que o Direito Ambiental pode ser definido como um direito quase de desdobra em três vertentes fundamentais, que são constituídas pelo direito ao meio ambiente, direito do meio ambiente e direito sobre o meio ambiente. Tais vertentes existem, na medida em que o Direito Ambiental é um direito humano fundamental que cumpre a função de integrar os direitos à saudável qualidade de vida, ao desenvolvimento econômico e à proteção dos recursos naturais. Mais do que um direito autônomo, o Direito Ambiental é uma concepção de aplicação da ordem jurídica que penetra transversalmente, em todos os ramos do Direito. O Direito Ambiental, portanto tem uma dimensão humana, uma dimensão ecológica e uma **dimensão econômica** que se devem harmonizar sob o conceito de desenvolvimento sustentado. (grifo nosso).

Tal dimensão coaduna-se com a existência das normas de Direito ambiental de cunho econômico. Essas normas, inspiradas na política econômica nacional, são instrumentos jurídicos próprios do Direito ambiental.

Modé (2009, p. 48) sobre o fator econômico inerente as normas de proteção ambiental, elucida:

> Os instrumentos disponíveis no Direito ambiental, quaisquer que sejam, atuam diretamente no domínio econômico, ao restringirem o direito a livre-iniciativa, de livre disposição da propriedade ou mesmo, ao instituir sobre determinada atividade econômica, um encargo que vise a internalização de externalidade negativa antes suportada pela sociedade.

Como os agentes econômicos privados nem sempre estão aptos a consertar sozinhos as distorções ocasionadas por suas atividades, é imprescindível que o Estado intervenha na ordem econômica, como agente econômico regulador e

normatizador para equacionando interesses individuais e coletivos, das presentes e das futuras gerações, corrigir e disciplinar o mercado com fim no desenvolvimento sustentável.

Nesta senda, torna-se imperiosa uma análise detalhada do fenômeno econômico da intervenção estatal sobre o domínio econômico e sua relação com o controle de externalidades ambientais negativas, questão cerne do objeto desse estudo, a Tributação ambiental.

3.2 A INTERVENÇÃO DO ESTADO NA ATIVIDADE ECONÔMICA

Três grandes sistemas econômicos surgiram ao longo da história, influenciados por fatos e valores sociais de cada época, para explicar o papel do Estado no desenvolvimento econômico, cada um deles delineando a postura que deveria adotar o Estado frente ao mercado, se intervencionista ou não. Cabe então uma superficial exposição desses sistemas.

Primeiramente, a doutrina liberal encabeçada por Adam Smith e inspirada no princípio da livre iniciativa ou livre mercado, segundo o qual o mercado seria auto regulável e a satisfação das necessidades coletivas proporcionada pela perseguição egoística do interesse individual (lucro) (HUGON, 1995). O Estado, por usa vez, teria apenas como função a produção normativa e garantia da livre concorrência. Como ressalta Modé (2009, p. 34):

> O papel do Estado na economia deveria corresponder apenas à proteção da sociedade contra eventuais ataques e à criação e manutenção de obras e instituições públicas, que não sejam do interesse dos indivíduos mantê-las, mas não à intervenção nas leis do mercado e, consequentemente, na prática econômica.

Acontece que a mínima interferência estatal na economia gerou mazelas socioeconômicas como abuso do poder econômico e o aumento das desigualdades sociais.

Tentando conter essas tensões sociais, agravadas pela crise do período entre guerras, substituiu o modelo liberal, o Estado Social, que em detrimento da política concorrencial voraz, assume a responsabilidade de intervir na economia para

controlar as externalidades negativas do modelo anterior (HUGON, 1995). No entanto, sua política de centralizar os meios de produção sem um planejamento estratégico, fez sumir do mercado, quase na totalidade, a iniciativa privada.

Para contornar o fracasso do modelo social, foi construído o pensamento neoliberal, tendência dominante atualmente, que comporta a noção de conjugação de livre concorrência com a atuação de um Estado liberador dos obstáculos à liberdade concorrencial e fiscalizador do mercado, podendo até atuar diretamente em determinados setores econômicos (HUGON, 1995).

Admite a grande doutrina, viver o Estado Brasileiro sob a égide do neoliberalismo. Onde vedando a intervenção arbitrária e ilimitada do Poder Público no domínio dos meios de produção e fundada no respeito à iniciativa privada (CRFB/88, art. 170, parágrafo único), a ordem constitucional nos artigos 173 e 174 estabeleceu critérios, limites e formas para execução dos instrumentos de intervenção.

Ademais é visível que o Estado sempre interviu na economia, ora de forma branda, ora mais aguda.

A intervenção estatal na atividade econômica é considerada fato político, por ser decisão oportuna e conveniente da política pública econômica e jurídico, já que regulamentada pelo direito.

Essa atuação estatal no setor econômico será em sentido amplo quando a máquina estatal participar na consecução de serviços públicos, perseguindo diretamente sua finalidade, qual seja a promoção do bem estar social, ou na atividade econômica em sentido estrito, cuja área de atuação é o setor privado, responsável pela produção e circulação de bens e serviços.

Questionando o emprego das expressões atuação e intervenção, para denominar a mesma atividade estatal, a doutrina admite essa ter sentido mais restrito à regulação econômica, porém critica-a por ser fruto de um preconceito da doutrina liberal, onde intervenção está veiculada a ideia de atuação em área de outrem, assim melhor caracteriza a atuação na atividade econômica em sentido estrito (GRAU, 2010).

Partindo da distinção entre atuação e intervenção, ressalva-se que nessa oportunidade interessa apenas a última, compreendida como a ingerência estatal no campo das atividades econômicas em sentido estrito.

Filiando-se ao posicionamento de Grau (2010, p. 147), a intervenção estatal na atividade econômica em sentido estrito pode ser classificada em três modalidades: intervenção por absorção ou participação, intervenção por direção e intervenção por indução, observe-se:

> No primeiro caso, o Estado intervém **no** domínio econômico; isto é, no campo da atividade econômica em sentido estrito. Desenvolve ação, então, como agente (sujeito) econômico.
> Intervirá, então, por absorção ou participação.
> Quando faz por absorção, o Estado assume integralmente o controle dos meios de produção, e/ou troca em determinado setor da atividade econômica em sentido estrito; atua no regime de monopólio.
> Quando se faz por participação, o Estado assume o controle de parcela dos meios de produção e/ou troca em determinado setor da atividade econômica em sentido estrito, atua em regime de competição com empresas privadas que permanecem a exercitar suas atividades nesse mesmo setor.
> No segundo e no terceiro casos, o Estado intervirá **sobre** o domínio econômico, isto é, sobre o campo da atividade econômica em sentido estrito. Desenvolve ação então, como regulador dessa atividade.
> Intervirá, no caso, por direção ou por indução.
> Quando o faz por direção, o Estado exerce pressão sobre a economia, estabelecendo mecanismos e normas de comportamento compulsório para os sujeitos da atividade econômica em sentido estrito.
> Quando o faz, por indução, o Estado manipula os instrumentos de intervenção em consonância e na conformidade das leis que regem o funcionamento dos mercados. (grifo nosso).

Nesta senda, no primeiro caso, o Estado pode atuar como agente econômico, assumindo controle total (absorção) ou parcial (participação) das atividades econômicas[6] restritas ao setor privado. O Estado-empresário intervirá por previsão do artigo 173 da Constituição Federal e em observância dos imperativos da segurança nacional ou do relevante interesse coletivo.

Precisando os conceitos de segurança nacional e relevante interesse coletivo, o primeiro seria relativo à produção de bens e prestação de serviços ligados ao aparelhamento e funcionamento das forças armadas e o último conexo a assuntos que transcendem a esfera particular dos indivíduos para traduzirem interesses da coletividade.

Comportando-se o Estado como simples agente econômico, estará privado das prerrogativas inerentes ao setor público, pois ao agir como empresário, através das empresas públicas e sociedades de economias mistas, sujeitar-se-á ao regime

[6] Controle total ou parcial dos meios de produção relaciona-se, respectivamente, a monopólio econômico e atuação pelo sistema concorrencial.

jurídico privado, inclusive quanto às obrigações trabalhistas e fiscais decorrentes da atividade exercida.

Seguindo, nos demais casos, assumindo o papel de agente normativo e regulador da economia (CRFB/88, art. 174), o Estado visa proteger o mercado das mazelas do modelo econômico e garantir a realização dos fins da ordem econômica: promoção da vida digna e da justiça social, através dos mecanismos de direção e indução.

Dirige o Estado a atividade econômica quando exerce pressão sobre o setor, através de normas jurídicas cogentes, as quais imputam um comportamento compulsório por parte dos agentes da iniciativa privada, caracterizando normas de comando, cujo descumprimento acarretará na aplicação de respectiva sanção.

Pela indução o Poder público induz a atividade econômica privada a comportar-se de determinada forma, realizando-se em normas dispositivas, onde o comando é substituído pelo expediente do convite ou de incitações, estímulos e incentivos, que a lei oferece àqueles que participem de determinada atividade patrocinada pelo Estado, ou não (Washington Peluso Albino de Souza apud GRAU, 2010). Realiza-se também através de punições, tributárias ou administrativas, com intento de desestimular condutas consideradas inadequadas ou indesejáveis.

O presente trabalho pautar-se-á na Intervenção Estatal **sobre** o domínio econômico através das normas de **indução**, já que propõe a tributação ambiental revestir os tributos de uma função indutora das condutas ambientalmente desejáveis, seja pela indução positiva, quando concedidos benefícios fiscais (v.g. redução ou isenção de tributo, preferência à obtenção do crédito) sobre determinadas atividades, ou negativa, pela oneração de atividade supostamente inadequada aos fins sustentáveis (majoração de imposto incidente sobre determinado bem ou serviço, produzido em desacordo com a gestão racional dos recursos naturais, v.g.).

3.2.1 A intervenção estatal sobre o domínio econômico para conter as externalidades ambientais negativas

Pelo que se extrai do parágrafo único do artigo 170 da nossa Carta Magna, está assegurado a todos, o livre exercício de qualquer atividade econômica, excepcionada sua limitação, apenas, pela política intervencionista, nos casos de imperativo do interesse público, realização da justiça social e observância aos princípios reguladores da ordem econômica e financeira nacional.

Desta forma, tendo sido erigida a defesa do meio ambiente a princípio dessa natureza[7] (CRFB/88, art. 170, V), o Estado intervirá sobre a atividade dos agentes econômicos, sempre que, esta for desempenhada em conflito com os interesses ambientais, buscando reduzir os impactos negativos dessas atividades sobre a natureza, sem, no entanto, impedir o processo produtivo.

Sobre o papel fundamental do Estado de viabilizar a sustentabilidade, brilhantes ensinamentos de Proops et tal (apud MODÉ 2009, p. 47):

> Com relação aos processos políticos que seriam necessários à sustentabilidade, nossa opinião é que o papel do Estado é liderar o mercado (com todas as suas imperfeições) em vez de segui-lo, como ocorre atualmente. Enquanto o mercado certamente será o nexo de interação econômica, o marco dentro do qual ele atua precisará ser estabelecido mediante consenso pelo Estado. Embora, mesmo nos sistemas democráticos, o Estado seja suscetível aos interesses de grupos poderosos, acreditamos que só o Estado, quanto instituição pode oferecer potencialmente a escala temporal necessária à sustentabilidade, além de possuir a autoridade e os meios potenciais para atuar como um agente de equilíbrio em face dos poderosos grupos de interesse.
> [...] só o Estado como instituição pode potencialmente, prover a escala temporal de longo prazo necessária para se solucionarem os problemas ambientais. Nos últimos anos, aprendemos que o mercado é a instituição eficiente para resolver problemas e alocação de curto prazo. Porém, quando nos defrontamos com questões de longo prazo, os mercados fracassam. Os agentes econômicos frequentemente tomam decisões míopes à base de comparações de custos e benefícios individuais (privados). Assim, preferem ter benefícios no presente em vez de no futuro, e custos no futuro, e não no presente. Negligenciam, dessa forma, em suas decisões, o custo decorrente da degradação ambiental.

Entendida a alocação ótima dos recursos como o perfeito equilíbrio entre os custos privados e os custos impostos à sociedade no processo produtivo, sob certas condições, diga-se, por curto prazo, o mercado resolveria o problema da alocação e distribuição de recursos de maneira ótima, fazendo realizar o clássico princípio

---

[7] "Art. 170. A ordem econômica, fundada na valorização do trabalho humano e na livre iniciativa, tem por fim assegurar a todos a existência digna, conforme os ditames da justiça social, observados os seguintes princípios: VI- defesa do meio ambiente, inclusive mediante tratamento diferenciado conforme o impacto ambiental dos produtos e serviços e de seus processos de elaboração e prestação."

econômico, que julga ser o mercado, e sua mão invisível[8], a melhor maneira de organizar a economia, onde a alocação dos recursos é através do mecanismo de oferta e demanda, calcado na satisfação de interesses individuais.

Mas, quando as condições são outras, como a alocação em longo prazo ou de recursos sem preço definido no mercado, tal qual o ar que se respira, ou sem valor e utilidade imediata pra seus titulares, como os resíduos da produção, o mercado não consegui resolver tais questões, surgem então as externalidades a serem superadas ou minimizadas pela Intervenção do Estado (MAY; LUSTOSA; VINHA, 2003).

Externalidade é um fenômeno econômico, especificamente uma falha mercadológica, decorrente da alocação não ótima dos recursos no processo produtivo, que ocasiona a existência de custos ou benefícios da atividade econômica, impostos a sociedade por não terem sido apropriados pelos agentes econômicos no sistema de preços.

Esses efeitos negativos ou positivos são transmitidos à sociedade sem valor econômico, ou seja, mensuração de preço, mas com implicações no bem estar de indivíduos alheios à atividade econômica produtora da externalidade.

Ter-se-á a externalidade positiva, quando aproveitar a sociedade benefícios, por serem os custos sociais de um bem, menores que os privados. Se, no entanto, a sociedade arca com efeitos danosos, trata-se de uma externalidade negativa, onde uma atividade impõe custos não indenizados às pessoas, assim os custos assumidos pela sociedade superam os arcados pelos produtores do bem (NUNES, 2005). Sendo a degradação ambiental, objeto desse estudo, o principal exemplo de externalidade negativa do mercado.

Os custos de bens e serviços são transmitidos aos agentes econômicos pelo sistema de preços. Neste contexto, a degradação ambiental advém da falta de valoração econômico-monetária (preço) da maioria dos recursos naturais. Por serem bens difusos. ou seja, não privados e tidos como não escassos, os danos ambientais não são contabilizados nos preços da produção e acabam sendo externalizados para a sociedade.

---

[8] Em referência a teoria da "mão invisível", de autoria do economista Adam Smith e fundamental para a doutrina liberal.

Desta problemática surge o papel fundamental da intervenção estatal com vistas a forçar os agentes econômicos a internalizarem nos seus produtos e serviços as externalidades negativas advindas da degradação ambiental.

Consisti essa internalização em fazer arcar com os custos da atividade econômica poluidora, através dos preços de produção, os próprios agentes econômicos poluidores, e não toda a sociedade.

Duas principais doutrinas dividem os economistas quanto à solução para a internalização das externalidades negativas de mercado: a formulada por Arthur C. Pigou e a por Ronald Coase.

Formulada pelo inglês Pigou, a teoria da correção de mercado enxerga no Estado a função de garantidor do processo de correção das falhas mercadológicas, através da cobrança de taxas[9] (sistema de tributação positivo) no sentido de equiparar os custos privados aos sociais, onde o Poder público se absteria dessa cobrança se realizadas externalidades positivas, e se negativas, levaria em diante a cobrança da exação.

Nesse sentido, Modé (2009, p. 113) expõe a teoria retro mencionada:

> [...] tal falha de mercado, na visão de Pigou, deve ser corrigida mediante a intervenção do Estado. O Estado atuaria através da imposição tributária de maneira a obrigar os agentes econômicos a considerarem os efeitos negativos no preço de determinado produto, assim como deveria o Estado subvencionar ou criar uma forma de incentivo (retribuição) ao agente econômico por conta da externalidade positiva a que deu causa. O Estado é chamado a corrigir as eventuais falhas de mercado decorrentes das externalidades apresentadas.

Já pela teoria da extensão do mercado, encabeçada por Coase, o mercado é lugar hábil a negociação direta das externalidades pelos causadores e suportadores dos custos sociais, assim sem a intervenção estatal, a imputação de preços aos recursos naturais deve ser regulada pelo mercado.

Aponta-se como solução mais adequada para o problema ambiental, a teoria Pigouviana sem, no entanto, omitir a importância do pensamento de Coase para a economia ambiental, ao desenhar a mensuração econômica das externalidades negativas como obrigação dos agentes econômicos privados.

---

[9] A taxa pigouviana, trata-se de um imposto incidente sobre unidade de poluição, equivalente ao valor do custo social dessa poluição no nível ótimo.

Na obrigação estatal de internalizar as externalidades negativas ambientais, e de acordo com o pensamento de Pigou, o Sistema Tributário é ferramenta eficaz para onerar as atividades que prejudiquem, direta ou indiretamente, os recursos naturais e para induzir comportamentos socialmente desejados, servindo os tributos como preço de transação nos casos em que não identificados os particulares afetados pelo dano causado pela produção (NUNES, 2005).

3.2.2 A Fiscalização, planejamento e incentivo estatal e a atividade econômica sustentável

Intervindo o Estado **sobre** o domínio econômico, nos termos do artigo 174 da Constituição Federal, para contornar as externalidades ambientais negativas tratadas no tópico anterior, o Poder Público exercerá as funções de fiscalização, planejamento e incentivo sobre a atividade econômica.

Atuará fiscalizando a atividade econômica através do exercício do seu Poder de Polícia administrativa e todos os atributos inerentes, limitando os direitos ou a conduta dos agentes econômicos em benefício do bem estar social. Por exemplo, pelo procedimento de licenciamento ambiental ou pela atuação de órgãos como o Conselho Administrativo de Defesa Econômica (CADE).

Por sua vez, o Estado planejador da atividade econômica estabelece diretrizes para o desenvolvimento econômico e fixa objetivos para a ordem econômica. Ressalte-se que parte da doutrina não entende o planejamento como instrumento interventivo. Acosta-se GRAU (2010, p.149 e 150) a esse entendimento, dizendo:

> O planejamento apenas qualifica a intervenção do Estado sobre e no domínio econômico, na medida em que esta, quando consequente ao prévio exercício dele, resulta mais racional. Como observei em outro texto, forma de racional caracterizada pela previsão de comportamentos econômicos e sociais futuros, pela formulação explícita de objetivos e pela definição de meios de ação coordenadamente dispostos, o planejamento, quando aplicado à intervenção, passa a qualificá-la como encetada sob padrões de racionalidade sistematizada.

A função de incentivo, por fim, consisti na concessão de estímulos ou benefícios pelo Estado a particulares que optem agir (indução) em consonância com o interesse social e é pautada em normas de natureza não cogente. Recorre-se a doutrina de GRAU (2010, p. 148), mais uma vez, para melhor elucidação da questão, leciona que:

> Quando o faz, por indução, o Estado manipula os instrumentos de intervenção em consonância e na conformidade das leis que regem o funcionamento do mercado. [...] Ao destinatário da norma resta aberta a alternativa de não se deixar por ela seduzir, deixando de aderir à prescrição nela veiculada. Se adesão a ela se manifestar, no entanto, resultará juridicamente vinculado por prescrições que correspondem aos benefícios usufruídos em decorrência dessa adesão. Penetramos aí, o universo do direito premial.

Os tributos com conotação ambiental exemplificam com esmero o sistema de incentivos ou indução de condutas pelo Estado. Posto que com o objetivo de conduzir os agentes econômicos a comportamentos sustentáveis, o Estado os concede estímulos e isenções fiscais.

3.3 PRINCÍPIOS NORTEADORES DO DIREITO AMBIENTAL ECONÔMICO

A doutrina aponta alguns princípios comuns aos ramos do Direito Ambiental e Econômico, justificando a conjugação desses princípios, por possuírem tais ramos jurídicos, o mesmo objetivo mediato: o bem estar social e a sadia qualidade de vida (MODÉ, 2009).

Apesar de ter adotado o Brasil o modelo romano germânico, que mantém a norma escrita no eixo central da ordem jurídica, o direito nacional assenta-se sobre bases múltiplas, entre elas, os princípios[10].

Conceitua-se princípio como uma espécie do gênero norma, que consisti em um enunciado lógico, explícito ou não, dotado de grande subjetividade e abstração,

[10]Embora não sejam escritos, são positivos e assim devem ser observados pelo aplicador da norma jurídica nos três âmbitos do Poder (judiciário, executivo e legislativo) (ANTUNES, 2010).

pois traduz valores da época e sociedade na qual está inserido, com alcance e dimensão determináveis, apenas, pela atividade do intérprete do Direito.

São os princípios núcleos informadores das regras jurídicas e delas diferem por não estabelecerem comandos objetivos, não possuírem aplicabilidade imediata sobre situações fáticas, além de permitirem interpretações axiológicas, ao passo que as regras admitem somente o exame de seu cumprimento ou não.

As regras, por sua vez, são a aplicação dos princípios, nesta senda, impossível então construir a interpretação e integração das regras sem considerar os princípios (GRAU, 2010).

Em suma, exercem essas normas principiológicas a função de superar as aparentes incoerências, contradições e conflitos entre regras jurídicas ou preencher lacunas em um sistema normativo, dando a regra o melhor sentido e adequado ao caso concreto.

Mirra (1996, p.51), ao tratar da função integrativa que exercem os princípios sobre um corpo normativo, sustenta:

> Os princípios prestam importante auxílio no conhecimento do sistema jurídico, no sentido de uma melhor identificação da coerência e unidade que fazem de um corpo normativo qualquer um verdadeiro sistema lógico e racional. E essa circunstancia é ainda mais importante nas hipóteses de sistemas jurídicos que, como o sistema jurídico ambiental, têm suas normas dispersas em inúmeros textos de lei, que são elaborados ao longo dos anos, sem critério preciso, sem método definido.

No que toca a parte final do pensamento de Mirra, avulta-se a importância dos princípios ambientais, pela complexidade do corpo normativo ambiental, são inúmeras regras jurídicas esparsas, criadas em épocas e contextos diversos e não raramente conflituosas, ficando a cargo da jurisprudência decidir no caso a caso.

Outro fator da produção legislativa ambiental que condiciona o aplicador do direito a constante utilização dos princípios, para que realize a perfeita prestação jurisdicional, é a impossibilidade de previsão de todas as querelas ambientais, já que as particularidades de uma ação ambiental tendem a não se repetir nas demais.

Nesse sentido, preleciona Antunes (2010, p. 178):

> [...] os princípios do Direito Ambiental se tornam mais relevantes e importantes, pois é a partir deles que as matérias que ainda não foram objeto de legislação especifica podem ser tratadas pelo Poder Judiciário e pelos diferentes aplicadores do direito, pois, na inexistência de norma legal, há que se recorrer aos diferentes elementos formadores do Direito,

> conforme expressa determinação da lei de Introdução ao CC e do próprio CPC.

Adiante, para os fins desse trabalho, interessa a análise, mesmo que superficial, dos princípios fundamentais do Direito econômico ambiental: da cooperação, da prevenção e precaução, do desenvolvimento sustentável e do poluidor pagador.

3.3.1 Princípio da Cooperação

Esse princípio contempla duas vertentes interpretativas complementares e não excludentes.

A primeira, derivada do artigo 225 da Constituição Federal, remete a ideia de que a defesa do meio ambiente é dever tanto do Estado, como da coletividade, atuando tais entes conjuntamente, na conjugação dos interesses individuais e coletivos, para definição de prioridades e criação de políticas públicas de defesa e proteção ambiental para presentes e futuras gerações.

Sob essa vertente interpretativa, Cristiane Derani citada por Modé (2009, p. 50) identifica o princípio da cooperação como:

> [...] o resultado de uma divisão de funções dentro da ordem econômica fundada nas relações de mercado. Sua concretização, como princípio do direito ambiental e do direito econômico simultaneamente, se dá, por exemplo, quando se determina a divisão dos custos de uma política preventiva de proteção ambiental, implicando em uma negociação constante entre as atividades do Estado e do cidadão.

A segunda, por sua vez, funda-se no dever de cooperação entre os Estados, empregado em sentido amplo, inclui países, estados membros e municípios, para nos termos da Declaração do Rio sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento (1992) "promover a conservação, proteção e recuperação da integridade e saúde do Ecossistema Terra" (princípio sétimo); "o desenvolvimento e intercâmbio de conhecimento científico e tecnológico" (princípio nono); e o "desestímulo à transferência de atividades ou substâncias altamente nocivas ao meio ambiente e à saúde humana de um país a outro" (princípio quatorze).

3.3.2 Princípio da Prevenção

Expressamente referido no artigo 225 da CRFB/88, esse princípio representa, juntamente com o da precaução, a base teórica da tutela preventiva ao dano ambiental, considerada basilar, reconhecida a irreparabilidade da grande parte das agressões contra a natureza.

Utilizados não raras vezes, pela doutrina e jurisprudência, como expressões sinônimas, prevenção e precaução devem ser diferenciados para a adequada aplicação do direito.

De forma simplista, diferenciam-se por ser o princípio da prevenção empregado sobre atividades de danosidade e respectivo nexo causal conhecidos cientificamente, em que o risco é certo e o perigo é concreto e o princípio da precaução, por sua vez, destinar-se a gerir riscos incertos e desconhecidos, impedindo que se tomem decisões de impacto sobre o meio ambiente, quando não se tem certeza das suas consequências (MODÉ, 2009).

Quanto ao princípio da prevenção, ensina Antunes (2010, p. 187) que "[...] aplica-se aos impactos ambientais já conhecidos e dos quais se possa, com segurança, estabelecer um conjunto de nexos de causalidade que seja suficiente para a identificação dos impactos futuros prováveis".

Neste contexto, identificados os danos, devem ser prevenidos, pelas mais diversificadas vias, entre as quais, as juridicamente previstas: licenciamento ambiental, Estudo de impacto ambiental e outros.

Necessário salientar ainda, que a prevenção aos danos ambientais, não realiza-se na eliminação absoluta deles, mas sim em uma avaliação racional dos danos e dos benefícios frutos de determinada atividade, optando-se pela saída mais viável ambiental e economicamente (ANTUNES, 2010).

3.3.3 Princípio da Precaução

Foi mencionado expressamente no artigo quinze da Declaração do Rio (1992), ao ser imposto aos Estados o dever de tomar medidas de precaução para a proteção do meio ambiente.

É o mais polêmico dos princípios ambientais, por ser seu conteúdo concreto ainda ponto de pouco consenso entre os estudiosos, sendo certo, apenas, que vai além da prevenção ao dano ambiental.

Marcelo Abelha Rodrigues (Apud ANTUNES, 2010, p.183) expressando a concepção dada pela melhor doutrina para o princípio, diz que:

> Tem se utilizado o princípio da precaução quando pretende-se evitar o risco mínimo ao meio ambiente, nos casos de incerteza científica acerca da sua degradação. Assim, quando houver duvida científica da potencialidade do dano ao meio ambiente acerca de qualquer conduta que pretende ser tomada (ex. liberação de organismo geneticamente modificado no meio ambiente, utilização de fertilizantes ou defensivos agrícolas, instalação de atividades ou obras, etc.), incide o princípio da precaução para prevenir o meio ambiente de um risco futuro.

Conforme o ensinamento, a aplicação desse princípio, obrigatoriamente, pressupõe a ausência ou a insuficiência de estudos aptos a identificar as consequências, bem como a extensão das mesmas, que poderão advir de determinada atividade.

3.3.3 Princípio do Desenvolvimento Sustentável

Expresso pelo Princípio terceiro da Declaração do Rio (1992) e acolhido na ordem interna pelos artigos 170 e 225 da CRFB/88, tem como proposta compatibilizar o desenvolvimento econômico e a preservação dos recursos naturais, com vistas a atender as necessidades humanas da presente e das futuras gerações.

Não se trata de proibição ou opressão ao exercício das atividades econômicas, mas tão-somente que estas tenham na variável ambiental um fato a ser relevado quando do seu exercício, ou seja, que os agentes econômicos comprometam-se a causar o menor impacto possível sobre o meio ambiente.

Tal desenvolvimento não poderá ser confundido com crescimento econômico, que está associado ao crescimento quantitativo da economia, pois está ideia

expansionista é contrária à gestão dos recursos naturais. Deve estar relacionado, o princípio sob analise, à busca do incremento da qualidade de vida, portanto, um critério de crescimento qualitativo (MODÉ, 2009).

Sobre o aspecto temporal do desenvolvimento sustentável, ressalta Barbieri (2000, p. 31):

> Considerando que o conceito de desenvolvimento sustentável sugere um legado permanente de uma geração a outra, para que todas possam prover suas necessidades, a sustentabilidade, ou seja, a qualidade daquilo que é sustentável, passa a incorporar o significado de manutenção e conservação *ad eternum* dos recursos naturais. Isso exige avanços científicos e tecnológicos que ampliem permanentemente a capacidade de utilizar, recuperar e conservar esses recursos, bem como novos conceitos de necessidades humanas para avaliar a pressão da sociedade sobre eles.

A causa sustentável exige de toda a coletividade e muito mais do Estado, a realização de políticas ambientais, inquestionavelmente também econômicas, onde a intervenção do Poder público sobre o domínio econômico é essencial.

Defende-se nesse estudo que dentre essas intervenções, as que mais se adequam ao desenvolvimento sustentável são as baseadas na concessão de incentivos, posto que operem na prevenção ao dano ambiental e na criação de uma ética ambiental, onde preservar é mais rentável.

3.3.4 Princípio do Poluidor Pagador

Positivado pelo princípio dezesseis da Declaração do Rio (1992), representa a principal base valorativa do objeto desse trabalho, a tributação com fins ecológicos.

Em nossa Carta Magna, o princípio do poluidor-pagador vem expresso no artigo 225, § 3°: "As condutas e atividades consideradas lesivas ao meio ambiente sujeitarão os infratores, pessoas físicas ou jurídicas, a sanções penais e administrativas, independentemente da obrigação de reparar os danos causados."

Decorrente do princípio da prevenção, este princípio determina que o agente causador do dano ambiental, notadamente o agente econômico, deverá arcar com os custos negativos deste dano, denominados de externalidades negativas (vide 2.2.1), através da internalização destes custos em produtos e serviços.

No mesmo sentido Modé (2009, p. 63):

> Tal princípio 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 pagador, procura-se corrigir este custo adicionado à sociedade, impondo-se sua internalização.

Para a internalização, o agente degradador deverá considerar o valor econômico-monetário do bem ambiental e transmiti-lo ao preço de consumo. Por derradeiro, saliente-se que não é válida a ideia de que o pagamento do custo ambiental autoriza o agente a poluir, pois apesar de o princípio em questão objetivar a reparação do dano, em primeiro plano, pretende a sua prevenção.

4 A POLÍTICA DE TRIBUTAÇÃO AMBIENTAL

Diante da necessidade de intervenção do Estado sobre o domínio econômico para realizar o dever constitucional de assegurar um meio ambiente ecologicamente equilibrado para presentes e futuras gerações, é o tributo o instrumento de atuação estatal mais presente na atividade econômica.

Construída sob esses parâmetros, a política de tributação ambiental consiste em cobrar dos agentes econômicos um valor equivalente aos custos sociais de suas externalidades ambientais negativas, tudo com o propósito de promover o desenvolvimento estatal, que como será visto adiante, não deve olvidar da sustentabilidade ambiental.

4.1 FISCALIDADE, EXTRAFISCALIDADE DOS TRIBUTOS E AFETAÇÃO DE RECEITA NA DEFESA AMBIENTAL

Na incumbência de satisfazer as demandas da coletividade e manter sua estrutura jurídica e administrativa em pleno funcionamento, o Estado capta recursos, principalmente, através da atividade de tributação aos particulares.

O direito de tributar do Estado decorre do seu poder de soberania, exercitado pela transferência aos cofres públicos de parcela do patrimônio dos seus jurisdicionados. Tal parcela é denominada de Tributo e será exigida nos termos previamente definidos pela lei, contribuindo dessa forma os cidadãos para o custeio das despesas coletivas (AMARO, 1997).

A respeito de Tributo, sua definição é dada pelo artigo 3º do Código Tributário Nacional:

> Art. 3º. Tributo é toda prestação pecuniária compulsória, em moeda ou cujo valor nela se possa exprimir, que não constitua sanção de ato ilícito, instituída em lei e cobrada mediante atividade administrativa plenamente vinculada.

Reforçando a definição legal do instituto, ensina Sacha Calmon Navarro Coelho (2001) que "[...] a essência jurídica do tributo é ser prestação pecuniária compulsória em favor do Estado ou da pessoa por este indicada (parafiscalidade), que não constitua sanção de ato ilícito (não seja multa), instituída em lei (não decorrente de contrato)".

Da breve abordagem sobre o conceito de tributos, infere-se com clareza, apenas, a natureza fiscal desses instrumentos jurídicos e sua função como fonte de receita pública. No entanto, é também possível o emprego do tributo nas suas acepções extrafiscal e parafiscal, nesse sentido, o tributo aparece, respectivamente, como um instrumento indutor de comportamentos, visando atingir determinados resultados de ordem social, política ou econômica almejados pelo Estado ou como produto de arrecadação por pessoa jurídica de direito público, a ser utilizado para a consecução de atividades paralelas à da administração pública direta.

Importa ressaltar, que para a compreensão do fenômeno da tributação ecológica interessam somente as particularidades da natureza fiscal e extrafiscal dos tributos, dessa forma, a parafiscalidade tributária não será objeto de análise.

Na tradicional função arrecadatória, a atividade de tributação visa exclusivamente à captação de recursos para o custeio dos serviços públicos, assim há arrecadação da verba necessária para a consecução dos fins estatais.

Sobre a finalidade fiscal, Sebastião (2007, p. 130) diz:

> É aquela que mais comumente se associa aos tributos, vale dizer, enquanto receitas derivadas do Estado. São necessárias para fins de fornecimento de recursos financeiros para que o mesmo possa por em prática suas atividades no cumprimento das metas preestabelecidas de atingimento do bem estar comum e da paz social.

Por sua vez, a extrafiscalidade caracteriza-se por atender fim não meramente arrecadatório, mas indutor de comportamentos, onde o Poder Público limita por meio de sobretaxação, algumas práticas da vida econômica e social julgadas danosas à coletividade, bem como favorece, por meio de incentivos fiscais, às atividades eleitas como vantajosas. (Giannini segundo CAMPOS, 2010).

Juntamente com a ascensão do intervencionismo estatal, avolumou a ocorrência dos tributos de natureza extrafiscal, ao passo que, para muitos estudiosos, a distinção das funções tributárias fiscal e extrafiscal, atualmente, resulta inócua, já que difícil é verificar-se a existência de uma exação com fins apenas

arrecadatórios. Coexistem harmonicamente ambas as funções em um determinado tributo, constatável tão-somente a prevalência desta ou daquela.

É nessa senda que se fala em função ambiental do tributo, onde o Poder Público direciona a atividade de tributação para a correção de falhas, notavelmente as externalidades ambientais negativas, causadas pelo comportamento indevido[11] dos contribuintes.

O caráter extrafiscal predomina nos tributos ambientais, pelo que se percebe, já que primordialmente objetivam induzir comportamentos que, na visão do Estado, sejam ambientalmente desejáveis ou de menor poder ofensivo ao meio ambiente, dirigindo a forma como o contribuinte irá atuar. Importa destacar a possibilidade da ação preventiva do Estado ao dano ambiental quando induz condutas sustentáveis.

Em segundo plano, permanece a função fiscal na ecotributação, quando a arrecadação servirá de fonte das verbas necessárias para o financiamento dos serviços públicos ambientais, em especial o exercício do poder de polícia ambiental, e para a cobertura de gastos originados das atividades poluentes (CAMPOS, 2010).

Sobre a dupla função dos tributos ambientais, falam Oliveira & Guimarães:

> [...] entre os meios de prevenção e combate à poluição, o tributo surge como instrumento eficiente tanto para proporcionar ao Estado recursos para agir (tributação fiscal), como fundamentalmente para estimular condutas não-poluidoras e desestimular as poluidoras (tributação extrafiscal) (OLIVEIRA; GUIMARÃES, 2004).

Mesmo a função arrecadatória da tributação ambiental serve a proteção do meio ambiente, pela possibilidade de afetação da receita proveniente da exação. A tributação, se afeta à fiscalidade, não está atrelada à finalidade específica, mas sim genericamente a consecução dos fins públicos, outra realidade existe quando se trata de tributação predominantemente extrafiscal, como no caso da tributação ambiental, caso em que um fim específico a caracteriza. Disciplina-se que enquanto os impostos com fins fiscais estão subordinados a não vinculação de receita, a tributação extrafiscal detém uma finalidade específica segundo valores positivos do Estado, ou seja, a vinculação é necessária, pois a exação extrafiscal só atingirá plenamente o seu intuito se o produto for aplicado para esse fim específico.

---

[11] Indevido não assume o significado de ilícito, por que como será explanado posteriormente, não é objeto da tributação ambiental as atividades econômicas proibidas, destas cuida os instrumentos de controle proibitivos.

Assim, contrariamente à imposição tributária habitual, a tributação ambiental é apta a destinar os recursos para fins diversos que a simples arrecadação para o erário. Nessa seara, a tributação ambiental é extrafiscal e a defesa do meio ambiente é prioridade, que justifica a afetação da receita à finalidade de defender o meio ambiente como valor tutelado a que se destina (OLIVEIRA; GUIMARÃES, 2004).

Evidenciado o papel instrumental do tributo, com suas funções fiscal e extrafiscal para a tutela ambiental, segue-se na análise da tributação ambiental, como eficaz instrumento de intervenção no domínio econômico para contenção das externalidades ambientais negativas.

4.2 TRIBUTAÇÃO AMBIENTAL: UM INSTRUMENTO ECONÔMICO DE APOIO À SUSTENTABILIDADE

Entendida a defesa ambiental como um dos princípios orientadores do intervencionismo estatal sobre o domínio econômico, está autorizado (ao passo que também obrigado) o Estado, por força do art. 174 da Constituição Federal, a adotar qualquer instrumento jurídico disponível para a implementação de política econômica, com vistas à tutela do meio ambiente (MODÉ, 2009).

Sendo a norma tributária legítimo instrumento de intervenção estatal sobre o domínio econômico e tendo em vista a possibilidade da sua aplicação com finalidade diversa que a de simples arrecadação (extrafiscalidade), resulta claro o seu expressivo potencial para a concretização dos objetivos constitucionais, entre eles a preservação ambiental.

Surge então neste contexto, a Tributação Ambiental, cujo conceito ainda não apresenta consenso perante a doutrina, mas sua atividade consubstancia-se pelo direcionamento das espécies tributárias tradicionais para a proteção do meio ambiente.

Moiche (apud Amaral, 2007, p. 66), conceitua os tributos ambientais como "[...] as prestações pecuniárias exigidas por um ente público com a finalidade principal de produzir efeitos de conservação, reparação, melhoria e, em geral, proteção do meio ambiente".

A tributação ambiental é classificada como uma forma de intervenção por indução, pois o Estado utiliza as normas tributárias para estimular ou desestimular determinada prática econômica, através da desoneração ou oneração fiscal desta, como explica Shoueri (BARD, 2010):

> Na indução por estímulos, proporciona o Estado, vantagens adicionais àqueles que incorrem nos atos contemplados pela norma, que não seriam obtidas no livre funcionamento do mercado, no caso de desincentivos, recai o destinatário da norma em custos que não lhe seria imputados, em caso de livre curso do mercado.

Essa especial tributação é mecanismo de que dispõe o Estado normativo-regulador para corrigir ou atenuar as disfunções e falhas do mercado (externalidades negativas) ofensivas à qualidade ambiental, além de gerar receitas para o financiamento das políticas públicas de proteção ao meio ambiente.

Como já mencionado, as externalidades representam os custos de determinada atividade econômica privada que, por falha mercadológica, não são transmitidos ao preço do produto e acabam sendo sofridos por toda a coletividade.

Opera assim, o objeto desse estudo, na internalização compulsória de custos ambientais, embuti no valor da exação o custo ambiental do bem ou processo produtivo, pretendendo impedir que assuma a coletividade o ônus da atividade poluidora de determinado agente econômico. Nesse sentido, elucida Ferraz:

> [...] é precisamente internalizar os custos ambientais, isto é, trazer para o custo de cada bem ou mercadoria o custo que seu consumo representa em termos ambientais. Não se trata apenas de tributar, mas de tributar racionalmente, mostrando a lógica e a coerência do sistema com os valores social e constitucionalmente eleitos. (FERRAZ, 2005, p. 96).

As hipóteses de incidência da tributação ambiental serão obrigatoriamente atividades lícitas. Partindo-se do pressuposto de sua necessidade na vida socioeconômica, determinada atividade não será proibida (como faz os instrumentos de comando e controle), mas será induzida a adequar-se a utilização sustentável dos recursos naturais e ao emprego de tecnologias de produção limpas, através da oneração ou desoneração fiscal.

A ideia de desoneração, instrumentalizada pelos incentivos fiscais, é propensa aos mecanismos preventivos do dano ambiental e está cristalizada em

uma nova roupagem do Princípio do poluidor-pagador, a figura do Protetor-Recebedor, conforme exposto por Ribeiro:

> O Princípio do Protetor Recebedor defende que o agente público ou privado que de alguma forma protege um bem natural que reverte em benefício da comunidade, deve receber uma compensação financeira como incentivo pelo serviço prestado. Esse Princípio serve de incentivo econômico a quem protege áreas e representa um símbolo de justiça econômica no momento que valoriza os serviços ambientais prestados, remunerando esse serviço; parte do pressuposto que se tem valor econômico é justo que se receba por ele (RIBEIRO, 2005).

A política de incentivos estimula os agentes econômicos a praticarem atos menos prejudiciais ao meio ambiente, isto por que, no mercado, os produtores não beneficiados por uma isenção ambiental v.g., ocuparão posição desfavorável em relação àquele que foi 'premiado' com a benesse, já que seus produtos custarão mais que o do concorrente desonerado, assim, diante da diminuição de sua competitividade, tenderão a mudar seu comportamento para também tornarem-se donatários do benefício tributário.

Por outro lado, a oneração da carga tributária, pela criação de nova exação ou aumento da base de cálculo ou alíquota das já existentes, objetiva desestimular e até inviabilizar a existência de determinada atividade poluidora no mercado. Além de promover o aumento da receita estatal, que pela finalidade específica do tributo, será afetada para políticas públicas ambientais.

Essas normas tributárias fundamentam-se no, anteriormente analisado, Princípio do Poluidor-Pagador, que tende a desanimar as condutas contaminadoras pela responsabilidade objetiva sobre os danos ambientais causados.

Nesta senda, a quantificação dos tributos ambientais deve ser suficiente para tonar o custo de reparação de um dano ambiental maior que o custo de sua proteção, induzindo-se então a preferir essa. Ensina Altamirano, sobre tal quantificação:

> a) O imposto sobre poluentes deve equivaler a uma parte substancial do custo, constituída para implementar elementos ou processos de substituição que não gera poluição ou levá-lo a limites significativamente menor.
> b) O imposto é igual ao custo dos produtos deve ser necessariamente usado para neutralizar a poluição já realizada.
> c) Por último, se a parte da carga está bem posicionada para níveis elevados, o efeito conseguido iria proibir a atividade poluidora. O imposto é utilizado como uma ferramenta para inibir a atividade em questão. (ALTAMIRANO, 2003, p. 72) (tradução nossa).

Por fim, a tributação ambiental demonstra ser eficaz instrumento econômico de apoio à sustentabilidade, seja sob sua forma positiva, pela concessão de incentivos fiscais as atividades ecologicamente adequadas, ou da negativa, pela oneração fiscal das poluidoras, já que estas podem conviver harmonicamente. Na sequencia, analisam-se as vantagens da implementação do objeto desse estudo para a tutela do meio ambiente.

4.2.1 Vantagens da ecotributação em face dos tradicionais instrumentos de comando e controle ambiental

O Estado como agente normativo e regulador da economia, intervém nos processos produtivos, para a realização do princípio constitucional da defesa ao meio ambiente, tendo nessa empreitada os instrumentos normativos e econômicos ao seu dispor (CRFB/88 arts. 170, VI e 174), cada qual com suas características e finalidades (MODÉ, 2009).

Mesmo acertado o entendimento da necessidade de utilização harmônica de ambos os instrumentos para alcançar-se o melhor resultado na política ambiental econômica, é oportuno analisar as vantagens da aplicação do instrumento econômico objeto de estudo, a tributação ambiental, em face dos instrumentos de comando e controle, representados normalmente pela instituição de normas que controlam as atividades econômicas e pelo exercício do poder de polícia.

Modé (2009, p.96) ao tratar do assunto, aponta tais vantagens, dizendo:

> A tributação ambiental oferece algumas vantagens, dentre as quais destacam-se a flexibilidade, o incentivo permanente, a aplicação do princípio da prevenção e a socialização da responsabilidade sobre a preservação do meio ambiente a um menor custo para a sociedade.

A flexibilidade diz respeito ao fato de permanecerem livres os agentes econômicos para se adaptarem, conforme for de seu interesse e necessidade, aos padrões determinados pelo Estado, escolherá o poluidor o comportamento que lhe parece mais conveniente para diminuir o impacto que sua atividade causa sobre o meio ambiente.

É vantajosa, ainda, por efetivar o princípio da prevenção ao dano ambiental, posto que, as normas de tributação ambiental orientam os contribuintes a optarem por comportamentos compatíveis com uso sustentável dos recursos naturais. O viés incentivador dessa política tributária leva os potenciais poluidores a se absterem da prática de atos danosos, o que evita ou minimiza os prejuízos ambientais.

E através da internalização dos custos ambientais da produção que se possibilita a socialização da responsabilidade sobre a preservação do meio ambiente. A imposição de maior carga tributária aos agentes efetivamente mais poluidores distribui mais justa e solidariamente os encargos negativos da produção sobre o meio ambiente, além de gerar arrecadação para o Estado.

Detendo essas vantagens, representa a ecotributação, eficaz via para a tutela da proteção ambiental, principalmente, por viabilizar a prevenção ao dano, através da indução de condutas sustentáveis pela concessão de benefícios fiscais, analisar-se-á a temática no tópico seguinte.

4.2.2 A política de desoneração fiscal e a isenção tributária ambiental

Como visto, o Estado intervém através das normas de tributação ambiental sobre a atividade econômica privada, para conduzir o comportamento dos agentes econômicos à prevenção, minimização ou reparação dos danos ambientais resultantes de suas atividades, e o faz de duas formas: positivamente, pela concessão dos benefícios fiscais, onde o poder público se abstém de arrecadar dividendos no intuito de estimular as práticas ambientalmente desejáveis, premiando os agentes que optem por processos e tecnologias limpas, com a diminuição dos custos fiscais; e negativamente, pela exigência de novos tributos ou dos antigos majorados, com vistas a cobrar do poluidor as externalidades ambientais negativas resultantes de suas atividades, desestimula as práticas degradadoras, por que a sobretaxa no produto, o torna menos competitivo (maior custo) em relação aos demais, a quem foram concedidos os benefícios fiscais ambientais.

No contexto da elevada carga tributária nacional, tendem a ser bem vistas as tentativas de desoneração fiscal, daí pode-se considerar a concessão de benesses fiscais o instrumento jurídico-tributário mais eficiente no combate à degradação

ambiental, posto que a indução comportamental pela via premial, graças a ampla aceitabilidade, conduz o agente mais fácil e rapidamente à mudança de postura. Ao passo que a criação de novos tributos ou a oneração dos existentes encontra a resistência do contribuinte.

Sobre a importância de uma política tributária de incentivos para a proteção ambiental, Altamirano aduz:

> [...] uma política tributária que utiliza de instrumentos econômicos para melhorar o impacto ambiental, deve privilegiar os estímulos tributários e incentivos econômicos frente ao propósito de modificar o comportamento dos agentes mediante a aplicação de taxas ou impostos. Estas medidas não só se atentarão a otimizar o impacto pois elas possuem atuação anterior ou concomitante a degradação ambiental razão pela qual resultam menos custosas que as tentativas de corrigir a degradação de forma posterior. (ALTAMIRANO, 2003, p. 101). (tradução nossa)

Assim, também, se caracteriza mais eficaz para a defesa ambiental, na medida em que induz o comportamento dos contribuintes de maneira preservacionista. Essa política fiscal positiva é instrumentalizada, principalmente, pela isenção.

Prevista no artigo 151, inciso II da Constituição Federal de 1988, a isenção viabiliza a conservação ambiental, por prever a possibilidade de liberar do pagamento de determinado gravame aqueles que de alguma forma contribuem a efetivação do direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado. Nesta seara, é um forte fator indutor de condutas ecologicamente corretas.

Doutrinariamente é conceituada como uma limitação legal do âmbito de validade da norma jurídica que impede que o tributo nasça ou que faz com que surja mitigado. A lei de isenção atua retirando do campo de incidência das normas tributárias situações fáticas. Portanto, a obrigação de pagar o gravame não chega a nascer (CARRAZZA, 2006, p. 829).

A norma isentiva efetiva o princípio do Poluidor-pagador, na medida em que incide indiretamente sobre condutas, pois se é concedido o benefício da isenção de determinado tributo a um agente econômico que esteja, por exemplo, reciclando os dejetos advindos de seu processo produtivo, acabarão os demais agentes do mercado, não premiados, arcando indiretamente pelo seu comportamento poluente, sendo que o pagamento do tributo, cujo outro foi isento, representa o valor da externalidade ambiental negativa fruto de sua atividade produtora, sem contar que

tende o Estado a aumentar o valor da carga tributária desses agentes para compensar os valores não arrecadados por força da concessão do benefício.

Na sequencia, realiza-se uma revisão dos princípios constitucionais tributários limitadores do exercício do poder de tributar em face dos objetivos ambientais, tornam-se então, princípios do direito ambiental tributário.

4.3 LIMITAÇÕES CONSTITUCIONAIS À ECOTRIBUTAÇÃO: OS PRINCÍPIOS DO DIREITO AMBIENTAL TRIBUTÁRIO

Como disposto no decorrer desse trabalho, as normas jurídicas de tributação ambiental, pela primordial função extrafiscal que exercem ao corrigir falhas mercadológicas, através da internalização dos custos ambientais, são consideradas instrumentos de intervenção sobre o domínio econômico, portanto, devem ter sua aplicação pautada nos princípios da ordem econômica (CRFB/88, art. 170). Por outro lado, não perdem seu caráter de normas jurídico-tributárias, e assim, como as demais, submetem-se aos princípios tributários que a Constituição Federal de 1988 e a legislação complementar prevêem.

A tributação com fins ambientais, dessa forma, terá o direcionamento resultante da ponderação entre os princípios econômicos e tributários da ordem constitucional. Cabendo ao interpréte, no caso concreto, aferir o peso de cada princípio e restringir ou ampliar o alcance de uns sobre outros na hipótese.

Sendo que, nessa oportunidade serão esmiuçados somente os princípios tributários, importantes auxiliares na determinação do papel do tributo ambiental no Brasil.

Os princípios constitucionais tributários objetivando a proteção aos direitos e garantias fundamentais dos contribuintes, representam verdadeiras restrições ao exercício do poder de tributar abstrato e concreto[12]. No entanto, ao assumir a tributação a conotação ecológica, esses princípios devem ser revisados, para que alcançado o equilíbrio entre a preocupação jurídica com a tutela do meio ambiente e a segurança jurídica dos contribuintes, principalmente.

---

[12] A expressão "exercício do poder de tributar abstrato e concreto" refere-se à produção de leis tributárias e a aplicação de tais leis, respectivamente.

Nesse sentido, fala Campos do ponto equilíbrio:

> Deve-se buscar harmonizar estas proteções constitucionais dos contribuintes com o dever de tutela ambiental [...]. O grande desafio é o de encontrar o ponto de equilíbrio entre o interesse predominantemente extrafiscal de proteção ambiental pelo Direito Tributário e o dever de cuidado para não se imporem restrições desproporcionais aos contribuintes e, portanto, lesivas de seus direitos fundamentais. (CAMPOS, 2010, p.11).

O primeiro desses princípios é o da legalidade, cuja abordagem abrange o da tipicidade tributária. Previsto pelo art. 150, I, da CRFB/88[13], a obediência à legalidade tributária diz respeito à obrigatoriamente serem criados ou majorados os tributos através de expedição de lei *(latu sensu)* pelo ente competente, tal princípio tem como funções criar a obrigação de contribuição para todos os indivíduos, tendo em vista o caráter genérico e obrigatório da lei, além de assegurar juridicamente o contribuinte e seu patrimônio (MODÉ, 2009).

Ao seu lado, o princípio da tipicidade (CTN, art. 97), que exige da lei a descrição minuciosa de todos os elementos estruturais[14] da regra-matriz de incidência, reconhecido assim o tipo legal tributário como fechado ou cerrado. Entretanto, essa tipicidade fechada, não poderá obstaculizar a aplicação dos tributos ambientais, a dificuldade de adequação dos conceitos ambientais imprecisos e amplos e das constantes descobertas científicas na área à estrita legalidade, imporá a mitigação desse princípio, como ensina Modé (2009, p. 81), baseado em lição de José Marques Domingues de Oliveira:

> O princípio da tipicidade, no que tange à aplicação da tributação ambiental, deve sofrer uma mitigação, em atenção ao princípio da proporcionalidade, uma vez que, por constituir-se instrumento de política econômica, deve atender à defesa do meio ambiente [...], não podendo encontrar óbice na tipicidade cerrada.

Na sequencia, o princípio da capacidade contributiva, expressamente referenciado no §1° do art. 145 da CRFB/88, nos seus termos "sempre que possível,

---

[13] "Art. 150. Sem prejuízo de outras garantias asseguradas ao contribuinte, é vedado à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios: I- Exigir ou aumentar tributo sem lei que o estabeleça".

[14] São os elementos estruturais da norma tributária: a definição do fato gerador da obrigação principal; identificação dos sujeitos ativo e passivo; a fixação da alíquota e da base de calculo do tributo; hipótese de exclusão, suspensão e extinção de créditos tributários ou de dispensa ou redução de penalidades; e infração e penalidades (CTN, art. 97).

os impostos terão caráter pessoal e serão graduados segundo a capacidade econômica do contribuinte".

As normas tributárias devem ser imputadas a cada contribuinte na medida de sua condição financeira para suportar a exação. Com o intuito de igualdade e justiça fiscal, os contribuintes não poderão ser discriminados se estiverem em situação jurídico-econômica equivalente, por outro lado, se em situações díspares, serão discriminados conforme suas diferenças, para realização da igualdade material.

Sobre essa limitação tributária, preleciona Amaro (1997):

> O princípio da capacidade contributiva inspira-se na ordem natural das coisas: onde não houver riqueza é inútil instituir imposto, do mesmo modo que em terra seca não adiante abrir poço em busca de água. Porém, na formulação jurídica do princípio, não se quer apenas prescrever a eficácia da lei de incidência; em vez disso, quer-se preservar o contribuinte, buscando evitar que uma tributação excessiva comprometa os seus meios de subsistência, ou o livre exercício de sua profissão, ou a livre exploração de sua empresa, ou o exercício de outros direitos fundamentais, já que tudo isso relativiza sua capacidade econômica.

A questão a se responder é se o princípio da capacidade contributiva limita a tributação com a finalidade extrafiscal de proteção ambiental, entre aqueles que afastam essa limitação, está Altamirano, contraposto à maioria da doutrina que entende de observância obrigatória o princípio, mesmo na hipótese dessa especial tributação.

É o entendimento da doutrina dominante, nas palavras de Modé (2009, p. 88):

> O tributo, ainda que não guarde por finalidade uma função recaudatória, não pode ter por hipótese de incidência fato sem qualquer conteúdo econômico. De outro lado, o sujeito passivo da obrigação tributária criada deve ter condições econômicas de suportar a exação, não importando atue o tributo com finalidade fiscal ou não. [...] O excesso de exação, caso se verifique, pode indicar, além de violação ao princípio da capacidade contributiva, efeito confiscatório, vedado no ordenamento jurídico brasileiro.

Da vedação à existência de tributos que absorvam parcela da renda ou do patrimônio do contribuinte, surge o princípio do não-confisco, positivado no art. 150, IV da CRFB/88. Tal princípio possui aplicação inafastável nas normas do Direito tributário ambiental, segundo Modé (2009, p. 92) a ecotributação "[...] ao internalizar os custos ambientais envolvidos, em relação a um dado produto ou a uma dada atividade econômica, deve limitar-se a não invasão da propriedade, ou da renda, sob pena de caracterizar efeito confiscatório".

Por fim, analisa-se o princípio do caráter não sancionatório, onde do próprio conceito de tributo (CTN, art. 3º) já se absorve que ele não poderá ser utilizado como sanção à pratica de atos ilícitos. Na seara da Tributação ambiental, objeto desse estudo, as imposições fiscais recaem sobre atividades lícitas, de natureza econômica e com reconhecida necessidade para a vida socioeconômica, assim os tributos ambientais não incidem para punir o descumprimento de uma regra de direção ou comando que proíbe o exercício da tal prática, mas incide para induzir que o agente econômico evite o comportamento ambientalmente indesejável, por perceber que a ele está associado consequência financeira negativa.

Novamente, recorre-se à doutrina de Modé (2009, p.83), para melhor elucidação do princípio:

> Demonstra-se com isso que a razão motivadora da tributação ambiental não é a mesma sobre as quais se fundam as sanções. A aplicação da tributação ambiental não tem por objetivo punir o descumprimento de um comando normativo (proibitivo); ao contrário, a partir do reconhecimento de que uma atividade econômica é necessária à sociedade (seja por fornecer produtos indispensáveis à vida social, seja por garantir empregos e renda a determinada comunidade, ou por outra razão qualquer) busca ajustá-la a uma forma de realização mais adequada do ponto de vista ambiental, desincentivando (pelo reflexo econômico negativo que impõe) que o comportamento de um determinado agente econômico ou conjunto de agentes, se modifique para o que se tenha por ambientalmente desejável.

O próximo tópico tratar-se-á da aplicação da tributação extrafiscal para a proteção do meio ambiente nas espécies do Sistema Tributário Nacional, adiante-se que esse instrumento econômico de intervenção será aplicável a quase todas elas.

4.4 TRIBUTAÇÃO AMBIENTAL E ESPÉCIES TRIBUTÁRIAS BRASILEIRAS

Em matéria de tributação ambiental, o Brasil é um Estado privilegiado, pois seu Sistema Tributário oferece uma enorme gama de possibilidades para implementação de uma política tributária ambiental. Desse modo, discorrer-se-á, sem pretensão em exaurir o tema, sobre a utilização dos diferentes tipos de tributos previstos na ordem jurídica nacional como instrumentos de intervenção estatal para a proteção ao meio ambiente.

A Constituição Federal de 1988, ao tratar do Sistema Tributário Nacional, o faz nos seguintes termos:

> Art. 145. A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios poderão instituir os seguintes tributos:
> I – impostos;
> II – taxas, em razão do exercício de polícia ou pela utilização, efetiva ou potencial, de serviço público específico ou divisível, prestado ao contribuinte ou postos;
> III – contribuição de melhoria, decorrente de obras públicas.

Assim, segundo o art. 145, são tributos os impostos, as taxas e as contribuições de melhoria. No entanto, a doutrina elenca outras formas de tributação, não previstas no rol desse artigo: o empréstimo compulsório (CRFB/88, art. 148), a contribuição parafiscal ou contribuições sociais (CRFB/88, art. 149) e de Custeio da Seguridade Social (CRFB/88, art.195).

Os impostos são exações não vinculadas a uma ação estatal, sem produto da arrecadação com destino pré-determinado, dentre as espécies tributárias é a mais utilizada pela política de tributação ambiental, graças a sua função extrafiscal. Podendo ser instituído novo imposto, desde que por lei complementar, não cumulativo e com base de cálculo diferente da dos impostos já existentes, ou modificado, através da majoração ou redução das alíquotas e bases de cálculos ou pela concessão de isenções, na medida em que objetive estimular ou desestimular determinado comportamento.

Nesse sentido, para Ribas (2005):

> Os impostos oferecem o mais fértil campo de eleição extrafiscal, principalmente os indiretos, incidentes sobre a produção e o consumo. Podem ser vastamente utilizados como instrumentos de tributação no campo ambiental, por meio de mecanismos de graduações de alíquotas, reduções de base de cálculo e seletividade, isenções e restituições, dependendo da natureza dos produtos, visando a incrementar ou desestimular a produção dos que sejam poluidores ou cujo processo produtivo afete negativamente o ambiente.

Quanto às taxas, são vinculadas a uma ação estatal qual seja a prestação de um serviço público, de forma efetiva ou potencial ou o exercício do poder de polícia. As taxas cobradas com conotação ambiental devem ter graduação conforme o custo dos serviços ambientais relacionados à carga poluidora pelos contribuintes, gerando verbas para o custeio das tarefas administrativas correspondentes: licenciamentos,

controle e fiscalização do mercado e atividades de recuperação a áreas degradadas, além de suficientes para induzir o poluidor a buscar alternativas de conduta menos poluidoras visando diminuir o gasto com taxas.

Por sua vez, as contribuições de melhoria, tributos também vinculados a uma ação estatal, especificamente, a construção de obras públicas, que venham a valorizar imóveis privados. Com fim ambiental as receitas dessas contribuições seriam utilizadas para internalização dos danos ambientais advindos da obra.

Importante colocar que não pretende esse estudo a análise detalhada de cada espécie tributária frente à extrafiscalidade ambiental, mas apenas mostrar as inúmeras possibilidades de aplicação da tributação ambiental no Sistema Tributário Nacional.

5 CONCLUSÃO

Assim como para a promoção do desenvolvimento econômico, a intervenção do Estado vem se mostrando indispensável para o gerenciamento dos recursos naturais, a fim de garantir a efetividade dos interesses individuais e coletivos de gerações presentes e futuras. Como consequência de tal intervenção, a internalização dos custos ambientais, além de medida de cunho econômico é realizadora de justiça, ao passo que infere no preço dos produtos o custo ambiental de sua produção, fato que no livre mercado não aconteceria.

Os agentes da economia privada tendem a excluir da administração de preços os custos advindos da degradação ambiental, esses custos são então transmitidos a sociedade. No intuito de corrigir essa falha o Estado utiliza a tributação com fins extrafiscais, induzindo o agente econômico a adotar condutas que causem menor impacto ambiental e desestimulando aquelas que o agridem.

Os tributos ambientais colocam em prática o princípio do poluidor pagador, onde a internalização dos custos ambientais negativos poderá ser feita de duas formas: através da oneração tributária, pela criação de um novo tributo ou majoração de um já existente ou pela desoneração tributária, através da concessão de benefícios fiscais, principalmente da isenção total ou parcial.

No entanto, pela alta carga tributária que suporta os cidadãos brasileiros é razoável investir na extrafiscalidade de tributos já existentes ou na política desonerativa, evitando-se a criação de novas obrigações fiscais.

É nítida sua vantagem em face dos tradicionais instrumentos de controle e comando ambientais, por priorizar a prevenção ou mitigação ao dano ambiental, normalmente de difícil reparação e por vezes impossível, enquanto aquelas cuidam da permissão ou proibição a determinadas práticas que interfiram nos recursos naturais, como também as sanções cabíveis aos que descumpram suas disposições.

Essa medida não visa estagnar a economia tornando inacessível o ciclo produtivo, mas oferecer uma proteção elevada contra os danos ambientais através do sistema tributário, procurando assim, a precaução, a ação preventiva e a correção dos ataques ao ambiente a fim de estabilizar a relação homem-natureza e melhorar a qualidade de vida das pessoas.

A efetividade da tributação ambiental estará condicionada a instituição de tributos capazes de modificar atitudes nos setores econômicos que dependam da extração de recursos naturais para o seu desenvolvimento. Com a implantação dessas cargas tributárias esses setores poluidores não serão estimulados a continuar produzindo pela onerosidade que os custos das externalidades negativas lhe imperam. Ao mesmo passo em que, em sentido contrário os setores que se utilizarem de políticas e tecnologias depuradoras terão as taxas tributárias de seus produtos reduzidas, fazendo com que esses produtos sejam disponíveis no mercado consumidor a preços bem mais acessíveis do que os poluentes. Esse modelo de política tributária faz com que os consumidores adquiram cada vez mais produtos que causem menor dano ecológico.

Por todo o exposto nesse trabalho prova-se que o Direito Tributário pode ser um instrumento transformador da sociedade. Se antes os tributos serviam apenas para a manutenção das estruturas de poder e prestação de serviços públicos, na atualidade desempenham o importante papel extrafiscal de influenciar em condutas danosas a sociedade e em especial ao meio ambiente apresentando-se como um meio inovador e eficaz de controle social ao modificar o modo de vida das pessoas e em especial aos agentes econômicos a principio. Os tributos com finalidade ecológica ameaçarão atividades econômicas que estejam fora de padrões sustentáveis e proporcionarão o bem-estar das atuais e vindouras gerações realizando assim o seu ideal: aumentar a eficiência econômica de forma ambientalmente desejável.

Tendo sido o objetivo atingido, ressalta-se que com a aplicação da tributação ambiental, todos serão beneficiados: o Estado, porque diminuirá o custeio de recursos que seriam destinados ao restabelecimento de danos causados por agentes poluidores; os agentes econômicos, que tendo sua carga tributária diminuída através da concessão dos incentivos terá maiores rendimentos financeiros e a Sociedade como um todo, que além de adquirir produtos ambientalmente corretos a um preço acessível, terá seu direito ao meio ambiente equilibrado garantido, disfrutará de uma melhor qualidade de vida.

REFERÊNCIAS

ALTAMIRANO, Alejandro C. El Derecho constitucional a um ambiente sano, direchos humanos y su vinculacion com el derecho tributário. In: MARTINS, James (Coord.). *Tributação e Meio Ambiente*. Curitiba: Juruá, 2003.

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

AMARO, Luciano. *Direito Tributário Brasileiro.* São Paulo: Saraiva, 1997.

ANTUNES, Paulo de Bessa. Direito ambiental: aspectos fundamentais. In: FARIAS, Talden; COUTINHO, Francisco Seráphico da Nóbrega (Coord.). *Direito ambiental: o meio ambiente e os desafios da contemporaneidade.* Belo Horizonte: Fórum, 2010. p. 161-194.

ANTUNES, Paulo de Bessa. *Direito Ambiental como Direito Econômico – Análise Crítica.* Revista de Informação Legislativa. Brasília, nº 115, jul/set, 1992.

BARBIERI, José Carlos. *Desenvolvimento e Meio Ambiente: as estratégias de mudanças da Agenda 21.* 3 ed. Rio de Janeiro: Vozes, 2000.

BARD, Fernanda Matos. *Tributação e a proteção do meio ambiente.* Jus Navigandi, Teresina, ano 15, n. 2416, 11 fev. 2010. Disponível em: <http://jus.uol.com.br/revista/texto/14342>. Acesso em: 10 ago. 2011.

BRASIL. Constituição (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil.* 39. ed. São Paulo: Saraiva, 2009.

BRASIL. *Código Tributário Nacional.* 31. ed. São Paulo: Saraiva, 2004.

CAMPOS, Carlos Alexandre de Azevedo. *Tributação e tutela do meio ambiente.* Jus Navigandi, Teresina, ano 15, n. 2410, 5 fev. 2010. Disponível em:<http://jus.uol.com.br/revista/texto/14288>. Acesso em: 11 ago. 2011.

CARRAZZA, Roque Antônio. *Curso de Direito Constitucional Tributário*. 22 ed. São Paulo: Malheiros, 2006.

COELHO, Sacha Calmon Navarro. *Curso de Direito Tributário Brasileiro*. 6. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2001.

FARIAS, Talden. *Termo de ajustamento de conduta e defesa do meio ambiente na sociedade de risco*. In: FARIAS, Talden; COUTINHO, Francisco Seráphico da Nóbrega (Coord.). Direito ambiental: o meio ambiente e os desafios da contemporaneidade. Belo Horizonte: Fórum, 2010. p. 131-140.

FERRAZ, Roberto. Tributação e Meio Ambiente: o Green Tax no Brasil (A contribuição de intervenção da Emenda 33/2001). In. MARINS, James. *Tributação e meio ambiente*. 1. ed. (2002), 5. tiragem, Curitiba: Juruá, 2005.

GRAU, Eros Roberto. *A Ordem Econômica na Constituição de 1988*. 14 ed. rev. Atual. São Paulo: Malheiros, 2010.

HUGON, Paul. *História das doutrinas econômicas*. 14 ed. São Paulo: Atlas, 1995.

LEITE, José Rubens Morato; FERREIRA, Maria Leonor Paes Cavalcanti. *Estado de Direito Ambiental no Brasil: uma visão evolutiva*. In: FARIAS, Talden; COUTINHO, Francisco Seráphico da Nóbrega (Coord.). Direito ambiental: o meio ambiente e os desafios da contemporaneidade. Belo Horizonte: Fórum, 2010. p. 131-140.

MAY, Peter H.; LUSTOSA, Maria Cecília; VINHA, Valéria da (Coord.) *Economia do meio ambiente: Teoria e Prática*. 5 ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2005.

MILARÉ, Edis, *Direito do Ambiente: doutrina, prática, jurisprudência, glossário*. 5. ed. São Paulo: Editora dos Tribunais, 2007.

MIRRA, Álvaro Luiz Valery. *Princípios fundamentais do Direito Ambiental*. In: Revista de Direito Ambiental, n.2, abr./jun, 1996.

MODÉ, Fernando Magalhães. *Tributação Ambiental* A função do Tributo na Proteção do Meio Ambiente. Curitiba: Juruá, 2009.

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

OLIVEIRA, Flávia de Paiva Medeiros de; GUIMARÃES, Flávio Romero. *Direito, Meio Ambiente e Cidadania: uma abordagem interdisciplinar.* São Paulo: Madras, 2004.

RAMOS, José Eduardo Silvério. Tributação ambiental; o tributo como instrumento de preservação do meio ambiente. Revista Tributária e de Finanças Públicas, v. 14, n. 71, p. 248- 273, nov./ dez. 2006.

RIBEIRO, Maria de Fátima e FERREIRA, Jussara S. Assis Borges Nasser. O papel do Estado no desenvolvimento econômico sustentável: reflexões sobre a tributação ambiental como instrumento de políticas públicas. In. TÔRRES, Heleno Taveira (org.). *Direito Tributário Ambiental.* São Paulo: Malheiros, 2005.

SARLET, Ingo Wolfgang. *A eficácia dos direitos fundamentais: uma teoria geral dos direitos fundamentais na perspectiva constitucional.* 10 ed. rev. e ampl. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2009.

SCHWANKA, Cristiane. *O direito fundamental ao meio ambiente ecologicamente equilibrado.* In. SPAREMBERGER, Raquel Fabiana Lopes e AUGUSTIN, Sérgio (Orgs.). *Direito ambiental e bioética*: legislação, educação e cidadania. Caxias do Sul, RS: Editora da UCS, 2004.

SEBASTIÃO, Simone Martins. *Tributo Ambiental – extrafiscalidade e função promocional do direito.* Curitiba: Juruá, 2007.

SILVA, José Afonso da. *Direito constitucional ambiental.* 6. ed. São Paulo: Forense, 2007.

THENNEPOHL, Terence Dornelles. O desenvolvimento econômico da sociedade moderna e o principio da precaução no Direito Ambiental. In: FARIAS, Talden; COUTINHO, Francisco Seráphico da Nóbrega (Coord.). *Direito ambiental: o meio ambiente e os desafios da contemporaneidade.* Belo Horizonte: Fórum, 2010. p. 465-476.