

GILSON CESAR BORGES DE ALMEIDA

**A EXTRAFISCALIDADE NA TRIBUTAÇÃO AMBIENTAL: UM
INSTRUMENTO EFICAZ PARA A REALIZAÇÃO DO
DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL**

Dissertação apresentada como requisito parcial
para a obtenção do título de Mestre em Direito
no PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO em
Direito da Universidade de Caxias do Sul.

Orientador:

Prof. Dr. Anderson Orestes Cavalcante Lobato

CAXIAS DO SUL

Maio, 2003

Dedicatória

A vós, Senhor, que sendo Caminho, Verdade e Vida, sempre me
tem amparado.

A ti, Maria Aparecida, fibra, serenidade, ternura, amor e
entusiasmo que alimenta a minha caminhada.

A vocês, Mateus e Lucas, meu incentivo permanente, as
horas da minha ausência, retribuo com o exemplo de fé e persistência.

Agradecimentos

Ao professor Dr. Anderson Orestes Cavalcante Lobato pela orientação e incentivo.

Aos professores do Curso de Mestrado em Direito pela dedicação.

Aos colegas do Mestrado pelo mútuo crescimento pessoal e intelectual.

À Universidade de Caxias do Sul pelo compromisso acadêmico e social.

Aos meus alunos pelos desafios.

À Receita Federal pelo exemplo na busca da Justiça Fiscal.

Aos meus familiares, amigos e colegas pelo constante apoio.

SUMÁRIO

RESUMO

INTRODUÇÃO.....	01
-----------------	----

PARTE 1- A CONTRIBUIÇÃO DA TRIBUTAÇÃO AMBIENTAL PARA O DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL

CAPÍTULO 1 – O MEIO AMBIENTE E O DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL

1.1 O despertar para o meio ambiente.....	13
1.1.1 Uma noção de ecologia.....	14
1.1.2 A concepção de meio ambiente.....	16
1.1.3 O Direito Ambiental.....	18
1.1.4 O emergir de uma nova teoria jurídica.....	20
1.1.5 O Direito ao meio ambiente: direito fundamental do cidadão.....	21
1.2 O movimento ambientalista.....	24
1.2.1 Manifestações ambientais anteriores a Estocolmo.....	26
1.2.2 A Conferência de Estocolmo-1972.....	28
1.2.3 A Cúpula da Terra – Rio de Janeiro/1992.....	30
1.2.4 A Cúpula Mundial do Desenvolvimento Sustentável – Joanesburgo/2002.....	34
1.3 A proteção ambiental no Brasil.....	37
1.4 Uma forma viável de desenvolvimento.....	42
1.5 Brundtland e o desenvolvimento sustentável.....	44

CAPÍTULO 2 – A TRIBUTAÇÃO AMBIENTAL E A IDÉIA DE SUSTENTABILIDADE

2.1 O poder de polícia e a sustentabilidade.....	50
2.2 Instrumentos da sustentabilidade.....	52
2.2.1 Estudo prévio de impacto ambiental.....	53
2.2.2 O zoneamento ambiental.....	56
2.2.3 Ecoetiqueta e a tecnologia limpa.....	61
2.2.4 Educação ambiental e o direito à informação.....	63
2.3 A intervenção do Estado na atividade econômica.....	65
2.3.1 O liberalismo econômico.....	66
2.3.2 O neoliberalismo.....	67
2.3.3 O controle da economia de mercado.....	70
2.3.4 O financiamento das políticas públicas: a tributação.....	71
2.4 O tributo ambiental.....	72

CAPÍTULO 3 – ADEQUAÇÃO DA EXTRAFISCALIDADE NA TRIBUTAÇÃO AMBIENTAL

3.1	A atividade financeira do Estado.....	76
3.2	Finanças neutras e finanças funcionais.....	78
3.3	A extrafiscalidade.....	84
3.4	As espécies tributárias.....	86
3.4.1	Os impostos	87
3.4.2	As taxas	87
3.4.3	As contribuições de melhoria	88
3.4.4	Os empréstimos compulsórios	89
3.4.5	As contribuições especiais	90
3.6	A extrafiscalidade e o meio ambiente na Constituição Federal.....	92

PARTE II – A EFICÁCIA EXTRAFISCAL NA TRIBUTAÇÃO AMBIENTAL

CAPÍTULO 4 – O SURGIMENTO DA TRIBUTAÇÃO AMBIENTAL

4.1	A finalidade do tributo ambiental.....	100
4.2	O tributo ambiental e a economia: as externalidades.....	103
4.3	A caracterização do tributo ambiental.....	107
4.3.1	O conceito, a natureza e as características do tributo.....	107
4.3.2	O caráter não sancionatório do tributo ambiental.....	111
4.3.3	O tributo ambiental e a extrafiscalidade.....	113
4.4	As principais experiências da tributação ambiental no direito comparado.....	116
4.4.1	A Tributação ambiental no âmbito da OCDE.....	117
4.4.1.1	A tributação sobre as águas.....	120
4.4.1.2	A tributação sobre o ar.....	122
4.4.1.3	A tributação sobre os combustíveis.....	124
4.4.1.4	A tributação sobre os resíduos sólidos.....	126
4.4.1.5	A tributação sobre os ruídos.....	127
4.4.1.6	A tributação sobre os espaços naturais e as paisagens.....	127
4.4.2	A tributação ambiental na América do Sul.....	128
4.5	A tributação ambiental no Brasil.....	129
4.5.1	O Imposto de Renda e os Proventos de Qualquer Natureza.....	130
4.5.2	O Imposto sobre Produtos Industrializados.....	131
4.5.3	O Imposto sobre a Propriedade Territorial Rural.....	133
4.5.4	O Imposto sobre a Propriedade Territorial Urbana.....	134

CAPÍTULO 5 – PRINCÍPIOS CONSTITUCIONAIS DA TRIBUTAÇÃO AMBIENTAL E SUA ADEQUAÇÃO PARA A EXTRAFISCALIDADE

5.1	Princípios ambientais	137
5.1.1	Princípio da cooperação.....	140
5.1.2	Princípio do poluidor-pagador.....	142
5.1.3	Princípio do ônus social.....	145
5.1.4	Princípio da precaução.....	145
5.1.5	Princípio da prevenção.....	147
5.1.6	Princípio do direito humano fundamental.....	148
5.2	Princípios tributários	151
5.2.1	Princípio da legalidade tributária.....	152
5.2.2	Princípio da capacidade contributiva.....	153
5.2.3	Princípio da progressividade.....	156
5.2.4	Princípio da seletividade.....	156

CAPÍTULO 6 – A EXPERIÊNCIA DA EXTRAFISCALIDADE NO ICMS ECOLÓGICO

6.1	O imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços.....	160
6.1.1	O Imposto sobre Vendas no Direito Comparado – aspectos históricos.....	160
6.1.2	O Imposto Sobre Vendas no Brasil.....	163
6.1.3	ICMS – Inserção no sistema tributário nacional.....	165
6.1.4	ICMS – Base constitucional e natureza jurídica.....	168
6.1.5	A caracterização do ICMS Ecológico.....	169
6.2	A experiência do ICMS Ecológico no Estado do Paraná.....	172
6.2.1	ICMS Ecológico no Paraná – dos desafios da implantação à colheita dos primeiros resultados.....	175
6.3	ICMS Ecológico – Utilização pelos demais estados brasileiros.....	177
6.3.1	ICMS Ecológico – Unidades da Federação com legislação.....	178
6.3.1.1	ICMS Ecológico – Estado de São Paulo.....	178
6.3.1.2	ICMS Ecológico – Estado de Minas Gerais.....	179
6.3.1.3	ICMS Ecológico – Estado de Rondônia.....	181
6.3.1.4	ICMS Ecológico – Estado do Amapá.....	182
6.3.1.5	ICMS Ecológico – Estado do Rio Grande do Sul.....	183
6.3.1.6	ICMS Ecológico – Estado do Mato Grosso.....	184
6.3.1.7	ICMS Ecológico – Estado do Mato Grosso do Sul.....	185
6.3.1.8	ICMS Ecológico – Estado de Pernambuco.....	186
6.3.1.9	ICMS Ecológico – Estado do Tocantins.....	187
6.3.2	ICMS Ecológico – Projetos de implementação em andamento.....	188
	CONCLUSÃO.....	191
	BIBLIOGRAFIA.....	197

RESUMO

A busca de um meio ambiente ecologicamente equilibrado tem sido uma preocupação no Estado moderno. O homem, durante muitos séculos, estabeleceu uma relação com a natureza caracterizada pela precariedade. O pensamento de que os recursos naturais eram ilimitados fez com que a sua utilização sem critérios adequados trouxesse graves conseqüências para os ecossistemas. Esse comportamento foi acentuado pela idéia do progresso a qualquer custo. O resultado dessa postura logo começou a ser externado pela natureza. A poluição do ar e das águas, a depleção da camada de ozônio, o crescente aumento de doenças advindas, sobretudo, da falta de saneamento nas vilas e cidades, entre outros, são alguns dos fatores que levaram o homem a pensar sobre a necessidade de mudança. Um novo paradigma na relação homem *versus* meio ambiente era preciso ser estabelecido. Fruto de debates entre diversos países reunidos em encontros internacionais, como Estocolmo, Rio de Janeiro e Joanesburgo, novas formas de relação ambiental surgiram. Entre elas encontra-se o desenvolvimento sustentável que busca assegurar às presentes e futuras gerações o direito de uma *vida* digna e com qualidade. O papel do Estado no fomento desse empreendimento é decisivo e pode ser implantado por meio de instrumentos normativos e econômicos. Dentre os instrumentos econômicos que o Estado pode empregar na realização do desenvolvimento sustentável, o tributo aparece de forma eficaz, principalmente, na sua acepção extrafiscal, como viabilizador do equilíbrio ambiental. A tributação ambiental já empregada em diversos países europeus inicia sua atuação no Brasil, caracterizada pelo viés extrafiscal e pela indução de comportamentos na sociedade que culminam na proteção e preservação do meio ambiente.

Palavras-chave: meio-ambiente, tributo, extrafiscal, imposto, taxa, contribuição de melhoria

INTRODUÇÃO

A interação entre o homem e o meio ambiente vem sendo, ao longo dos últimos anos, objeto de uma preocupação mais acentuada por parte da sociedade como um todo. Tal constatação assenta-se no fato de que historicamente o homem não teve o devido cuidado com a proteção do meio em que vive. Fundado na idéia de que a natureza dispunha de tudo aquilo de que ele precisava para subsistir, pensava que os recursos naturais eram ilimitados.

A partir dessa idéia, desenvolveu uma relação de exploração dos recursos da natureza de forma desenfreada para atender aos anseios a que denominou progresso. Nesse empreendimento devastou florestas, contaminou rios, dizimou culturas, tudo pela corrida ao atendimento prioritário das suas necessidades momentâneas.

Não tinha ele a consciência de que era preciso proteger a natureza para dela fruir os elementos necessários a sua sobrevivência e mais ensejar a possibilidade de que os seus sucessores também pudessem receber o legado de um mundo viável.

Tem-se, assim, como resultado dessa relação antrópica, caracterizada pelo imediatismo e pela negligência ao mundo natural, o surgimento de um passivo ambiental que beira o esgotamento das condições de vida no planeta.

Pensar a vida muitas vezes é uma tarefa que passa despercebida pela maioria das pessoas que, literalmente, passando por ela deixam de, na condição de protagonistas da sua própria existência, assumir as responsabilidades inerentes à condição de uma vida com dignidade.

Proteger o meio ambiente é uma tarefa fundamental para viabilizar a própria existência da vida. Essa afirmação pode ser corroborada, por exemplo, pelo fato hoje vivenciado da extinção de algumas espécies de animais em função das alterações climáticas que têm elevado as temperaturas em algumas regiões da Terra. Tal fato provoca a extinção de espécies em decorrência da impossibilidade de reprodução face à presença de animais de um único sexo.

Dessa forma, a atuação do homem sobre a natureza trouxe uma significativa degradação dos ecossistemas. Esse fato fez com que, no decorrer do século passado, surgissem as primeiras vozes manifestadas por pessoas, que, despertando para os problemas ambientais, buscavam estender essa sensibilização a toda sociedade.

O chamado ambientalismo foi inicialmente caracterizado por ações locais em diversas regiões do planeta, as quais propunham uma mudança do precário tratamento que o homem oferecia à natureza. Objetivou-se, assim, a realização de uma ampla reflexão acerca da própria missão do homem na Terra. Procurava-se desse modo difundir a necessidade de proteção e preservação do meio ambiente como bem inerente à vida.

A reação a essa forma de pensar o mundo, numa visão ecológica e que caracteriza um novo paradigma assentado na idéia do conservacionismo, foi rechaçada, sobretudo, por aqueles que entendiam ser o discurso ambientalista uma ameaça à

manutenção do seu poder econômico e político. Desse modo, o cultivo da idéia da preservação do meio exigiu tempo e paciência por parte daqueles que, empenhados nesse mister, não esmoreceram diante dos obstáculos, até porque sabiam que o florescimento da boa colheita está sujeito a intempéries.

O crescimento econômico sem limites por muito tempo foi a palavra de ordem em diversos países do mundo. Talvez pelo fato de que o poder econômico e o poder político andam no mesmo sentido; o Estado, enquanto defensor dos interesses da coletividade e da realização do bem comum, adotou uma postura de inação frente à defesa do meio ambiente.

Sendo assim, o fomento da indústria e das sociedades deu-se pelo emprego dos recursos naturais sem qualquer critério. A idéia da abundância dos mesmos, aliada a sua inesgotabilidade, fez com que não houvesse nenhuma preocupação em preservá-los.

Os anos se passaram e nesse período o tempo se encarregou de escrever nas páginas da história as conseqüências advindas da postura egocêntrica do homem que, entendendo-se o senhor do mundo e da natureza, olvidou cuidados cujos reflexos hoje são presenciados na escassez dos bens da vida que, não sendo em tempo preservados, comprometerão o exercício desse direito fundamental do homem: viver.

As ações na busca da proteção do meio ambiente avançando desde as idéias iniciais dos ambientalistas ganharam corpo, sobretudo, a partir das últimas décadas do século passado quando encontros reunindo diversos países do mundo foram palco de acalorados debates acerca do assunto meio ambiente.

Falar sobre o meio ambiente exige antes de tudo uma visão interdisciplinar, uma vez que o meio ambiente abarca não apenas a natureza, mas também todas as relações advindas da atuação artificial e cultural do homem sobre o meio no qual vive. Desse modo meio ambiente é preservar a água, enquanto recurso natural; é cuidar do uso do solo urbano

e do saneamento, atuação artificial; é também preservar e promover a cultura de um povo na acepção de meio ambiente cultural.

A preocupação ambiental foi objeto das Conferências Sobre o Meio Ambiente acontecidas no ano de 1972, em Estocolmo; em 1992 no Rio de Janeiro e no ano de 2002 em Joanesburgo. Esses encontros, marcados pelas discussões de inúmeras propostas, buscaram estabelecer uma pauta mínima de ação da sociedade em prol da preservação da natureza.

O homem dos nossos dias já percebeu, após os flagrantes exemplos trazidos por diversos desastres da natureza, que é imperioso adotar uma conduta no sentido de preservar o meio. A idéia da proteção ambiental, ao contrário do que entendiam aqueles que no passado opuseram barreiras às idéias ambientalistas, não pretende a eliminação do desenvolvimento da sociedade humana.

Preservar o meio ambiente enquanto direito fundamental do homem é, antes de tudo, garantir uma vida com qualidade e com dignidade. Assim, a busca do desenvolvimento é também forma de proteção ambiental. Todavia, é importante que se tenha presente que o desenvolvimento que se pretende alcançar deve ser sustentável.

No passado a idéia de desenvolvimento desconheceu os limites da natureza e, como conseqüência, produziu poluição do ar, da água, dos solos; criou desertos; dizimou espécies naturais da fauna e da flora; contribuiu para a concentração da renda, enfim comprometeu a qualidade da vida e da dignidade do homem.

O desenvolvimento sustentável que se busca hoje significa o atendimento das necessidades do presente sem descurar da possibilidade de as futuras gerações atenderem às suas próprias necessidades. Vale dizer, o desenvolvimento somente é sustentável quando a solidariedade do homem, em todos os tempos, garante a qualidade de vida para as presentes e futuras gerações.

Assim sendo, fundamentadas na idéia do desenvolvimento sustentável, as sociedades podem avançar na sua tecnologia propiciando uma melhor qualidade de vida aos homens; entretanto, observarão nesse desiderato os cuidados necessários de forma a evitar que as atividades desenvolvidas causem danos ao meio ambiente.

A preocupação com a proteção e preservação ambiental ensejou a elaboração de diversos documentos internacionais, fruto sobretudo das conferências ambientais realizadas, nos quais está presente a noção da sustentabilidade. Internamente constata-se também que os países têm adotado legislação ambiental fundada na proteção sustentável da natureza.

No Brasil, a Constituição Federal de 1988 reservou ao meio ambiente um capítulo no qual são elencados os princípios que estruturam a ação do Estado brasileiro para a preservação do meio ambiente. O desenvolvimento sustentável é inserido no texto da Lei Maior como elemento fundamental para o estabelecimento do equilíbrio ecológico a ser preservado para às gerações que virão.

A atuação do Estado na preservação do meio ambiente tem-se revelado imprescindível. Nesse sentido, a política intervencionista adotada faz com que o Estado, intervindo no desenvolvimento das atividades econômicas, estabeleça regras mínimas a serem observadas pela sociedade. O Estado neste mister tem-se utilizado de instrumentos normativos e também de instrumentos econômicos de forma a evitar atitudes que comprometam o equilíbrio ambiental.

Dentre os instrumentos econômicos usados pelo Estado moderno para a proteção e preservação ambiental encontra-se o tributo. Esse instrumento, que constitui fonte de receita pública empregada pelo Estado na realização da sua atividade financeira, pode ser utilizado tanto no seu aspecto fiscal quanto no seu aspecto extrafiscal. O tributo surge, assim, como um eficaz instrumento na preservação ambiental, sobretudo quando

empregado como veículo indutor de comportamentos nos sujeitos passivos, caracterizando a sua natureza extrafiscal.

O objeto do presente trabalho busca investigar a aplicação da tributação ambiental no seu aspecto extrafiscal, como instrumento viabilizador do desenvolvimento sustentável.

O trabalho está organizado em duas partes. A primeira parte, intitulada “A contribuição da tributação ambiental para o desenvolvimento sustentável”, é constituída por três capítulos.

Inicialmente no capítulo denominado “O meio ambiente e o desenvolvimento sustentável”, faz-se uma análise histórica acerca do meio ambiente e do Direito Ambiental pontuando os conceitos necessários à compreensão dos assuntos ambientais, bem como os movimentos e as conferências acontecidas que tiveram como tema a preocupação com a proteção ambiental. Da mesma forma é feito um estudo sobre o desenvolvimento sustentável e sua presença como elemento fundamental no estabelecimento do equilíbrio ecológico.

Em seguida “A tributação ambiental e a sustentabilidade”, tem por escopo, ao lado de analisar os principais instrumentos normativos empregados pelo Estado na proteção do meio, apresentar o tributo ambiental como o instrumento econômico que o Estado pode empregar no exercício da sua atividade financeira, de forma a contribuir para o implemento do desenvolvimento sustentável.

Na seqüência a “Adequação da extrafiscalidade na tributação ambiental”, é realizada uma análise acerca da atividade financeira do Estado identificando a extrafiscalidade como um dos aspectos utilizados no exercício do poder de tributar do Estado. Nesse sentido, faz-se um estudo da extrafiscalidade e do seu emprego em relação às espécies tributárias existentes no Sistema Tributário Nacional, de forma a apontar a pertinência da sua aplicação na tributação ambiental.

A segunda parte do trabalho, nominada “A eficácia extrafiscal na tributação ambiental”, está organizada em três capítulos.

Primeiramente, no capítulo intitulado “O surgimento da tributação ambiental”, procura-se analisar a finalidade da tributação ambiental apontando os aspectos caracterizadores da teoria geral do tributo e o estabelecimento da sua relação com a proteção do meio ambiente. É feito um estudo acerca das externalidades enquanto elementos decorrentes da atuação do homem sobre o ambiente e a possibilidade da sua internalização através da tributação ambiental. Nesse capítulo são relatadas as principais experiências existentes no direito comparado sobre a tributação ambiental. Também é feita uma análise da tributação ambiental no Brasil.

De imediato nos “Princípios constitucionais da tributação ambiental e a sua adequação para a extrafiscalidade”, são analisados os princípios do Direito Ambiental e os princípios do Direito Tributário de forma a estabelecer os elementos de interação existentes entre esses dois ramos do Direito e a sua aplicação no fomento da preservação do meio ambiente. Busca-se analisar a presença da extrafiscalidade inerente à tributação ambiental e a sua vinculação aos princípios fundadores de um meio ambiente ecologicamente equilibrado.

Por fim no capítulo intitulado “A experiência da extrafiscalidade no ICMS ecológico”, busca-se analisar a aplicação da espécie tributária, inserida na competência privativa dos Estados e do Distrito Federal, denominada Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços, como instrumento econômico empregado pelo Estado na proteção ambiental. Nesse sentido, é feito um estudo acerca da história do imposto sobre vendas que culminou na criação do ICMS. Faz-se uma análise sobre a caracterização do ICMS Ecológico desde o seu substrato constitucional até a sua criação acontecida no Estado do Paraná em 1991. O aspecto extrafiscal empregado nessa espécie tributária é objeto de

caracterização e análise de forma a revelar os principais resultados advindos do emprego do ICMS Ecológico no Paraná. Também é feito um estudo sobre a utilização do ICMS Ecológico em dezessete estados da Federação que já o implantaram ou realizam estudos para a sua adoção.

Dessa forma, o escopo almejado no desenvolvimento deste trabalho é mostrar a pertinência da utilização da tributação ambiental no seu aspecto extrafiscal, como um instrumento eficaz à disposição do Estado, na busca da implementação de um meio ambiente sustentável, caracterizado pelo equilíbrio ecológico e pelo respeito à vida e à dignidade da presente e das gerações vindouras.

Parte 1

A CONTRIBUIÇÃO DA TRIBUTAÇÃO AMBIENTAL PARA O DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL

A relação estabelecida entre o homem e o meio ambiente foi inicialmente caracterizada por um processo de exploração sem limites dos recursos da natureza. Em função desse comportamento resultou uma série de conseqüências danosas ao meio ambiente.

Assentado na idéia de que os recursos naturais eram ilimitados, o homem ingressou no trajeto do progresso sem limites, onde natureza e ecologia eram palavras destituídas de um significado maior. Nesse percurso, os danos ensejados ao meio culminaram com a possibilidade iminente do comprometimento da sua própria vida.

Nesse instante, o homem sentiu a necessidade urgente de estabelecer uma nova forma de relacionamento com a natureza; era preciso criar um novo paradigma, de maneira que fosse possível atender aos anseios inerentes ao desenvolvimento sem comprometer os recursos naturais.

Surgiram assim os primeiros movimentos que buscavam mostrar a necessidade de proteção e preservação do meio ambiente. Essas vozes, de início levantadas, encontraram resistências; todavia, com o passar dos anos, a própria natureza, externando sinais da degradação, incumbiu-se de mostrar ao homem os resultados do tratamento precário que, até então, lhe havia sido dispensado.

Como resultado de uma maior preocupação com as questões ambientais foram organizados encontros mundiais reunindo diversos países do mundo, nos quais foram debatidas e aprovadas novas formas de relação com a natureza.

Os elementos que caracterizaram essa etapa na evolução da relação homem-natureza, constituem o objeto da primeira parte deste trabalho, organizado em três capítulos.

De início é feito um estudo acerca da ecologia, do meio ambiente e do Direito Ambiental apontando os conceitos que ao longo dos anos foram sendo criados para identificar as regras de disciplina jurídica do relacionamento do homem com a natureza. Também nesse momento discute-se a necessidade da criação de uma nova teoria jurídica fundada na igual necessidade da proteção dos chamados direitos difusos. Da mesma forma, faz-se uma análise neste capítulo dos principais encontros ambientais acontecidos no final do século passado. As propostas apresentadas em Estocolmo, na Rio 92 e em Joanesburgo são também objeto de análise. Por fim, o desenvolvimento sustentável, elemento caracterizador do novo paradigma ambiental, é objeto de estudo.

Em seguida tem-se início ao estudo da tributação ambiental e da sua relação com a sustentabilidade. Verifica-se nesse ponto que o Estado pode intervir no desenvolvimento da atividade econômica, através do emprego de instrumentos normativos e de instrumentos econômicos. O tributo, enquanto instrumento econômico, apresenta-se como uma ferramenta eficaz no exercício da tributação ambiental.

Por fim é feita uma análise acerca da extrafiscalidade e da sua adequação na tributação ambiental. Nesse sentido, é estudada a atividade financeira do Estado e a caracterização da receita pública empregada pelo Estado no cumprimento das suas obrigações. A extrafiscalidade caracterizada pela indução de comportamentos, perseguida pelo tributo, revela-se como uma forma eficaz ao exercício da tributação ambiental.

Capítulo 1

O MEIO AMBIENTE E O DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL

A preocupação com o meio ambiente despertou no homem a consciência de que o meio no qual ele vive é fundamental para que possa sobreviver. Essa constatação está diretamente ligada à condição da sua existência no próprio planeta. A vida, a partir de agora, somente poderá ser pensada com qualidade, à medida que existir um cuidado especial com o meio onde se vive. É mister que se diga, todavia, que foram necessários vários séculos para que o homem se desse conta da sua precária trajetória na Terra. Neste capítulo introduz-se a discussão acerca do liame entre o meio ambiente e o desenvolvimento, culminando com a idéia vigente, hoje, da sustentabilidade, como instrumento viabilizador de um futuro com qualidade.

1.1 O DESPERTAR PARA O MEIO AMBIENTE

Cuidar do meio no qual vive nem sempre foi uma das mais importantes tarefas do homem. Ao contrário, ele sempre adotou uma postura de superioridade em relação à natureza. Como único ser dotado de inteligência supunha conhecer de forma ilimitada o mundo no qual vivia. Dessa forma adotou a postura de senhor do mundo. Na busca incessante por sua realização, o homem dominou e explorou a natureza e seu semelhante. Face a essa postura colocou em risco a biosfera que pode ser extinta e com ela a própria humanidade. Pode-se dizer que “o homem tornou-se o subjugador global da biosfera, mas por isso mesmo subjugou-se a ela. Tornou-se o hiperparasita do mundo vivo mas, por ser parasita, ameaça sua sobrevivência ameaçando a eco-organização de que vive”.¹

Para se ter uma idéia, há 500 anos a quantidade de homens que habitavam a Terra era de aproximadamente seis milhões de pessoas. Hoje, no limiar do século XXI, somos em torno de seis bilhões de pessoas.² Somente nos últimos duzentos anos, com os progressos conseguidos na saúde, na produção agrícola mais elevada e no aumento da importância do comércio, da indústria e dos serviços, a população mundial expandiu-se rapidamente. Na década de 80, a Terra teve que sustentar aproximadamente noventa milhões de pessoas a mais por ano, um acréscimo do mesmo tamanho que a população existente há 2.500 anos.³ Recente estudo demográfico da ONU aponta que a Terra terá mais de nove bilhões de habitantes no ano de 2050.

Depreende-se, então, que os números apresentados, aliados a uma atuação irreverente do homem, na busca do que chama progresso, tem causado considerável impacto

¹ MORIN, Edgar. *O método II: a vida da vida*. Lisboa: Editora Europa-América, 1984. p. 73.

² DORST, Jean. *Antes que a natureza morra: por uma ecologia política*. Tradução Rita Buongermino. São Paulo: Edgard Blucher-Editora, USP, 1973. p. 123-124.

³ PONTING, Clive. *Uma história verde do mundo*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1995. p. 626.

ao meio ambiente e, por vezes, atacado de forma irreversível os elementos constituintes dos ecossistemas, comprometendo a vida. Na realidade, “defrontamo-nos com problemas sistêmicos que poderão levar-nos a um estado de cessação completa e definitiva das atividades características da matéria viva. Estamos diante de uma ameaça, que provavelmente tem suas origens no emprego insensato da tecnologia industrial e da tecnologia de guerra. Nesse processo, o homem que pensou estar procurando a vida acabou encontrando a morte”.⁴

Fundado nessa perspectiva sombria, o homem do século XX despertou para os problemas do meio ambiente. As conseqüências concretas trazidas pelos globais efeitos dos grandes desmatamentos, da construção de represas gigantescas, do emprego da energia nuclear, da queima excessiva de combustíveis, da pobreza, entre outros, levam-no a buscar um novo paradigma⁵, exigido para a continuidade digna da vida.

1.1.1 UMA NOÇÃO DE ECOLOGIA

A palavra *ecologia* envolve as relações dos organismos vivos e o meio ambiente. Este é o sentido dado à mesma pelo biólogo alemão Ernest Haeckel.⁶ Parte-se do pressuposto de que os seres vivos não vivem isolados, ao contrário convivem e se

⁴ CARELLI, Mariluci Neis. “O impacto da crise sócio-ecológica sobre o pensamento social: novos horizontes”. *Revista Univille*, Joinville, n. 2, p. 99. set.1988. Com relação ao pensamento sistêmico pode-se dizer que ele representou uma profunda revolução na história do pensamento científico ocidental e conforme Capra “o grande impacto que adveio com a ciência do século XX foi a percepção de que os sistemas não podem ser entendidos pela análise. As propriedades das partes não são propriedades intrínsecas, mas só podem ser entendidas dentro do contexto do todo mais amplo”. CAPRA, Fritjof. *A teia da vida*. São Paulo, Cultrix, 2001. p. 41.

⁵ Segundo Kuhn um novo paradigma implica uma definição nova e mais rígida do campo de estudos uma vez que “a aquisição de um paradigma e do tipo de pesquisa mais esotérico que ele permite é um sinal de maturidade no desenvolvimento de qualquer campo científico que se queira considerar”. KUHN, Thomas S. *A estrutura das revoluções científicas*. São Paulo: Perspectiva, 1997. p. 31.

⁶ LAGO, Antônio Pádua. *O que é ecologia?* São Paulo: Brasiliense, 1988. p. 7. “Em 1866, o biólogo alemão Ernest Haeckel, em sua obra ‘Morfologia Geral dos Organismos’, propôs a criação de uma nova e modesta disciplina científica ligada ao campo da biologia, que teria por função estudar as relações entre as espécies animais e o seu ambiente orgânico e inorgânico. Para denominá-lo, ele utilizou a palavra grega oikos (casa) e cunhou o tema “ecologia” (ciência da casa).”

relacionam de forma complexa. A Ecologia assumiu diferentes concepções ao longo do tempo, culminando hoje na constatação da existência da Ecologia Natural, da Ecologia Humana e da Ecologia Social ou Política.

A Ecologia Natural é “a ciência das interações combinatórias/organizadoras entre cada um e todos os constituintes físicos e vivos do ecossistema”.⁷ A Ecologia Humana, por seu turno, abrange as relações havidas entre os grupos humanos e o meio ambiente. Avançando as fronteiras, exclusivamente biológicas, ela insere no seu contexto as variáveis que caracterizam outras disciplinas, como a Geografia, a História, as Ciências Sociais. Diferencia-se da Ecologia Natural “por analisar a influência do ser humano sobre o ecossistema, mais no que diz respeito à relação social e à formação da cultura”.⁸ Todavia, as ações do homem sobre a natureza ao longo dos anos, caracterizadas por uma relação de domínio e exploração, fez surgir a necessidade do estabelecimento de uma nova forma de relacionamento com a natureza. A visão de mundo ecológica caracteriza um novo paradigma fundado na certeza de que a exploração da natureza chegou no seu limite. É o momento de repensar valores e atitudes. Fruto dessa conscientização humana, no sentido de cuidar da natureza para garantir a continuidade da vida no planeta, surge a Ecologia Política. Ela traz ínsita a necessidade de percepção do homem de que a degradação da natureza reflete e suscita o modo da sua organização social. Dessa forma cria a consciência política da mudança das técnicas manipuladoras e depredadoras da natureza. Afinal, o homem está ligado de forma inseparável à natureza e à cultura; sendo assim, “as sociedades, inclusive as nossas, são entidades geo-eco-bio-antropológicas, e que os ecossistemas, inclusive e sobretudo na nossa época, são também antro-sócio-ecológicos. Já não há natureza pura, e nunca houve sociedade pura”.⁹ Desse modo constata-se que a Ecologia Política suscita a discussão da crise vivida hoje. O homem precisa superar o modo de viver e pensar da

⁷ MORIN, Edgar. *O método II: a vida da vida*. p. 21.

⁸ CARELLI, Mariluci Neis. “O impacto da crise sócio-ecológica sobre o pensamento social”. p. 100.

⁹ MORIN, Edgar. *Idem*. p. 75.

sociedade tecno-industrial. A idéia do mercado como instância última dos valores sociais precisa ser ultrapassada. Para isso é necessário revisar a ciência, a consciência e a prática. A sobrevivência da natureza exige uma noção de interdisciplinaridade e transdisciplinaridade que viabilize a visão ecológica. Sendo assim a Ecologia Política quer tratar de questões pontuais como a qualidade de vida, o limite de crescimento, a concepção do desenvolvimento, afinal esta é a idéia de superação que propõe uma nova ecologia. Nesse sentido,

“a nova ecologia apela para a práxis que se opõe à propagação tecnomanipuladora. Apela para um novo tipo de tecnologia. Tende por si mesma a proteger a vida e a qualidade de vida. Tende mesmo a suscitar, em cada um, através da consciência ecológica que pode adquirir muitas vezes um caráter existencial, incitando a comer, beber, deslocar-se, habitar, trabalhar de modo diferente. É que ela suscita por si mesma a aspiração a mudar de via, mudar de vida”.¹⁰

1.1.2 A CONCEPÇÃO DE MEIO AMBIENTE

Quanto ao meio ambiente, de início, é mister dissipar as discussões havidas acerca do emprego da expressão que o nomina e que tem sido objeto de calorosos debates na doutrina. *O correto é usar meio ambiente ou ambiente ou meio?* Trata-se de redundância, de pleonismo? Assenta-se que na doutrina pátria as expressões são equivalentes.¹¹ Ademais, a Constituição da República Federativa do Brasil incorporou a expressão meio ambiente, e neste sentido também as várias legislações esparsas.¹²

No que se refere ao meio ambiente, pode-se dizer que o seu estudo comporta três matizes: natural, artificial e cultural.¹³ O meio ambiente natural é representado pelo solo,

¹⁰ MORIN, Edgar. *O método II: a vida da vida*. p. 89-90.

¹¹ MACHADO, Paulo Affonso Leme. *Direito ambiental brasileiro*. São Paulo: Malheiros, 1996. p. 69: “O que acontece é que ambiente e meio são sinônimos, porque meio é precisamente aquilo que envolve, ou seja, ambiente.”

¹² Cita-se entre outras a Lei n. 6.938, de 31 de agosto de 1981, que dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente identificando no seu artigo 3º, inciso I: “[...]meio ambiente é 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.”

¹³ SILVA, José Afonso da. *Direito ambiental constitucional*. São Paulo: Malheiros, 2000. p. 21.

pela água, pelo ar, pela flora, enfim pela intrínseca relação entre as espécies vivas e o meio físico. O meio ambiente artificial abrange o espaço urbano construído, as edificações, os equipamentos públicos. O meio ambiente cultural abarca o patrimônio histórico, artístico, arqueológico, paisagístico, turístico.

Ao falar do meio ambiente, é fundamental que se diga que o homem é a única espécie de ser vivo que, além do ambiente físico, químico e biológico, possui também um ambiente cultural. Trata-se da espécie que tem história revelada pela evolução dos seus costumes. O ambiente natural caracteriza cada uma das regiões da Terra, com as suas peculiaridades. Já o ambiente cultural enseja uma tarefa adaptativa de modo a moldar o homem a diferentes condições de clima e a outros fatores ambientais. O homem, com sua capacidade imaginativa e criativa, desenvolveu sua tecnologia, tornando-se menos dependente da natureza, atendendo as suas necessidades de subsistência e conforto, mas assumindo em contrapartida uma enorme responsabilidade com a manutenção da vida no planeta. Assim sendo, pode-se dizer que

“As intervenções que consideramos inofensivas, as alterações que produzimos com propósitos às vezes muito bem intencionados de corrigir ou melhorar uma dada situação de desequilíbrio, podem resultar nefastas e desastrosas. É preciso, pois, conhecer o meio ambiente em seus mínimos detalhes para poder introduzir-lhe alguma alteração sem prejudicá-lo. A natureza não está estruturada em coisas sólidas, como as peças de uma máquina. Seu equilíbrio pode ser melhor comparado ao de um castelo de cartas, em que a menor perturbação ou tentativa de substituição pode provocar completo desmoronamento”.¹⁴

Preocupar-se com o meio onde vive nem sempre esteve presente no pensamento do homem. Pelo contrário, durante muito tempo a sua filosofia de vida esteve assentada na exploração dos recursos que a natureza lhe oferecia até porque pensava-os de forma ilimitada. Somente quando constatou a deterioração da qualidade ambiental e da sua própria qualidade de vida passou a dar uma importância maior ao meio ambiente.

¹⁴ BRANCO, Samuel Murgel. *O meio ambiente em debate*. São Paulo: Moderna, 1997. p.8.

Uma análise completa do meio ambiente implica na avaliação dos seguintes aspectos:

“a) Em sentido genérico:

1. o meio ambiente é um conceito interdependente que realça a interação homem-natureza;
2. o meio ambiente envolve um caráter transdisciplinar; e
3. o meio ambiente deve ser embasado em uma visão antropocêntrica mais atual, que admite a inclusão de outros elementos e valores.

b) em sentido jurídico:

1. a lei brasileira adotou um conceito amplo de meio ambiente, que envolve a vida em todas as suas formas. O meio ambiente envolve os elementos naturais, artificiais e culturais;
2. o meio ambiente, ecologicamente equilibrado, é um macrobem unitário e integrado. Considerando-o macrobem, tem-se que é um bem incorpóreo e imaterial;
3. o meio ambiente é um bem de uso comum do povo. Trata-se de um bem jurídico autônomo de interesse público; e
4. o meio ambiente é um direito fundamental do homem. Trata-se, de fato, de um direito fundamental intergeracional, intercomunitário, incluindo a adoção de uma política de solidariedade.”¹⁵

1.1.3 O DIREITO AMBIENTAL

A necessidade de estabelecer um regramento por parte do Estado no que se refere à proteção do meio ambiente fez com que surgisse um novo ramo jurídico denominado Direito Ambiental, nomeação aceita de forma quase unânime tanto no direito nacional como no âmbito internacional. Observa-se apenas a presença de alguns estudiosos que utilizam a expressão Direito Ecológico.¹⁶ Pode-se dizer

“que o Direito Ambiental pode ser definido como um direito que se desdobra em três vertentes fundamentais, que são constituídas pelo direito ao meio ambiente, direito sobre o meio ambiente e direito do 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

¹⁵ LEITE, José Rubens Morato. “Introdução ao conceito jurídico de meio ambiente”. In: BORGES, Roxana Cardoso Brasileiro; VARELLA, Marcelo Dias. *O novo em direito ambiental*. Belo Horizonte: Del Rey, 1998. p. 67-68.

¹⁶MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. *Introdução ao direito ecológico e ao direito urbanístico*. Rio de Janeiro: Forense, 1977.

Ambiental, portanto, tem uma dimensão humana, uma dimensão ecológica e uma dimensão econômica que se devem harmonizar sob o conceito de desenvolvimento sustentável”.¹⁷

O direito ao meio ambiente, objeto do estudo do Direito Ambiental, não é um direito individual, como os tradicionais, tampouco um direito social, como os direitos de segunda geração. Trata-se de um direito difuso, um direito-dever em função do qual a pessoa, ao mesmo tempo que é titular do direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, também tem a obrigação de defendê-lo e preservá-lo. Consta-se a sua diferença com os direitos liberais, ou de primeira geração, os quais asseguram ao indivíduo uma garantia diante do poder do Estado e, também, aos direitos de segunda geração, caracterizados pelas prestações devidas ao indivíduo pelo Estado. Assim, pode-se dizer que

“a diferencia de los derechos de libertad, que son ‘derechos de’ (o ‘facultades’ de comportamiento propios) a los que corresponden ‘prohibiciones’ (o deberes públicos de no hacer), estos derechos, que podemos llamar ‘sociales’ o también ‘materiales’, son derechos a (o ‘expectativas’ de comportamientos ajenos) a los que deberían corresponder ‘obligaciones’ (o deberes públicos de hacer [pois postas por normas de direito público])”.¹⁸

Depreende-se, pois, que o direito ao meio ambiente é um “direito a” (expectativas) a que correspondem obrigações que não são apenas deveres públicos de fazer (deveres do Estado), mas são também deveres dos particulares. Tem-se, portanto, que o Direito ao Meio Ambiente é um direito *erga omnes* em duas direções.¹⁹ Trata-se de direito emergente da valorização da pessoa humana, fruto da evolução dos direitos e da proteção de bens que até recentemente não eram protegidos pelo direito.

¹⁷ ANTUNES, Paulo de Bessa. *Direito ambiental*. Rio de Janeiro: Lúmen Júris, 2000. p. 9.

¹⁸ FERRAJOLI, Luigi. *Derecho y razón*. Madrid: Trotta, 2000. p. 861.

¹⁹ BORGES, Roxana Cardoso Brasileiro. “Direito Ambiental e Teoria Jurídica no Final do Século XX”. In: BORGES, Roxana Cardoso Brasileiro; VARELLA, Marcelo Dias. *O Novo em Direito Ambiental*. Belo Horizonte: Del Rey, 1998. p. 21: “Primeiro porque todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, não existe um status que atribua a titularidade deste direito. Segundo porque as obrigações que se referem àquela expectativa são de todos; e aqui falamos todos no sentido de que não é apenas ao Estado que cabe velar pelo meio ambiente, mas todas as pessoas, físicas e jurídicas, públicas e privadas, têm o dever de preservar um meio ambiente adequado para a sadia qualidade de vida das presentes e futuras gerações.”

1.1.4 O EMERGIR DE UMA NOVA TEORIA JURÍDICA

O Direito Ambiental para ser estudado e aplicado exige o estabelecimento de relações com outras áreas do conhecimento. Os ensinamentos da Biologia, da Engenharia Genética, da Sociologia, da Economia, da Informática precisam ser apreendidos pelo operador das normas ambientais. Tal fato, então, enseja a necessidade de repensar a própria teoria jurídica vigente, dada a complexidade dos problemas objeto do estudo ambiental. O tradicionalismo da teoria jurídica, nem sempre afeito às interações com outras áreas do conhecimento, carece ser superado. Estamos assim diante da necessidade de mudança de um paradigma até então vigente e que precisa avançar para uma visão holística²⁰, de forma a abarcar esse novo momento de relação do homem com a natureza. Constata-se dessa forma que

“la relación entre Ecología y Derecho es bicondicional. De la misma forma que el Derecho ambiental es un importante instrumento de intervención en las relaciones entre el sistema social y el entorno natural, así también la Ecología, en cuanto paradigma, aporta a la ciencia jurídica los instrumentos metodológicos por los que deberá pasar su refundación contemporánea”.²¹

O homem, ao longo dos anos, devastou a natureza na corrida pelo que entendia como desenvolvimento, agora se depara com a necessidade urgente de preservá-la. O Direito Ambiental, como um novo ramo do Direito precisa, todavia, ser lido a partir de um sistema jurídico adequado à sua nova perspectiva. De nada adianta sua autonomia, seus princípios e instrumentos próprios se continuar inserido numa estrutura ultrapassada na qual preponderam os direitos individuais. De nada vale ter um direito que é ambiental inserido num sistema jurídico não ambiental. Urge, pois, que

²⁰ Visão holística pode ser entendida como universal. Funda-se na idéia de que os elementos do universo interagem entre si sem que necessariamente se somem.

²¹ MORENO, José Luis Serrano. *Cuatro métodos para leer el derecho ambiental*. p.14. Comares: Granada, 1992.

“a recepção dessa dimensão ambiental pelo sistema jurídico como um todo pode representar o novo paradigma para a teoria jurídica do final do século. Este é um aspecto de uma mudança paradigmática maior, consequência da crise da epistemologia moderna, da crise da cultura ocidental. Sem dúvida, a ciência moderna, principalmente as naturais, sofre esta mudança paradigmática do pensamento positivista, cartesiano, mecanicista, para um pensamento holista (do grego holos=todo), orgânico. Também as ciências humanas, e aí o direito, questionam a onipresença da ética antropocêntrica, que tem o homem como centro de todas as coisas, não para uma ética biocêntrica, em que a vida é o centro de todas as coisas, mas convergindo para uma complexidade mais ampla, fruto da colaboração de várias vertentes”.²²

Mudar o paradigma é uma necessidade, importante contudo é se ter presente que tal mudança não é simples. O primeiro enfrentamento está em ter a natureza como sujeito de direito. Até aqui a teoria jurídica vigente assenta na pessoa humana o seu sujeito; a natureza, os animais e as plantas são considerados como res, coisa. Verifica-se que os novos direitos trazidos pela concepção mais abrangente dos elementos que integram a teia global falam da natureza no seu aspecto subjetivo.²³ Constata-se também que “a titularidade de alguns direitos foi estendida dos sujeitos individuais aos grupos, como minorias étnicas, religiosas, a humanidade (no caso do meio ambiente), além de ter sido atribuída a sujeitos diferentes do homem, como os animais, a natureza, etc”.²⁴ Dessa forma conclui-se que a implantação e sobretudo a aplicação efetiva do Direito ao meio ambiente, exige também a instalação de uma teoria jurídica que contemple o elemento ecológico.

²² BORGES, Roxana Cardoso Brasileiro. “Direito ambiental e Teoria Jurídica no Final do Século XX”. p.15.

²³ BOBBIO, Norberto. *A era dos direitos*. Rio de Janeiro: Campus, 1992. p. 69. “Nos movimentos ecológicos, está emergindo quase que um direito da natureza a ser respeitada ou não explorada, onde as palavras respeito e exploração são exatamente as mesmas usadas tradicionalmente na definição e justificação dos direitos do homem.”

²⁴ OLIVEIRA JUNIOR, José Alcebiades de (org.). “Cidadania e novos direitos”. In: *O novo em Direito e Política*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 1997. p. 193-194.

1.1.5 O DIREITO AO MEIO AMBIENTE: DIREITO FUNDAMENTAL DO CIDADÃO

Um direito é tido como fundamental quando alicerçado no pressuposto da liberdade do ser humano. Os direitos fundamentais surgiram no século XVIII, fruto da Declaração Universal dos Direitos dos Homens e dos Cidadãos. Dirigiram-se a uma ordem social fundada na liberdade individual. Desse modo, “a idéia de direito fundamental é a tradução jurídica da idéia de liberdade, todavia de uma idéia específica de liberdade: liberdade no Estado Moderno surgido com a Revolução Francesa. Esta idéia procurou universalizar-se, e a doutrina desenvolvida buscou expandir tal idéia para todos os tempos e povos”.²⁵

O direito ao meio ambiente, como direito fundamental, pelo seu cunho social amplo e não meramente individual, encontra-se ao lado do direito à vida, à igualdade, à liberdade. A inserção do meio ambiente e da qualidade de vida, como interesse internacional e de cada Estado, ocorreu a partir da Declaração do Meio Ambiente, adotada pela Conferência das Nações Unidas, em Estocolmo, no ano de 1972. O princípio número um da referida Declaração consagrou o meio ambiente como direito fundamental ao referir 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 presentes e futuras”.

Sem dúvida esse princípio, do ponto de vista internacional, ao externar o meio ambiente ecologicamente equilibrado e a qualidade de vida, enseja o reconhecimento ao ser humano do direito a um bem jurídico fundamental. Tal afirmação é consolidada pelo comprometimento de todos em preservar o meio ambiente ecologicamente equilibrado, para as gerações presentes e futuras.

²⁵ DERANI, Cristiane. “Meio Ambiente Ecologicamente Equilibrado: Direito Fundamental e Princípio da Atividade Econômica”. *Advocacia Pública & Sociedade*, São Paulo: Max Limonad, n. 3, p. 92, 1998.

No direito pátrio, a Constituição da República Federativa do Brasil traz inserto no seu artigo 225, *caput*:

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

O referido artigo, apesar de não estar localizado no capítulo dos direitos e deveres individuais e coletivos, objeto do artigo 5º da Carta Constitucional, tem conteúdo materialmente de direito fundamental, até porque direitos fundamentais não são apenas aqueles elencados literalmente nesse artigo. A análise do texto constitucional consagra a existência de inúmeros dispositivos ligados à proteção ambiental, os quais ensejam a presença de uma política ambiental caracterizada por um vínculo de solidariedade. Pode-se dizer que a solidariedade é o liame que permeia a relação Estado–meio ambiente–homem. Tal fato alicerça-se no fundamento de que o direito ao meio ambiente é um direito difuso, é um direito-dever. De um lado cabe ao Estado instrumentalizar a proteção do meio ambiente; de outro, exige-se que o homem também participe dessa empreitada, protegendo o meio onde vive e assegurando, com essa conduta, às gerações futuras o direito de também fruir os frutos da natureza.

Esta forma de relacionamento Estado–meio ambiente–homem, cria uma consciência que pode ser identificada como consciência ecológica. Trata-se efetivamente de uma nova forma de cidadania, caracterizadora de uma atitude ativa dos atores do vínculo jurídico ambiental. Emerge a participação comprometida na cena da proteção ao meio ambiente. O homem de mero expectador assume seu papel de cidadão ao ser o protagonista, ao lado do Estado, da tarefa de manter um meio ambiente ecologicamente equilibrado. Dessa junção resultam ampliados os conteúdos dos direitos fundamentais, uma vez que o Direito Ambiental integra os direitos liberais e sociais com os direitos de terceira geração.²⁶

²⁶ BORGES, Roxana Cardoso Brasileiro. “Direito Ambiental e Teoria Jurídica no Final do Século XX”. p. 27. Nesse sentido oportuna é a colocação “o direito ao meio ambiente não deve ser considerado apenas como

1.2 O MOVIMENTO AMBIENTALISTA

A preocupação com o meio ambiente fez emergir o movimento ambiental, que

“não teve um começo claro. As questões ambientais mais antigas eram questões locais. Uma vez compreendidos os custos mais imediatos e pessoais da poluição, da caça ou da perda das florestas, os indivíduos formaram grupos, que formaram coalizões, que se tornaram movimentos nacionais e, finalmente, um movimento multinacional. Esta evolução foi episódica, com períodos de expansão dinâmica intercalados por tempos de sonolência”.²⁷

A ação degradadora da natureza acompanha o homem desde a Pré-História; naquele período foram afetadas as faunas de continentes inteiros, ensejando a extinção de animais terrestres de grande porte. Assenta-se que o efeito destrutivo, exercido pela sociedade industrial, foi inaugurado pela Revolução Industrial. Na época, a forma de organização da produção, aliada às precárias condições de higiene e trabalho, às quais eram submetidas as populações, culminaram por revelar seu aspecto danoso ao meio ambiente. A Revolução Industrial e o fantástico desenvolvimento da ciência e da tecnologia fizeram com que o homem esquecesse a sua frágil e limitada condição.²⁸

Pode-se dizer que o ambientalismo, enquanto movimento histórico, originado a partir do recente reconhecimento dos assustadores efeitos negativos da intervenção antrópica na biosfera, em sua crítica ao modelo civilizatório ocidental, reprovou os paradigmas norteadores da sociedade industrializada de consumo. Propõe como alternativa,

resposta a uma crise relacionada aos recursos naturais, de forma reducionista, mas entendido como mais um estágio na evolução dos direitos, um nível mais alto de valorização da pessoa, traduzido como dignidade humana. Trata-se, acima de tudo, de reconhecer a consolidação dos direitos difusos e o papel do direito na proteção da pessoa”.

²⁷ McCORMICK, John. *Rumo ao paraíso: a história do movimento ambientalista*. Rio de Janeiro:Relume-Dumerá, 1992. p. 8.

²⁸ FALK, Richard A. *Morte e sobrevivência da terra: a ecologia e as soluções para salvar o planeta*. Rio de Janeiro: Arte Nova, 1972. p. 13. “Ser homem é ser limitado e mortal. Estar na terra é viver em um ambiente restrito e finito. A vida é sustentada por um fino cinturão de atmosfera acima da fina crosta terrestre. A vida, cuja manutenção se baseia em um sistema formado de ar, terra e água, é algo de delicado, de misterioso e complexo.”

uma alteração no rumo das coisas, objetivando a elaboração dos pilares de uma nova era pautada a partir de agora não mais no esgotamento da natureza mas na sustentabilidade ambiental.

A preocupação do homem com o meio ambiente ocorreu de forma lenta. Constatase que o modo de identificação da problemática ambiental inseriu-se em etapas diferenciadas que agregaram uma a uma novas matizes decorrentes das novas formas de se ver o mundo e a sua natureza. Os indivíduos, os governos, as organizações internacionais, as entidades da sociedade civil, enfim o povo como um todo, despertou para as questões ambientais em diversos tempos.

Num primeiro momento, a percepção dos problemas ambientais foi localizada, atribuindo-se à ignorância, à negligência, ao dolo ou mesmo à indiferença das pessoas o comportamento atentatório ao meio ambiente. Neste momento as medidas tomadas com o intuito de coibir tais atentados caracterizaram-se por atitudes corretivas e repressivas externadas por meio de multas, proibições, além de atividades típicas de controle da poluição para combater os efeitos gerados pelos processos de produção e de consumo.²⁹

Posteriormente a questão ambiental ganha foros mais alargados; todavia, baseada exclusivamente numa visão relacionada aos limites do estado nacional. A proteção ao meio ambiente, caracterizada por uma maior intervenção governamental na proteção ambiental, é verificada pelo estímulo à substituição de processos produtivos poluidores ou consumidores de insumos escassos por outros mais eficientes e limpos. Adota-se também o zoneamento industrial, o estudo prévio de impacto ambiental para o licenciamento de empreendimentos que possam causar conseqüências danosas ao meio ambiente.

A etapa terceira identifica a questão ambiental como uma questão de natureza universal, cuja abrangência não se limita a posições ou ações localizadas ou mesmo

²⁹ BARBIERI, José Carlos. *Desenvolvimento e meio ambiente: as estratégias de mudanças da Agenda 21*. Petrópolis: Vozes, 2000. p. 15.

nacionais, mas atinge todo o Planeta. Verifica-se que a degradação do meio ambiente está diretamente relacionada ao tipo de desenvolvimento praticado pelos países e às

“ações que se fazem necessárias nesta nova fase começam questionando as políticas e as metas de desenvolvimento praticadas pelos estados nacionais, geralmente baseadas numa visão economicista; contestam as relações internacionais, principalmente no que concerne às relações entre os poucos países desenvolvidos e a maioria dos países não desenvolvidos; e incorporam novas dimensões ao entendimento de sustentabilidade, entendimento este que se afasta das propostas baseadas exclusivamente numa visão ecológica. Essa nova maneira de perceber as soluções para os problemas globais, que não se reduzem apenas à degradação do ambiente físico e biológico, mas que incorporam dimensões sociais, políticas e culturais, como a pobreza e a exclusão social, é o que vem sendo chamado de desenvolvimento sustentável”.³⁰

A problemática do meio ambiente, sucedendo as etapas anunciadas, desperta em algumas populações formas de reação à inação manifestada pela maior parte das pessoas do planeta que está envolvida por outras preocupações vinculadas sobretudo ao crescimento econômico sem limites.

1.2.1 MANIFESTAÇÕES AMBIENTAIS ANTERIORES A ESTOCOLMO

Pode-se dizer que a sistematização institucional e legislativa, decorrente da preocupação com a proteção do meio ambiente, eclodiu com a Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente Humano, realizada em Estocolmo, Suécia, no ano de 1972. Até então são conhecidas algumas convenções internacionais sobre o ambiente e sua proteção, as quais atingem de forma individualizada determinados bens ou indivíduos, mas não as suas espécies e as relações estabelecidas com o meio ambiente no conjunto da biosfera.

Como exemplo tem-se a Convenção de 1883, estabelecida em Paris, que visa à proteção das focas de pele do Mar de Behring; a Convenção de Paris, de 1911, objetivando

³⁰ BARBIERI, José Carlos. *Desenvolvimento e meio ambiente*. p. 16.

“a Proteção das Aves Úteis à Agricultura” e a Convenção para a regulamentação da pesca da baleia, de Washington, em 1946.³¹

Fato importante referente à conservação da fauna e da flora diz respeito à criação do Primeiro Parque Nacional do Mundo, o Yellowstone, em 1872, nos Estados Unidos. Seguem-se os Parques de Yosemite, General Grant, Sequóia e Mount Rainier em 1899.³²

Constata-se assim que a tomada de consciência, pelo homem, da importância das inter-relações entre as diversas espécies animais e vegetais, bem como das intra-relações existentes entre os indivíduos da mesma espécie e a necessária conservação da biodiversidade, “compreendida em seus quatro níveis básicos: da diversidade genética, da diversidade intra-específica, da riqueza ou diversidade de espécies e da riqueza de taxa superiores”,³³ fomentou a eclosão, na década de 60, de movimentos institucionais que culminaram na Conferência de Estocolmo.

No ano de 1969, o governo da Suécia, cômico de que o crescimento desmedido agravava a degradação ambiental, aliado ainda aos exemplos concretos da poluição de rios internacionais, da chuva ácida decorrente das emissões de gases em diversos países, da depleção da camada de ozônio, do efeito estufa, da desertificação generalizada, da extinção de espécies, entre outros, propôs à Organização das Nações Unidas (ONU) que fosse realizada uma conferência internacional com o escopo de tratar desses problemas. A proposição, entretanto, só encontrou eco após mais um desastre acontecido. Foi preciso o desfecho de Minamata, no Japão, onde milhares de pessoas foram contaminadas pelo mercúrio lançado ao mar pelas empresas locais, para que a comunidade

³¹ SOARES, Guido Fernando Silva. *Direito internacional do meio ambiente: emergência, obrigações e responsabilidades*. São Paulo: Atlas, 2001. p. 43. No mesmo sentido ver SILVA, José Afonso. *Direito ambiental constitucional*. p. 43-46. ANTUNES, Paulo de Bessa. *Direito Ambiental*. p. 3.

³² SOARES, Guido Fernando Silva. *Direito internacional do meio ambiente*. p. 42.

³³ MILANO, Miguel Serediuk. “Unidades de conservação: técnica, lei e ética para a conservação da biodiversidade”. In: BENJAMIN, Antônio Herman. *Direito ambiental das áreas protegidas*. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2001. p. 6.

internacional aceitasse a proposta e realizasse, em 1972, em Estocolmo, a Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente Humano.

1.2.2 A CONFERÊNCIA DE ESTOCOLMO-1972

A Conferência de Estocolmo, como ficou conhecida pelo mundo afora, relatou uma primeira preocupação oficial dos países do mundo com a problemática ambiental. Antes dela, como se sabe, inúmeros apelos haviam sido feitos de forma isolada e sem que pudessem consternar a população do Planeta. É sem dúvida um marco histórico no trato da questão ambiental.

Depara-se nesse fórum com os conflitos entre os países desenvolvidos e os não desenvolvidos. Os primeiros, de um lado, preocupados com a poluição industrial, com a escassez dos recursos energéticos e com uma série de problemas advindos do seu desmedido processo de desenvolvimento. No lado oposto estavam aqueles que, defendendo o direito de crescer e de ter acesso aos padrões de bem-estar alcançados pelos primeiros, preocupavam-se com a erradicação da pobreza. Como declarou Indira Gandhi, Primeira -Ministra da Índia “a maior poluição é a pobreza”.³⁴

O Brasil, na esteira dos países não desenvolvidos, nessa Conferência, aliou-se aos que, defendendo o desenvolvimento a qualquer custo, não conheciam os problemas ambientais. O chefe da delegação do Brasil na Conferência de Estocolmo e então Ministro de Estado do Interior, General Costa Cavalcante, fez o seguinte pronunciamento que causou repúdio para alguns, especialmente às organizações ambientalistas da Europa, e de outro, manifestações de apreço das delegações governamentais de países em desenvolvimento:

“Para a maioria da população mundial, a melhoria de condições é muito mais uma questão de mitigar a pobreza, dispor de mais alimentos, melhores vestimentas, habitação, assistência médica e emprego do que ver reduzida a poluição atmosférica. A deterioração ambiental vai muito além

³⁴ BARBIERI, José Carlos. *Desenvolvimento e meio ambiente*. p. 19.

da poluição ambiental. Há outras formas de degradação, tanto em zonas urbanas como rurais, que constituem a poluição da pobreza ou do subdesenvolvimento.”³⁵

A posição assumida pelo nosso país naquele momento alicerçava-se na busca da política desenvolvimentista caracterizada por uma intensa industrialização. É importante também que se diga que os planos de desenvolvimento elaborados pelos governos do Brasil naquela época não manifestam nenhuma preocupação com o meio ambiente. O II Plano Nacional de Desenvolvimento, aprovado para o período de 1975-79, ou seja, após a Conferência de Estocolmo, revela de forma incipiente algumas diretrizes para a preservação do meio ambiente. Mesmo assim, traz ínsita a filosofia desenvolvimentista tradicional ao enunciar que “não é válida qualquer colocação que limite o acesso dos países subdesenvolvidos ao estágio de sociedade industrializada, sob pretexto de conter o avanço da população mundialmente”.³⁶

Apesar das dissidências entre as posições apresentadas pelos diversos países na Conferência de Estocolmo, seu lema “UMA TERRA SÓ” enfatizou a urgência na criação de instrumentos voltados para a preservação do meio ambiente. Sem dúvida avanços aconteceram nas negociações entre os países constituindo-se esse fórum numa tomada de consciência planetária acerca do binômio desenvolvimento-meio ambiente.

Decorrentes de Estocolmo foram criados pela ONU diversos programas e comissões voltados aos estudos do meio ambiente e da sustentabilidade. Entre eles o Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente (PNUMA), que desenvolveu estratégias de ação visando estabelecer uma nova ordem econômica mundial baseada na equidade, autodeterminação, interdependência, no interesse comum e na cooperação entre todos os Estados membros. Merece destaque também a instalação, em 1983, por decisão da Assembléia Geral da ONU, da Comissão Brundtland responsável pela elaboração do

³⁵ “A poluição da pobreza”. *Revista Veja*. São Paulo: Abril, n. 197, p. 63, 14/7/1972.

³⁶ BRASIL. República Federativa do Brasil. *II Plano Nacional de Desenvolvimento (1975-1979)*. Brasília, Presidência da República, 1974, p. 92.

relatório denominado NOSSO FUTURO COMUM, cujo núcleo central caracteriza-se pela formulação dos princípios do desenvolvimento sustentável.

1.2.3 A CÚPULA DA TERRA – RIO DE JANEIRO/1992

No ano de 1992, vinte anos após a Conferência de Estocolmo, realizou-se no Brasil, na cidade do Rio de Janeiro, a Conferência das Nações Unidas Sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento (CNUMAD). A CÚPULA DA TERRA, nome oficial do evento, reuniu representantes de 178 países, dentre estes cerca de cem Chefes de Estado.

Ao lado do evento oficial de caráter intergovernamental, realizou-se o Fórum Global das ONGs, reunindo aproximadamente quatro mil entidades da sociedade civil do mundo todo. Esse número por si só reflete a conscientização em nível mundial da necessidade de preservação do meio ambiente e da busca de uma forma eficaz de desenvolvimento. Os dois eventos ficaram conhecidos popularmente pelo nome de ECO-92.

Tal conferência produziu uma série de documentos objeto de muitas negociações intensas e desgastantes. Os documentos oficiais aprovados foram os seguintes:

a) Declaração do Rio de Janeiro sobre o Meio Ambiente e o Desenvolvimento

O objetivo inicial era a elaboração de uma Carta Magna da Terra na qual estivessem inseridos os princípios do desenvolvimento sustentável. Todavia o texto aprovado, constituído de 27 princípios, reafirmou e ampliou a Declaração sobre o Ambiente Humano aprovada em Estocolmo em 1972, assegurando o estabelecimento de políticas internacionais que respeitem o interesse de todos, o desenvolvimento global e a integridade do meio ambiente.

b) Convenção sobre Mudanças Climáticas

Esta convenção teve por objetivo chamar a atenção quanto a um dos mais graves problemas planetários vividos atualmente e que se refere à mudança do clima decorrente da concentração de gases de estufa na atmosfera, principalmente vapor de água, dióxido de carbono (CO₂), ozônio, óxido nitroso, metano e clorofluorcarbonetos (CFCs). Para se ter uma idéia, os três primeiros têm como fonte principal de geração a queima de combustíveis fósseis, sendo que o CO₂ responde sozinho por cerca de 50% do efeito estufa.³⁷ Estudos apontam que as atividades industriais são responsáveis por cerca de 50% de CO₂, sendo que os Estados Unidos da América, contribuem com aproximadamente 25%. O desflorestamento e as queimadas para fins agrícolas agregam-se como fatores desses gases. A consequência é o aumento da retenção de calor na atmosfera produzindo um aquecimento global da Terra. Importante destacar que, quanto aos CFCs, o Protocolo de Montreal sobre Substâncias que Destroem a Camada de Ozônio, de 1987, vem disciplinando a matéria. Dessa forma buscou a convenção mostrar a necessidade de controlar e reduzir a emissão desses gases, principalmente o dióxido de carbono.

c) Declaração de Princípios sobre Florestas

Países em desenvolvimento com grandes florestas, entre os quais o Brasil, a Índia, a Nigéria, o Quênia, o Congo e outros liderados pela Malásia, apoiando-se nos princípios do direito internacional, que asseguram a soberania dos países de explorar os recursos localizados nos seus territórios, impediram que fosse elaborada uma convenção disciplinando a utilização das florestas no seu aspecto global. Por seu turno, os países desenvolvidos entendiam que as florestas, como são grandes fixadoras do carbono, deveriam integrar um conjunto de regras acerca do seu manejo, da sua conservação e do seu desenvolvimento sustentável de âmbito internacional. Todavia, para dirimir esses interesses

³⁷ BARBIERI, José Carlos. *Desenvolvimento e meio ambiente*. p. 52.

divergentes, foi aceito o princípio genérico de que as florestas são fundamentais tanto local como globalmente.

d) Convenção sobre a Biodiversidade

A biodiversidade é sem dúvida a questão que mais coloca em evidência o confronto entre os países ricos do Norte e os países em desenvolvimento. Ocorre que, segundo estudos, existem cerca de dez milhões de espécies de seres vivos, sendo que, destas, apenas 1,4 milhões são conhecidas, e a maioria delas está localizada em países em desenvolvimento. Entretanto, o conhecimento científico, bem como a tecnologia para a manipulação dessa riqueza, concentram-se nos países desenvolvidos. Sendo assim, a Convenção sobre a Biodiversidade Biológica assegura aos países o direito de explorar de forma soberana os seus próprios recursos. Sabe-se que a indústria baseada na biotecnologia constituirá um dos principais setores da economia neste século. Dessa forma os investimentos em pesquisa e desenvolvimento que estão sendo feitos maciçamente pelos países desenvolvidos, devem ser objeto de uma partilha de responsabilidades, de maneira que sejam encontrados mecanismos que facilitem o acesso e a transferência de tecnologia aos países detentores dessa biodiversidade e que não dispõem de instrumentos para a sua manipulação. Afinal, o uso sustentável e a conservação da biodiversidade dizem respeito a toda a humanidade e devem ser feitos com o intuito de beneficiar as presentes e as gerações, que hão de vir.³⁸

e) Agenda 21

A Agenda 21 é um dos documentos mais importantes que foram elaborados na Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento. Trata-se de um extenso conjunto de medidas, organizadas em quatro seções e distribuídas em quarenta

³⁸ BARBIERI, José Carlos. *Desenvolvimento e meio ambiente*. p. 55-57.

capítulos, totalizando mais de oitocentas folhas. Constitui um grande inventário dos problemas enfrentados pela humanidade, relacionando as providências que devem ser perseguidas no sentido de enfrentá-los de forma eficaz. Durante anos, esses problemas, objeto de análise e debates, contemplaram inúmeros seminários, conferências, tratados, convenções em âmbito local, regional, nacional e internacional. Tais discussões sempre ansiavam o estabelecimento de um plano de ação inserido numa perspectiva global que efetivamente enfrentasse os problemas do desenvolvimento e do meio ambiente.

Um estudo da Agenda 21, transformado em Programa 21 pela ONU, identifica a presença, em cada um dos seus capítulos, de um verdadeiro conjunto de objetivos do desenvolvimento sustentável. Desde a verificação das dimensões sociais e econômicas, que localizam a miséria gritante de alguns países até a mudança de padrões de consumo inerentes ao consumismo insustentável dos países ricos, constata-se a preocupação de estabelecer regras que viabilizem uma condição de vida digna e sustentável aos habitantes do planeta. Por esse motivo, traçar metas sobre o controle demográfico; a proteção da saúde, da mulher, da infância, da juventude, das populações indígenas, dos trabalhadores implica o compromisso da sustentabilidade. Preservar o meio ambiente, assim entendido pela biodiversidade que o compõe a água, as florestas, insere-se também no seu objetivo. Trata-se de um trabalho monumental que exige a participação de todos através da educação, do engajamento da sociedade civil, dos poderes públicos, das organizações não-governamentais, mas sobretudo da vontade de construir uma nova Terra.

Tem-se, pois, que a Conferência Mundial sobre o Meio Ambiente e Desenvolvimento assentou instrumentos de ação com o propósito de atender ao desenvolvimento sem descuidar dos cuidados que se deve ter com o meio ambiente.

1.2.4 A CÚPULA MUNDIAL DO DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL – JOANESBURGO/2002

Passados 10 anos da Rio 92, no período de 26 de agosto a 4 de setembro de 2002, realizou-se na cidade de Joanesburgo, África do Sul, um novo encontro mundial conhecido como Cúpula Mundial do Desenvolvimento Sustentável.

Reunindo cerca de cento e noventa e três países, com a presença de 105 Chefes de Estado, mais de cinquenta e oito organizações internacionais, 7.900 delegados oficiais, estando presentes aproximadamente quarenta mil pessoas, a Cúpula Mundial significou uma envolvente e acurada forma de observar o mundo. Consagrou-se como fórum de caráter social, no qual a erradicação da pobreza e das desigualdades existentes em grande parte dos países do mundo deram a tônica para as discussões travadas.

Esse encontro mundial produziu ao final dois documentos importantes: a Declaração Política e o Plano de Implementação.

Entre as principais deliberações, a Declaração Política ratificou como sendo pilares do desenvolvimento sustentável a proteção ao meio ambiente, o desenvolvimento social e o desenvolvimento econômico. Asseverou a necessidade de respeito ao ser humano, ao acesso à saúde, à dignidade, à água limpa, ao saneamento básico, à energia, à segurança alimentar; o respeito à diversidade biológica. Assentou que a distância cada vez maior entre o mundo desenvolvido e o em desenvolvimento constitui-se numa grande ameaça à prosperidade, à segurança e a estabilidade mundial. Tal distanciamento estabelece disparidades sociais e econômicas que podem ensejar uma forma de *apartheid* mundial. Sendo assim, a erradicação da pobreza, a modificação de pautas insustentáveis de produção e consumo, a proteção e gestão dos recursos naturais, com o fim de estreitar as brechas entre pobres e ricos, precisam ser construídas. A democracia, o Estado de Direito, o respeito aos direitos humanos e às liberdades, a busca da paz e da segurança são objetivos indivisíveis e

essenciais ao desenvolvimento sustentável. É preciso um sistema democrático de “governança mundial”³⁹ com instituições internacionais e multilaterais reforçadas e responsáveis. Reconheceu-se que é preciso fomentar a solidariedade humana sem distinções de raça, condição física, religião, idioma, cultura e tradição. Por último reforçou-se o Princípio da Responsabilidade Comum mas Diferenciada.

Quanto ao Plano de Implementação, o mesmo está dividido em dez capítulos. Nesse documento foram reafirmadas as decisões da Rio 92, da Agenda 21 e da Declaração do Milênio da Organização das Nações Unidas. Asseverou-se a necessidade do estabelecimento da boa governança, tanto em nível local como internacional. Boa governança deve ser entendida como a busca de um meio ambiente saudável; o estabelecimento de políticas econômicas e sociais responsáveis, a presença de instituições democráticas, que atendam aos reclamos do povo; a existência de um Estado de Direito, que adote medidas anticorrupção e propicie igualdade de gênero, fomentando um ambiente favorável ao investimento. Ficou patente no documento a preocupação com a pobreza e a decisão de enfrentamento da sua erradicação, considerada um desafio do mundo de hoje, sobretudo quando se constata o aumento do poder de pessoas vivendo na miséria e das suas organizações. Foi ratificada a decisão de estabelecer um Fundo Mundial para Erradicação da Pobreza e Promover o Desenvolvimento Social e Humano nos Países em Desenvolvimento.

Também ficou estabelecida a necessidade de mudança nos padrões de consumo e produção que comprometem a sustentabilidade. Com base no princípio das responsabilidades comuns mas diferenciadas, os países que mais degradam o meio ambiente devem assumir maiores responsabilidades na sua recuperação. Sendo assim, é mister o desencadeamento de um programa de 10 anos que busque aumentar a eficiência no uso dos

³⁹ FELDMANN, Fábio. “Muito desenvolvimento e pouca sustentabilidade”. *Ecologia e desenvolvimento*, Rio de Janeiro: Terceiro Milênio, n. 100, p. 11, mar. 2002. Acerca de governança é oportuna a observação: “Estamos criando novos modelos de relação entre governo, poder público e sociedade por meio de parcerias e de interdependências que estão mudando o perfil do mundo, especificamente o modo como se governa. Na medida em que se toma consciência de que há uma interdependência, de que não depende apenas do Estado, a questão ganha dimensão holística.”

recursos, a redução da degradação ambiental, da poluição e do desperdício, aumentando os investimentos em produção limpa e ecologicamente eficiente. Nesse sentido, o Brasil e a União Européia propuseram a substituição do percentual de 10% da energia total produzida através do emprego de fontes de combustíveis renováveis, como a luz solar, os ventos, as reações químicas, entre outros. Procedendo dessa maneira, haveria uma diminuição no uso das fontes não-renováveis, como o petróleo e o gás. Infelizmente, tal proposição não foi aprovada face à resistência dos Estados Unidos e de outros países integrantes da OPEP.

No que respeita à Gestão de Recursos Naturais, as discussões que consolidaram o documento voltaram-se para os temas relativos ao acesso e ao uso da água, às mudanças climáticas incluído o Protocolo de Kyoto, à poluição atmosférica, biodiversidade, proteção das florestas, luta contra a desertificação, proteção dos oceanos e dos mares. A redução de 50% das emissões de carbono dos países mais ricos e industrializados, necessária para que o Protocolo de Kyoto entre em ação, somente será alcançada se o Canadá e a Rússia ratificarem o Protocolo. Até o presente momento, 91 países já assinaram o protocolo. No que respeita à poluição atmosférica, ratifica-se a necessidade do assentamento do princípio das responsabilidades comuns mas diferenciadas, uma vez que os níveis de poluição variam muito entre os diversos países. Assim sendo, torna-se necessária a efetiva implementação do Protocolo de Montreal.⁴⁰

Como balanço final, constata-se que as metas assentadas na Conferência de Joanesburgo ratificaram, na sua maior parte, os pleitos demandados na Conferência do Rio de Janeiro, em 1992. Alguns críticos julgaram que a Cúpula da África do Sul não enfrentou os graves problemas ambientais e sociais por que passa o mundo. “Temos de fazer mais”, reconheceu o Secretário-Geral da ONU, Kofi Anan, fazendo coro com o Secretário da Cúpula de Joanesburgo, Nitim Desai, que admitiu: “além do que decidimos aqui, só os

⁴⁰ O Protocolo de Montreal, de 1987, dispõe sobre Substâncias que Destroem a Camada de Ozônio e foi ratificado pelo Brasil em 1990.

governos nacionais podem fazer”.⁴¹ Sendo assim, torna-se claro que a caminhada na busca da sustentabilidade é permanente, e a sua concretização mais do que nunca passa pela solidariedade entre os povos.

1.3 A PROTEÇÃO AMBIENTAL NO BRASIL

A história da vida ambiental brasileira foi escrita de forma magistral pelo professor de história da Universidade de Nova Iorque, Warren Dean, autor do livro *A ferro e fogo*.⁴² Trata-se de uma análise minuciosa dos aspectos mais importantes da vida e da história do nosso país desde o seu descobrimento no ano de 1500.⁴³

Inicialmente no século XVI, por volta do ano de 1600, a população do Brasil era de aproximadamente sessenta mil pessoas, dos quais quase dez mil eram européias ou mestiças. No século XVII a posse da terra ensejou o início da urbanização. Na época, fato marcante foi o volume de madeira exportada, na casa de oito mil toneladas/ano, o que representou a derrubada de dois milhões de árvores no período, afetando por consequência 6.000 km da Mata Atlântica. Em 1700 a produção de cana dobrou alcançando 19.000 toneladas/ano. Ao final do século, a perda de parte do mercado de açúcar para os produtores do Caribe levou a Coroa portuguesa a lançar-se na corrida do ouro. Cerca de quatrocentos e cinquenta mil portugueses imigraram, atraídos pela perspectiva da riqueza. Sua presença na colônia consolidou o estilo de vida europeu. A população afro-européia aumentou significativamente. Em 1800 chegou a 1,8 milhão de pessoas. A carga tributária sobre o

⁴¹ TAUTZ, Carlos. “A dúvida continua”. *Ecologia e desenvolvimento*, Rio de Janeiro:Terceiro Milênio, n. 104, p.15; set. 2002.

⁴² DEAN, Warren. *A ferro e fogo*. São Paulo: Companhia das Letras, 1996.

⁴³ NETTO, Sérgio. “O Balanço Ambiental dos 500 Anos da História do Brasil”. *Revista dos Mestrados em Direito Econômico da Universidade Federal da Bahia*, Salvador, n.5, p. 27, jan. 1996/dez. 1997. “Este trabalho foi preparado com o intuito de incluir a variável meio ambiente na perspectiva da História do Brasil. Para alcançar este objetivo foi definido e desenvolvido o conceito de balanço ambiental, fazendo uma aplicação para avaliar o choque criado com a chegada dos europeus ao Brasil do século XV. A parcela positiva do balanço ambiental é o bem estar e o desenvolvimento humano, que foi quantificado com a evolução demográfica da espécie no Brasil, com base nos censos do IBGE.”

ouro passou a ser contestada. Os inconformados organizaram levantes que deflagraram a Inconfidência. A queda na arrecadação do quinto real sobre o ouro forçou a Coroa portuguesa a buscar nova alternativa. O café, nativo da Etiópia, chegou ao Brasil no final do século XVII, advindo das colônias de especiarias do Sudeste da Ásia, inaugura o ciclo que caracteriza o século XIX. No período da independência política, o Estado brasileiro vira República. Na passagem para o século XX, o país eminentemente agrícola, celeiro do mundo, exportava café, cana e algodão. A indústria incipiente manufacturava implementos agrícolas e armas, operando à base de carvão vegetal. O século XX desponta com a explosão demográfica e o impacto do desenvolvimento econômico. A população brasileira em 1900 era de 18 milhões de pessoas, um décimo do projetado para o ano 2000. O período é marcado pela “ordem e progresso”, ordem para manter a disciplina social e os direitos de propriedade, progresso para a aplicação da tecnologia importada. É o momento da implantação das tecnologias industriais oriundas da Europa e do Estados Unidos. Também é o maior período de devastação da Mata Atlântica, cujos recursos, na virada do século XX, representavam 6,2 bilhões de toneladas de carvão. Constata-se que “caso os habitantes da Mata Atlântica estivessem consumindo combustível na mesma proporção que seus contemporâneos ingleses industrializados sua floresta primária poderia abastecer a economia por cerca de duzentos anos”.⁴⁴ Os reflexos da Revolução Industrial implantada na Europa, no século XVIII, e que alteraram os padrões de vida da sociedade, somente foram sentidos no Brasil do século XX, mais especificamente no final da Primeira República. O Estado Novo de Getúlio Vargas resultou na implantação de um governo central forte e caracterizado pelo nacionalismo. A Constituição Federal de 1934 alinha os recursos naturais como uma reserva coletiva que deve ser utilizada em favor da Nação. Como decorrência dessa política, e fundamentados numa inspiração conservacionista, surgem os Códigos de Minas, das Águas e o Código Florestal. Após a Segunda Guerra Mundial, sobretudo, a partir

⁴⁴ DEAN, Warren. *A ferro e fogo*. p. 267.

do governo de Juscelino Kubitschek, o ingresso de recursos, advindos dos empréstimos externos, transformam o país rural em um complexo urbano industrializado. A população brasileira concentra-se nas cidades e, no período de 1945 a 1985, cresce em 250%. Instala-se a era do desenvolvimento econômico a qualquer custo.⁴⁵ Esta é a síntese do balanço ambiental do Estado brasileiro no período.⁴⁶

Importante observar que o conflito estabelecido no Brasil, a partir da década de 60, entre o crescimento econômico e a proteção do meio ambiente, caracterizou de início o estabelecimento de políticas públicas que afastavam as restrições trazidas pela política ambiental ao modelo nacional de crescimento econômico. Nesse período verifica-se em nosso país

“a disposição do governo militar de não submeter o projeto nacionalista e desenvolvimentista posto em curso com o apoio das elites locais à política ambiental do país que pode ser ilustrada com dois decretos do general Ernesto Geisel. O primeiro deles, o decreto-lei n. 1.413, de 14 de outubro de 1975, cujo objetivo em seu artigo 2, afirmava o seguinte: “Compete exclusivamente ao Poder Executivo Federal, nos casos de inobservância do disposto no art. 1 deste Decreto-lei, determinar ou cancelar a suspensão do funcionamento de estabelecimento industrial cuja atividade seja considerada de alto interesse do desenvolvimento e da segurança nacional. O outro decreto, de n. 76.389, de 3 de outubro do mesmo ano, reafirmava a competência exclusiva do poder executivo federal para determinar ou cancelar a suspensão do funcionamento de qualquer estabelecimento industrial no país por motivos de poluição nos seguintes termos, conforme o seu artigo 3: “No estabelecimento de critérios, normas e padrões (de poluição industrial) será levado em conta a capacidade autodepuradora da água, do ar, e do solo, bem como a necessidade de não obstar indevidamente o desenvolvimento econômico e social do país”.⁴⁷

Sendo assim, as iniciativas legislativas e institucionais surgidas no Brasil após a Conferência de Estocolmo foram, na sua maioria, decorrentes da pressão internacional

⁴⁵ SÃO PAULO. Secretaria de Estado do Meio Ambiente. “Entendendo o meio ambiente”. São Paulo, 1997. p. 8. Oportuna a posição do governo militar brasileiro referente às discussões acerca da proteção do meio ambiente, por ocasião da Conferência de Estocolmo, através das palavras do então Ministro Costa Cavalcanti: “desenvolver primeiro e pagar os custos da poluição mais tarde.”

⁴⁶ NETTO, Sérgio. “O Balanço Ambiental dos 500 Anos da História do Brasil”. p. 29-54. Foram destacados os principais aspectos que retratam a forma através da qual o homem brasileiro se relacionou com o meio ambiente nesse período da história.

⁴⁷ MELLO, Marcelo Pereira de. “Políticas públicas de proteção ambiental no Brasil e no México: elementos para uma análise comparada dos processos de definição dos problemas ambientais e das políticas”. *Revista da Faculdade de Direito da UFF*, Rio de Janeiro, n. 1, p. 89, 1998.

exercida pelos países desenvolvidos, que impunham a necessidade da proteção ao meio ambiente.

Um dos atos inaugurais da política ambiental brasileira foi o Decreto n. 73.030, de 30 de outubro de 1973, no Governo do Presidente Emílio G. Médici. Esse decreto criou a Secretaria Especial do Meio Ambiente–SEMA com a tarefa de formular a política oficial para o meio ambiente. Buscou o governo de então articular a legislação ambiental sistematizando o corpo disperso de estatutos existentes.⁴⁸

Em 1981, outro instrumento importante é editado. Trata-se da Lei n. 6.938, de 31 de agosto, que dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente, seus fins e mecanismos de formulação e aplicação. Como mecanismos de ação, decorrentes dessa lei, são instituídos o Sistema Nacional do Meio Ambiente–SISNAMA e o Conselho Nacional do Meio Ambiente–CONAMA. Seus propósitos inserem-se na manutenção do equilíbrio ecológico, através da proteção, recuperação e do controle do meio ambiente, fundados também numa política de educação ambiental em todos os níveis.

A Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 constitui um marco decisivo no nosso país, ao assegurar que “todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações”; *caput* do artigo 225, da Carta Magna, esse dispositivo é impar na história constitucional brasileira.⁴⁹

⁴⁸ Entre os instrumentos legais existentes estavam o Código de Águas, de 10 de junho de 1934; o Código Florestal, de 15 de setembro de 1965; o Código de Caça, de 3 de janeiro de 1967; o Código de Pesca, de 28 de fevereiro de 1967; a Política Nacional de Saneamento, de 26 de setembro de 1967 e de 13 de outubro de 1969; o Código de Mineração de 1967; o Estatuto da Terra, Lei n. 4.504, de 30 de novembro de 1964.

⁴⁹ SILVA, José Afonso da. *Direito ambiental constitucional*. p. 46. “As Constituições Brasileiras anteriores à de 1988 nada traziam especificamente sobre a proteção do meio ambiente natural. Das mais recentes, desde 1946, apenas se extraía orientação protecionista do preceito sobre a proteção da saúde e sobre a competência da União para legislar sobre água, florestas, caça e pesca, que possibilitavam a elaboração de leis protetoras como o Código Florestal e os Códigos de Saúde Pública, de Água e de Pesca. 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.”

A matéria ambiental na Constituição de 1988 está presente em toda a estrutura do texto legal⁵⁰ assentando, assim, a preocupação que a sociedade brasileira assume com a natureza que lhe deu berço.

Após a Constituição de 1988, os principais instrumentos legais editados e referentes ao meio ambiente foram, entre outros, Lei n. 7.679, de 23 de novembro de 1988, que dispõe sobre a proibição da pesca de espécies em períodos de reprodução; Lei n. 7.802, de 11 de julho de 1989, que dispõe sobre os agrotóxicos; Lei n. 7.805, de 18 de julho de 1989, que dispõe sobre a lavra garimpeira; Lei n.8.974, de 5 de janeiro de 1995, que dispõe sobre a biossegurança; Lei n. 9.433, de 8 de janeiro de 1997, que dispõe sobre a política nacional de recursos hídricos; Lei n. 9.605, de 12 de fevereiro de 1998, que dispõe sobre sanções penais e administrativas de condutas lesivas ao meio ambiente; Lei n. 9.795, de 27 de abril de 1999, que dispõe sobre a educação ambiental.

O estudo do meio ambiente e em especial do Direito Ambiental, no nosso país, dada a sua presença nos mais diferentes aspectos da vida humana, assume um caráter de interdisciplinaridade⁵¹ e transversalidade, exigindo dos seus operadores uma verdadeira sensibilidade holística.

1.3 UMA FORMA VIÁVEL DE DESENVOLVIMENTO

⁵⁰ Cuidam de conteúdo ambiental os seguintes dispositivos da Constituição de 1988: art. 5º, incisos XXIII, LXXI, LXXIII; art. 7º, inciso XXII; art. 20, incisos I, II, III, IV, V, VI, VII, IX, X, XI e parágrafos 1º e 2º; art. 21, incisos XIX, XX, XXIII, alíneas a, b, e c, XXV; art. 22, incisos IV, XII, XXVI; art. 23, incisos I, III, IV, VI, VII, IX, XI; art. 24, incisos, VI, VII, VIII; art. 91, parágrafo 1º, inciso III; art. 129, inciso III; art. 170, inciso VI; art. 174, parágrafos 3º e 4º; art. 176 e parágrafos; art. 182 e parágrafos; art. 184; art. 186; art. 200, incisos VII, VIII; art. 216, inciso V e parágrafos 1º, 3º e 4º; art. 225, art. 231; art. 232; e, no Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, os artigos 43, 44 e parágrafos.

⁵¹ GUALAZZI, Eduardo Lobo Botelho. “Direito administrativo ambiental”. *Revista da Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo*, v. 82, p. 169, 1987. Acerca do caráter interdisciplinar do Direito Ambiental “afirmamos que, a exemplo do que ocorre com o tema do meio ambiente e com outros objetos interdisciplinares, a cada dia se torna mais evidente o absurdo de pretender-se tratar fatispécies jurígenas sob o ângulo unidisciplinar, sempre verticalizante e exclusiva. A visão unidisciplinar consiste de arraigado costume universitário, que há de ser paulatinamente superado pelo enfoque interdisciplinar, sempre horizontalizante e pluralista”.

A ação do homem sobre o meio ambiente esteve, ao longo dos anos, caracterizada pela busca incessante da sua satisfação pessoal. Crescer, progredir, desenvolver foram as palavras de ordem presentes, sobretudo, com o advento da Era Industrial. Com esse comportamento, os limites da natureza foram esquecidos. Pensava, o homem, que os recursos naturais eram ilimitados, existiriam para atender às suas necessidades de forma inesgotável. Num dado momento, a natureza começou a apresentar a conta decorrente da irresponsabilidade do homem no seu manejo. Os desequilíbrios do planeta, provocados pela destruição da camada de ozônio, pelo aumento do efeito estufa, pela hipótese Gaia que faz da Terra um ser vivo que regula espontaneamente os seus equilíbrios, deram uma repercussão planetária às questões ambientais.⁵² Tais fatos levaram o homem a buscar uma outra possibilidade viável de *vida*, uma vez que “um futuro viável assenta em três condições: o desenvolvimento sustentável, a paz e a democracia.”⁵³

A Conferência de Estocolmo, em 1972, ensejou a primeira reflexão no âmbito mundial acerca da catastrófica situação para a qual a humanidade se encaminhava. Era urgente uma mudança na forma da relação homem/natureza. O binômio produção/consumo causava uma pressão sobre os recursos naturais, refletindo na perda da qualidade de vida por condições inadequadas de moradia, poluição em todas as suas expressões, destruição de habitats naturais e intervenções desastrosas nos mecanismos que sustentavam a vida na Terra.⁵⁴

Após Estocolmo, os integrantes do Clube de Roma elaboraram o relatório *Limites do Crescimento*, no ano de 1972. O referido documento, que tratou da deterioração

⁵² BRODHAG, Christian. *As quatro verdades do planeta: por uma outra civilização*. Lisboa: Piaget, 1994. p. 30. Corroborando este entendimento é oportuno: “De fato, verificaram-se grandes catástrofes em todos os sistemas políticos e econômicos: Em Minamata, a indústria de um país capitalista envenenou os seus próprios cidadãos. Em Bhopal, uma companhia multinacional do Estados Unidos envenenou habitantes do Sul. Em Chernobil, um governo socialista espalhou radiações sobre o seu próprio território e, para lá das suas fronteiras, em todo o mundo. Não é necessário repetir a longa e crescente lista das catástrofes ecológicas. Estas três contam a história: já não há sítio onde nos possamos esconder.”

⁵³ BRODHAG, Christian. Idem. p. 33.

⁵⁴ DIAS, Genebaldo Freire. *Elementos para a capacitação em educação ambiental*. Ilhéus: Editus, 1999. p. 19.

do meio ambiente, da escassez de matéria-prima, do crescimento demográfico, da agricultura, dos resíduos radioativos, da energia e da tecnologia, apontou perspectivas sombrias para o futuro da humanidade.⁵⁵ Não é possível continuar crescendo indefinidamente, é necessário limitar o nível de crescimento. Acenava que o crescimento zero traria a estabilização do desenvolvimento econômico. Estranho que em nenhum momento foi demonstrada a preocupação com a injustiça social e com a miséria já existente no terceiro mundo.

Essa posição se chocava frontalmente com a intenção dos países não-desenvolvidos que defendiam o direito de crescer e de ter acesso aos padrões de vida e ao bem-estar característicos dos países desenvolvidos. Constatava-se que

“não é propriamente o crescimento que se deve questionar, mas o seu caráter selvagem. À palavra ordem dos ‘zeristas’, opomos a que fala de outro desenvolvimento [...], fundamentado na lógica das necessidades sociais e não na da população. Explicitar os estilos de desenvolvimento ecologicamente prudentes e socialmente justos é, portanto, uma tarefa de primeiríssima importância para a economia política ampla e consciente de sua dupla dimensão ética: as finalidades sociais do desenvolvimento e o cuidado com o futuro, em nome da solidariedade com as gerações vindouras, é por este último viés que entra a ecologia”.⁵⁶

O Modelo Alternativo Mundial, conhecido como relatório de Bariloche, em 1977, propõe que é necessário preservar o meio ambiente de forma a atender às necessidades básicas do homem; todavia, não é preciso afastar o crescimento, mas, buscar uma nova direção que aponte para o ecodesenvolvimento. Chama a atenção para o seguinte: “a biosfera é finita e existem necessidades básicas do homem a serem satisfeitas e necessidades de liberdade e expressividade”.⁵⁷

A ética do crescimento é objeto do relatório Lazlo,⁵⁸ em 1979. Nesse documento, a proposta de um modelo mundial de desenvolvimento está assentada na

⁵⁵ MEADOWS, D. et al. *Limites do crescimento*. São Paulo: Perspectiva, 1978.

⁵⁶ SACHS, Ignacy. *Ecodesenvolvimento*. São Paulo: Perspectiva, 1978. p. 28.

⁵⁷ CARELLI, Mariluci Neis. “O impacto da Crise Sócio-Ecológica Sobre o Pensamento Social”. p. 102.

⁵⁸ CARELLI, Mariluci Neis. “O impacto da crise sócio-ecológica sobre o pensamento social”. p. 103.

preservação e recuperação do meio ambiente e no crescimento econômico e social caracterizado pela distribuição da riqueza de forma que a paz se estenda pela humanidade através de maior justiça social.

Constata-se, pois, a existência de uma preocupação mundial no que respeita à forma de um desenvolvimento adequado, que respeite a natureza e a cultura da espécie humana existente em cada região do globo terrestre. Busca-se, então, a sustentabilidade do meio que pode ser atingida através do desenvolvimento sustentável.

1.5 BRUNDTLAND E O DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL

A idéia do desenvolvimento sustentável vem sendo forjada desde o momento em que o homem se deu conta da sua trajetória de vida sobre a Terra. Dessa forma, em encontros que antecederam a Conferência de Estocolmo, a perspectiva de mudança da relação homem/natureza já se fazia presente. O desenvolvimento sustentável é uma forma através da qual a utilização dos recursos naturais, o desenvolvimento tecnológico, a aplicação dos investimentos e as mudanças institucionais trazem ínsito o comprometimento em atender às necessidades humanas atuais e futuras.

A inserção do conceito de Desenvolvimento Sustentável ocorre legitimamente com o advento do Relatório Brundtland,⁵⁹ em 1987. Esse documento foi elaborado por uma

⁵⁹ SOARES, Guido Fernando Silva. *Direito internacional do meio ambiente*. p. 73 . Oportuna é a observação “Atenta aos movimentos dos governos e da opinião pública internacional sobre as questões ambientais globais, a ONU, por sua Assembléia Geral, decidiria, em 1985, conferir ao Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente-PNUMA a tarefa de bem enquadrá-las e de esboçar políticas relativas ao meio ambiente até o ano 2000 e para mais além. Estabelecida uma Comissão Mundial sobre o Meio Ambiente e Desenvolvimento, presidida pela Primeira-Ministra da Noruega, Gro Harlem Brundtland, de formação de Medicina, foi aquele colegiado composto de 21 participantes escolhidos a título pessoal (entre os quais se incluiria o Prof. Paulo Nogueira Neto, na ocasião ocupante da Secretaria do Meio Ambiente do Brasil), o qual acabou por apresentar à A .G. da ONU, em outubro de 1987, o Relatório Brundtland, admirável síntese dos grandes problemas

comissão presidida pela ex-primeira-ministra da Noruega, utilizando os conceitos-chave de necessidade e de noção de limites, definindo desenvolvimento sustentável como sendo “aquele que atende às necessidades do presente sem comprometer a possibilidade de as gerações futuras atenderem as suas próprias necessidades”.⁶⁰

Depreende-se desse conceito que um novo tipo de desenvolvimento deve ser construído pelo homem. É preciso entender que desenvolvimento abarca, além do aspecto econômico, o aspecto social e o aspecto cultural. Nesse sentido tem-se que

“o desenvolvimento sustentável, isto é, compatível com as capacidades ecológicas do planeta e socialmente aceitável, não se pode resumir a uma taxa ou a uma tecnologia, ele supõe a integração de novas práticas políticas, de novas instituições a nível mundial. As suas relações profundas com as estruturas sociais, econômicas, tecnológicas, com as visões diferentes que os povos têm da natureza, tornam necessária a pluralidade. Não haverá uma forma de desenvolvimento sustentável ao nível planetário; serão necessárias práticas sustentáveis comuns para os bens comuns, mas também uma diversidade de formas de desenvolvimento. É essa a aposta política: definir o espaço dos valores e dos bens comuns, bem como os espaços das liberdades e de diversidade de cada povo”.⁶¹

O desenvolvimento sustentável ou ecodesenvolvimento⁶² representa uma nova ordem econômica, social e ecológica. Pode-se dizer que “depois das revoluções agrícola, industrial e tecnológica, esboça-se uma guinada histórica – a revolução ambiental”.⁶³ Mais do que nunca é preciso que o homem busque uma maneira de compatibilizar o desenvolvimento e a sua relação com o meio ambiente, de maneira que possa erradicar a pobreza, os desníveis de renda, as precárias condições de vida e de trabalho a que estão

ambientais da atualidade, e um repertório de estratégias sugeridas para seu equacionamento.”

⁶⁰ Comissão Mundial sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento. *Nosso futuro comum*. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1991. p. 46.

⁶¹ BRODHAG, Christian. *As quatro verdades do planeta*. p. 223.

⁶² SACHS, Ignacy. *Caminhos para o desenvolvimento sustentável*. Rio de Janeiro: Garamond, 2000. p. 54. Oportuna é a observação de Sachs: “Quer seja ecodesenvolvimento ou desenvolvimento sustentável, a abordagem fundamentada na harmonização de objetivos sociais, ambientais e econômicos não se alterou desde o encontro de Estocolmo até as conferências do Rio de Janeiro, e acredito que ainda é válida, na recomendação da utilização dos oito critérios distintos de sustentabilidade.”

⁶³ FORTES, Márcio. “Desenvolvimento e meio ambiente: a visão empresarial”. In: VELLOSO, João Paulo dos Reis. *A ecologia e o novo padrão de desenvolvimento no Brasil*. São Paulo: Nobel, 1992. p. 61.

sujeitas muitas pessoas em todo o planeta. Dessa forma se poderá atingir um parâmetro que “realmente mede o desenvolvimento de um povo – o seu grau de felicidade”.⁶⁴

A Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, em 1992, apesar de não trazer expresso o conceito de desenvolvimento sustentável, faz referência ao mesmo em doze enunciados dos seus vinte e cinco princípios, sendo que o Princípio n. 3 estabelece que “o direito ao desenvolvimento deve ser exercido, de modo a permitir que sejam atendidas equitativamente as necessidades de desenvolvimento e ambientais de gerações presentes e futuras”. A Conferência de Joanesburgo reafirma a importância do desenvolvimento sustentável como instrumento fundamental na promoção de uma *vida digna*. Depreende-se assim que a sustentabilidade aglutina no seu bojo as questões ambientais, sociais, culturais, políticas e econômicas, não sendo mais possível pensar um novo paradigma desconectado do desenvolvimento sustentável. Nesse sentido é possível dizer que

“o futuro do mundo não depende somente dos chefes de Estado; está nas mãos de milhares de milhões de cidadãos com a sua esperança e sobretudo com a sua vontade. A mensagem essencial da ecologia política resume-se toda nisto: já não há um espaço prioritário para a ação; não se trata de esperar a conquista do poder para agir, como se existisse um “centro” com as suas informações e alavancas de comando da grande máquina da sociedade. Esta visão mecanicista da sociedade, herdada de Descartes e das Luzes, está ultrapassada; hoje trata-se de um organismo complexo. Todos possuímos uma parte do poder sobre o nosso próprio destino e sobre o destino de todos; tal como a célula encerra o patrimônio genético do conjunto do organismo, uma parte da espécie, cada um de nós contém uma parte da esperança universal”.⁶⁵

A concretização do Desenvolvimento Sustentável implica a participação conjunta e solidária de toda a sociedade de forma que se possa deixar como legado às gerações futuras um meio ambiente equilibrado no seu mais completo significado, ensejador de uma *vida digna* e com qualidade.

⁶⁴ BRANCO, Samuel Murgel. *O meio ambiente em debate*. p. 92.

⁶⁵ BRODHAG, Christian. *As quatro verdades do planeta*. p. 282.

Capítulo 2

A TRIBUTAÇÃO AMBIENTAL E A SUSTENTABILIDADE

Como já vimos no Capítulo 1, a sustentabilidade assentada pelo princípio do desenvolvimento sustentável, tem por fim assegurar que o processo de desenvolvimento aconteça sem prejudicar o direito das gerações futuras em usufruir de um meio ambiente ecologicamente equilibrado. Tem-se, pois, a necessidade de buscar um meio-termo entre o progresso desmedido e descomprometido com o cuidado à natureza, típico de um racionalismo exacerbado, e a proteção ao meio ambiente, assim entendido em todas as suas matizes, de maneira que se possa atingir condições de vida digna, que assegurem ao homem a própria manutenção da espécie.

Nesse mister, a busca da sustentabilidade, nas diversas ações do homem sobre o meio em que vive, enseja a utilização de instrumentos que a viabilizem. Pode-se dizer que são os instrumentos da sustentabilidade, em suas variadas formas, que contribuem para a realização do desenvolvimento sustentável.

Os instrumentos de proteção ao meio ambiente podem ser classificados em dois grandes grupos. De um lado estão aqueles caracterizados por medidas indenizatórias. Estes, através do ressarcimento dos danos causados, buscam a recomposição das agressões cometidas ao meio. De outro lado, localizam-se os instrumentos ditos preventivos, os quais têm por escopo “desincentivar aquellas conductas que puedan dañar de alguna manera el medio ambiente”.⁶⁶ Nesse grupo estão inseridos, entre outros, a educação ambiental, o controle realizado através de proibições e autorizações, as subvenções, os acordos entre os sujeitos contaminantes e os sujeitos diretamente prejudicados.

Verifica-se assim que existem instrumentos de caráter normativo e instrumentos de caráter econômico que podem ser empregados na proteção do meio ambiente.

Os instrumentos econômicos, de acordo com a Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico–OCDE podem ser classificados em cinco categorias, nas quais se enquadram os tributos, os subsídios, os depósitos em garantia, as licenças e os prêmios e castigos. Dessa forma diz-se que

“en primer lugar, se encuentran los tributos en general, particularmente los impuestos, tasas y contribuciones especiales. Se incluye en este segmento a los impuestos sobre la contaminación, las tasas por descargas de efluentes o su tratamiento industrial y las contraprestaciones por servicios administrativos vinculados con el uso de productos o residuos peligrosos etc. En segundo lugar aparecen los subsidios que son modalidades para lograr conductas anticontaminantes, expresados en préstamos o créditos blandos. En tercer lugar, mecanismos de depósitos en garantía, reembolsables. Consiste en el reintegro de las garantías ofrecidas en oportunidad del inicio de una actividad contaminante exigida obligatoriamente por el Estado como condición de inicio de la empresa. En cuarto lugar, el sistema de licencias otorgadas por el Estado a las industrias contaminantes por debajo de un determinado nivel no nocivo o tolerable. El aspecto negativo radica en que podría llegar a configurar un pago por derecho a contaminar. En quinto lugar, los instrumentos financieros consistentes en premios y castigos. Básicamente se emplean en relación con la defensa de la calidad del aire, del agua, del nivel de sonidos, protección del suelo y tareas de limpieza”.⁶⁷

⁶⁶ DIAZ, Antonio López. “Las modalidades de la fiscalidad ambiental”. In: MELLO, Celso Antonio Bandeira de (Org.). *Estudos em homenagem a Geraldo Ataliba*. São Paulo: Malheiros, 1997. p. 20.

⁶⁷ ALTAMIRANO, Alejandro C. “El derecho constitucional a un ambiente sano, derechos humanos y su vinculación con el derecho tributario”. *Revista Tributária e de Finanças Públicas*. São Paulo: Revista dos

Dentre os instrumentos econômicos citados para a proteção da natureza, no presente trabalho far-se-á uma investigação acerca da utilização do tributo, através da sua caracterização extrafiscal, como um instrumento de proteção e promoção do meio ambiente. Antes de se adentrar nesse estudo, porém, será realizada uma breve análise acerca do instituto do Poder de Polícia, bem como dos principais instrumentos de cunho normativo previstos no direito pátrio e voltados para a proteção do meio ambiente.

2.1 O PODER DE POLÍCIA E A SUSTENTABILIDADE

No que diz respeito à proteção do meio ambiente, é fundamental que se analise a figura do Poder de Polícia, enquanto poder administrativo do Estado. Como se depreende da Constituição Federal de 1988, compete tanto ao Poder Público quanto à coletividade a defesa e proteção do meio ambiente de forma a preservá-lo no decurso dos anos. Nesse sentido, as ações que devem ser desenvolvidas na efetivação da solidariedade ambiental dependem da presença de um espírito de cidadania de cada um de nós. O Estado, por seu turno, na missão de buscar o meio ambiente ecologicamente equilibrado, precisa tomar medidas que protejam o interesse coletivo. Nesse escopo, muitas vezes depara-se com situações particulares que comprometem a coletividade e, sendo assim, precisa agir. Tem-se aqui a presença do Poder de Polícia.

O Poder de Polícia “é a atividade da Administração que impõe limites ao exercício de direitos e liberdades”.⁶⁸ No Direito brasileiro o conceito legal de Poder de Polícia é encontrado no artigo 78 do Código Tributário nacional que dispõe:

“Considera-se poder de polícia a atividade da administração pública que, limitando ou disciplinando direito, interesse ou liberdade, regula a prática

Tribunais, nº. 40, p. 60, set/2001.

⁶⁸ MEDAUAR. Odete. *Direito administrativo moderno*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2002. p. 401.

de ato ou abstenção de fato, em razão de interesse público concernente à segurança, à higiene, à ordem, aos costumes, à disciplina da produção e do mercado, ao exercício de atividades econômicas dependentes de concessão ou autorização do Poder Público, à tranqüilidade pública ou ao respeito à propriedade e aos direitos individuais ou coletivos.”⁶⁹

A doutrina fala da existência de um Poder de Polícia Ambiental dizendo que:

“Poder de polícia ambiental é a atividade da Administração Pública que limita ou disciplina direito, interesse ou liberdade, regula a prática de ato ou a abstenção de fato em razão de interesse público concernente à saúde da população, à conservação dos ecossistemas, à disciplina da produção e do mercado, ao exercício de atividades econômicas ou de outras atividades dependentes de concessão, autorização/permissão ou licença do Poder Público de cujas atividades possam decorrer poluição ou agressão à natureza.”⁷⁰

Importante que se diga que o instituto do Poder de Polícia existe desde a criação do Estado Moderno e funda-se no respeito ao interesse público. Pode-se dizer que interesse público é o interesse da sociedade organizada que se sobressai em relação aos interesses dos particulares. Nesse sentido, “o poder de polícia é definido como a faculdade que o Estado possui de intervir na vida social, com a finalidade de coibir determinados comportamentos que sejam julgados nocivos para a vida em comunidade”.⁷¹

Constata-se dessa forma que o meio ambiente, como bem de uso comum do povo e direito fundamental do cidadão, merece ter a proteção necessária de toda a sociedade contra atos de particulares que lhe tragam conseqüências danosas. Por essa razão, o exercício do Poder de Polícia é um dos principais instrumentos através dos quais o Estado pode intervir nas atividades dos particulares e nas atividades do próprio poder público, quando uma ou outra, pela sua ação ou omissão causam danos ao meio ambiente.

Não se pode olvidar que a busca da sustentabilidade implica a assunção do poder-dever do Estado de proteção ao meio ambiente. Nesses termos, o desenvolvimento necessário ao grupo humano precisa considerar como ínsito na sua realização o sentido da

⁶⁹ BRASIL. Lei n. 5.172, de 25 de outubro de 1966. Artigo 78. Trata-se do Código Tributário Nacional que dispõe sobre as regras gerais do direito tributário.

⁷⁰ MACHADO, Paulo Affonso Leme. *Direito ambiental brasileiro*. p. 305-306.

⁷¹ ANTUNES, Paulo de Bessa. *Direito ambiental*. p. 93.

solidariedade, verdadeiro princípio, que consolida a possibilidade de usufruir, no presente, de um meio ambiente ecologicamente equilibrado, legando às gerações futuras o direito de também usufruí-lo.

O Poder de Polícia Ambiental, ao ser exercido, implica uma atuação preventiva ou repressiva do Estado abalizado em norma legal e exercido por uma autoridade administrativa competente. Decorrente do seu exercício, foram criados instrumentos de tutela ambiental que se enquadram como mecanismos não jurisdicionais e que, ao lado dos mecanismos jurisdicionais, como a ação popular ambiental, a ação civil pública, o mandado de segurança, o mandado de injunção, entre outros, buscam a consolidação de um meio ambiente ecologicamente equilibrado.

Como mecanismos ditos não jurisdicionais, e que encontram berço na Constituição ou na Lei n. 6.938/1981, reputam-se, dentre outros, como mais importantes no Direito pátrio: o estudo prévio do impacto ambiental, o zoneamento ambiental, o tombamento ambiental, a ecoetiqueta, o direito de informação e a educação ambiental.

2.2 INSTRUMENTOS DA SUSTENTABILIDADE

No escopo de apresentar as principais características e os objetivos dos instrumentos normativos da sustentabilidade, é feita uma verificação, ainda que sumária, dos mesmos, de maneira a fornecer os elementos básicos da sua formatação.

2.2.1 ESTUDO PRÉVIO DE IMPACTO AMBIENTAL

A Constituição Federal de 1988 estabelece no artigo 225, inciso IV, que incumbe ao Poder Público “exigir, na forma da lei, para instalação de obra ou atividade potencialmente causadora de significativa degradação do meio ambiente, estudo prévio de

impacto ambiental, a que se dará publicidade”. Constata-se no dispositivo constitucional a presença do princípio da precaução no que se refere à realização de atividades que possam causar danos ao meio ambiente. Da mesma forma, o Princípio 17, da Declaração do Rio de Janeiro, de 1992, estabelece que: “a avaliação de impacto ambiental, como instrumento nacional, deve ser empreendida para atividades planejadas que possam vir a ter impacto negativo considerável sobre o meio, e que dependam de uma decisão de uma autoridade nacional competente”.

No direito brasileiro, o estudo do impacto ambiental está inserido como um dos instrumentos da Política Nacional do Meio Ambiente.⁷² A sua definição encontra-se expressa no artigo 1º, da Resolução n. 001/86 do CONAMA:⁷³

“Considera-se impacto ambiental qualquer alteração das propriedades físicas, químicas e biológicas do meio ambiente, causada por qualquer forma de matéria ou energia resultante das atividades humanas que, direta ou indiretamente, afetam:
I- a saúde, a segurança e o bem-estar da população;
II- as atividades sociais e econômicas;
III- a biota;
IV- as condições estéticas e sanitárias do meio ambiente;
V- a qualidade dos recursos ambientais.”

Constata-se pela definição legal a ampla abrangência da atuação de um impacto ambiental. Pode-se dizer que se está “perante um Impacto Ambiental quando as estruturas e os fluxos do sistema ecológico, social ou econômico são alterados profundamente no decorrer de um espaço de tempo muito reduzido”.⁷⁴ Depreende-se assim que as alterações na estrutura e no fluxo ambiental, representadas, entre outros, pelos desmatamentos, pelo represamento de rios, pela migração de pessoas associadas a um determinado tempo, são

⁷² O estudo de impacto ambiental foi inicialmente previsto na Lei n. 6.803/1980, que dispõe sobre as diretrizes básicas do zoneamento industrial. Foi, todavia, com a Lei n. 6.938/1981 (Lei da Política Nacional do Meio Ambiente), alterada posteriormente pela Lei n. 7.804/89, que o EIA ganhou corpo como instrumento fundamental na legislação protetiva do meio ambiente no país. A referida lei foi regulamentada pelo Decreto n. 88.351/83, substituído, posteriormente, pelo Decreto n. 99.274/90.

⁷³ O CONAMA é o Conselho Nacional do Meio Ambiente, órgão que integra o Sistema Nacional do Meio Ambiente-SISNAMA e previsto no artigo 6º da Lei n. 6.938/81.

⁷⁴ MIRRA, Álvaro Luiz Valery. *Impacto ambiental: aspectos da legislação brasileira*. São Paulo: Juarez de Oliveira, 2002. p. 31.

elementos que integram a essência do impacto ambiental. Dessa forma, o Estudo do Impacto Ambiental traz uma contribuição à preservação do meio ambiente, porque estabelece

“um tempo distinto, e necessariamente mais demorado, para a aprovação de projetos de empreendimentos que, apesar de relevantes para o desenvolvimento econômico e social e benéficos a curto ou a médio prazo, podem ser também danosos à qualidade de vida e ao bem-estar da coletividade a longo prazo-incluindo as futuras gerações. Assim, entre decidir com rapidez sobre a implantação de um empreendimento e decidir com maior margem de acerto, ou menor margem de erro, após cuidadosa avaliação das repercussões ambientais do projeto, optaram o legislador e o constituinte pela segunda alternativa, conscientes da necessidade de adotar-se uma postura de segurança e de prudência, em função da dimensão e, muitas vezes, da irreversibilidade de determinadas agressões ambientais supervenientes a empreendimentos bem intencionados, mas que, por deficiência na capacidade de prever os impactos nocivos sobre a vida e a qualidade de vida da população durante a fase de planejamento, acabam por ter seus efeitos positivos imediatos praticamente anulados na seqüência dos anos”.⁷⁵

As atividades sujeitas ao Estudo do Impacto Ambiental encontram-se, exemplificativamente, arroladas no artigo 2º da Resolução Conama n. 001/86.⁷⁶ Todavia, o elenco não é exaustivo uma vez que outras atividades, bem como obras capazes de causar substanciais danos ao meio ambiente, podem ser submetidas ao referido estudo. É importante que se diga que toda atividade ou obra sujeita a estudo de impacto ambiental está também sujeita ao licenciamento ambiental, mas nem toda atividade ou obra sujeita ao licenciamento ambiental está sujeita ao estudo do impacto ambiental, isto porque, neste último caso, sujeitam-se apenas os empreendimentos causadores de significativa degradação ambiental. Ao órgão público ambiental cabe a tarefa de verificar, para fins de licenciamento, ao lhe ser submetido um projeto de atividade potencialmente causadora de degradação ambiental, a necessidade ou não de submetê-lo a estudo do impacto ambiental. Nesse

⁷⁵ MIRRA, Álvaro Luiz Valery. Idem. p. 4.

⁷⁶ Entre as atividades sujeitas ao Estudo Prévio do Impacto Ambiental estão os empreendimentos referentes a estradas de rodagem com duas ou mais faixas de rolamentos; ferrovias; portos e terminais de minério, petróleo e produtos químicos; aeroportos; oleodutos, gasodutos, minerodutos, troncos coletores e emissários de esgotos sanitários; linhas de transmissão de energia elétrica acima de 230 KV; obras hidráulicas para exploração de recursos hídricos, tais como barragem para fins hidrelétricos acima de 10 MW, de saneamento ou de irrigação, abertura de canais para navegação, drenagem e irrigação, retificação de cursos d'água, abertura de barras e embocaduras, transposição de bacias, diques; extração de minério, inclusive os da classe II, aterros sanitários, processamento e destino final de resíduos tóxicos ou perigosos; usinas de geração de eletricidade, qualquer que seja a fonte de energia primária, acima de 10 MW; complexo e unidades industriais e agroindustriais.

sentido, a Resolução n. 001/86 do CONAMA, ao relacionar as atividades que devem se submeter a estudo de impacto ambiental, antes de obterem o licenciamento, facilita a atuação dos órgãos administrativos.

À luz da legislação vigente, o Licenciamento Ambiental é um procedimento administrativo que se desenvolve em três etapas. Num primeiro momento, é expedida a Licença Prévia, fruto de análise, discussão e aprovação da intenção do empreendedor na realização de determinada atividade; trata-se da fase introdutória. No momento seguinte, tem-se a elaboração do Projeto Executivo, consequência de um estudo mais acurado que visa fixar os componentes técnicos necessários à execução do empreendimento, bem como a compatibilização da obra com a proteção ao meio ambiente. Uma vez aprovado o Projeto Executivo, está autorizado o início da implantação do empreendimento, com a expedição da Licença de Instalação. Após a instalação da obra, cabe ao órgão ambiental realizar as vistorias pertinentes com o intuito de constatar a observância das normas técnicas estabelecidas nas etapas anteriores. Sendo constatada a regularidade na instalação do empreendimento é expedida a terceira licença denominada Licença de Operação. Somente nesse momento é autorizado o início da atividade.

Constata-se assim que o licenciamento ambiental percorre três etapas, nas quais são expedidas três licenças. Não é possível a supressão de nenhuma das etapas, tampouco se pode iniciar uma nova etapa sem ter encerrada a etapa imediatamente anterior, sob pena de se estar procedendo ilegalmente. O estudo de impacto ambiental insere-se na primeira etapa do processo de licenciamento ambiental, e a sua exigência, elaboração e aprovação são condições para a expedição da Licença Prévia. Dessa forma, “é nessa fase que se realizam os estudos de viabilidade do projeto e nenhum outro estudo é mais adequado para tal finalidade do que o Estudo do Impacto Ambiental”.⁷⁷

⁷⁷ MIRRA, Álvaro Luiz Valery. *Impacto ambiental: aspectos da legislação brasileira*. p. 36.

As conclusões decorrentes do Estudo do Impacto Ambiental são sintetizadas no Relatório de Impacto Ambiental–RIMA elaborado nos termos do artigo 9º, da Resolução n. 001/86 do CONAMA. O RIMA deve ser redigido de forma clara e adequada, em linguagem acessível, externando o posicionamento da equipe multidisciplinar quanto à realização ou não do empreendimento. Pode-se dizer que o RIMA, em relação ao EIA, é “um resumo deste, consubstanciado em um documento elaborado em linguagem acessível, municiado com gráficos, cartazes, fluxogramas e outras técnicas visuais para facilitar seu entendimento”.⁷⁸

2.2.2 O ZONEAMENTO AMBIENTAL

A Constituição Federal de 1988, no artigo 225, §1º. inciso III, estabelece:

“§1º. Para assegurar a efetividade desse direito, incumbe ao Poder Público:

III- definir, em todas as unidades da Federação, espaços territoriais e seus componentes a serem especialmente protegidos, sendo a alteração e a supressão permitidas somente através de lei, vedada qualquer utilização que comprometa a integridade dos atributos que justifiquem sua proteção.”

Constata-se, assim, a preocupação do legislador constituinte com a preservação do meio ambiente no que respeita ao estabelecimento do chamado zoneamento ambiental. Tem-se que o zoneamento ambiental “constitui um procedimento urbanístico, que tem por objetivo regular o uso da propriedade do solo e dos edifícios em áreas homogêneas no interesse coletivo do bem-estar da população”.⁷⁹ De início, é importante que se diga que o conceito de zoneamento tem seu berço nas sociedades industrializadas e urbanizadas, assentado na

⁷⁸ CAPELLI, Sílvia. “O estudo do impacto ambiental na realidade brasileira”. *Revista do Ministério Público do Rio Grande do Sul*. Porto Alegre, n. 27, p. 52, 1992.

⁷⁹ SILVA, José Afonso da. *Direito urbanístico brasileiro*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1981. p. 291. Oportuno também é o conceito do Professor Diogo Figueiredo Moreira Neto ao dizer que “zoneamento não é mais que uma divisão física do solo em microrregiões ou zonas em que se promovem usos uniformes; há, para tanto, indicação de certos usos, exclusão de outros e tolerância de alguns. A exclusão pode ser absoluta ou relativa”. *Introdução ao direito ecológico e ao direito urbanístico*. Rio de Janeiro: Forense, 1977. p. 87.

necessidade do estabelecimento de áreas com destino especial. Pode-se dizer que “a idéia de zoneamento é contemporânea à idéia de urbanismo e, de fato, foi com o planejamento das modernas cidades industriais que surgiu a concepção de definir espaços urbanos voltados para determinados fins”.⁸⁰ Dessa forma, verifica-se que o zoneamento objetiva evitar a degradação ambiental ao lado de disciplinar o uso do solo, concluindo-se em última análise que

“o Zoneamento, em linhas gerais, é uma forte intervenção estatal no domínio econômico, organizando a relação espaço-produção, alocando recursos, interditando áreas, destinando outras para estas e não para aquelas atividades, incentivando e reprimindo condutas etc. O Zoneamento é, de certa forma, o reconhecimento da evidente impossibilidade das forças produtivas ocuparem o território sem um mínimo de planejamento prévio e coordenação”.⁸¹

O zoneamento é um dos instrumentos da Política Nacional do Meio Ambiente, inserido na Lei n. 6.938/81. A Constituição de 1988,⁸² por seu turno, alargou as bases do zoneamento externando a preocupação do uso sustentável do solo. Nesse sentido, fala-se no zoneamento urbano, no zoneamento agrícola ou rural, no zoneamento industrial e no zoneamento costeiro asseverando-se que

“o zoneamento ambiental urbano, como já foi visto, tem sua origem na necessidade de delimitação de espaços territoriais capazes de criar um mínimo de harmonia entre a atividade industrial e as demais necessidades humanas de habitação e lazer. A indústria tende a dominar todo o cenário urbano e a impor os seus padrões sobre os demais vizinhos. Assim é, na medida em que a atividade industrial tradicional, com suas altas taxas de emissão de poluentes, representa, efetivamente, um grave risco à saúde humana e, evidentemente, um grave risco à segurança pública, decorrente da revolta dos operários contra as suas degradantes condições de vida. Daí a premente necessidade de estabelecimento de áreas especificamente voltadas para atividades industriais, afastando-se a população das mesmas”.⁸³

⁸⁰ GRAU, Eros Roberto. *Direito urbano*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1983. p. 98.

⁸¹ ANTUNES, Paulo de Bessa. *Direito ambiental*. p.135. Esclarecedora também é a observação feita pelo autor na página 134 ao referir que “a economia industrial e de escala é essencialmente urbana. O caos gerado pela urbanização e pela industrialização produz conseqüências que somente agora começam a ser avaliadas. Os principais problemas ambientais globais, pode-se dizer, têm sua origem na urbanização e na industrialização. Efeito estufa, depleção da camada de ozônio, desflorestamento, dificuldades de abastecimento de água, todos estes problemas têm sua raiz comum na urbanização e na industrialização”.

⁸² Encontramos na Constituição de 1988 inúmeros dispositivos referentes ao zoneamento, entre eles os artigos 21, inciso IX; 25, § 3º. 43, 182, 184, 225.

⁸³ ANTUNES, Paulo de Bessa. *Direito Ambiental*. p. 136-137.

Sendo assim, o zoneamento urbano caracterizado pelo uso do solo na área do município, tanto a área urbana como a área rural, enseja que o Direito de Propriedade, enquanto direito fundamental, seja exercido de forma a atender a sua função social, segundo o artigo 5º, inciso XXIII, da Constituição Federal de 1988. Dessa forma, a propriedade não pode ser utilizada da maneira unicamente desejada pelo proprietário. No que respeita à política urbana, a Carta de 1988 estabeleceu a necessidade de plano diretor para cidades com mais de vinte mil habitantes, de forma a assegurar o desenvolvimento da função social da cidade, garantindo bem-estar a seus habitantes. Ademais, com o advento do Estatuto da Cidade, Lei n.10.257/2001, inseriu-se no direito pátrio mais um instrumento fundamental na busca de uma melhor disciplina do uso do solo urbano.

O zoneamento rural, conhecido também como agrícola ou agrário, tem por escopo disciplinar o uso da terra na área rural. No Brasil, a Lei n. 4.504, de 30 de novembro de 1964–Estatuto da Terra foi o primeiro instrumento legal que dispôs acerca do zoneamento agrícola. Analisando o artigo 43 da citada lei conclui-se que ela busca definir:

- as regiões críticas que estão exigindo reforma agrária com progressiva eliminação dos minifúndios e dos latifúndios;
- as regiões em estágio mais avançado de desenvolvimento social e econômico, em que não ocorrem tensões nas estruturas demográficas e agrárias;
- as regiões já economicamente ocupadas em que predomine economia de subsistência e cujos lavradores e pecuaristas careçam de assistência adequada;
- as regiões ainda em fase de ocupação econômica, carentes de programa de desbravamento, povoamento e colonização de áreas pioneiras.

Com o advento da Lei n. 8.171, de 17 de janeiro de 1991, denominada lei agrícola, foi estabelecido que entre as incumbências do Poder Público, inerentes à proteção do meio ambiente e da conservação dos recursos naturais, insere-se, nos termos do artigo 19,

inciso III, da mesma, “a realização de Zoneamentos agroecológicos que permitam estabelecer critérios para o disciplinamento e o ordenamento da ocupação espacial, pelas diversas atividades produtivas, bem como para a instalação de novas hidrelétricas”. Constatase, dessa forma, que a política fundiária, sedimentada no ordenamento vigente, persegue a efetivação da função social da propriedade rural mediante a utilização adequada dos recursos naturais disponíveis e a preservação do meio ambiente.

No que respeita ao zoneamento industrial, pode-se dizer que a disciplina do espaço territorial, no intuito de acolher as atividades industriais, foi realizada pelo Decreto-lei n. 1.413, de 14 de agosto de 1975,⁸⁴ que dispôs sobre o controle da poluição do meio ambiente provocada por atividades industriais. Posteriormente, o decreto-lei citado foi revisto pela Lei n. 6.803, de 2 de julho de 1980, que dispõe sobre as diretrizes básicas para o zoneamento industrial nas áreas críticas de poluição. Referida lei no seu artigo 1º, §3º, determinou que “as indústrias ou grupos de indústrias já existentes, que não resultarem confinadas nas zonas industriais definidas de acordo com esta Lei, serão submetidas à instalação de equipamentos especiais de controle e, nos casos mais graves, à realocação”. A lei dessa forma sistematizou de modo coerente a delimitação dos espaços urbanos de maneira a compatibilizar o desenvolvimento das atividades industriais com a proteção e preservação do meio ambiente. No seu artigo 1º, §1º, estatuiu:

“§1º. As zonas de que trata este artigo serão classificadas nas seguintes categorias:
a) zonas de uso estritamente industrial;
b) zonas de uso predominantemente industrial;
c) zonas de uso diversificado.”

As zonas de uso estritamente industrial (ZEI) destinam-se, preferencialmente, à localização de estabelecimentos industriais cujos resíduos sólidos, líquidos e gasosos, ruídos, vibrações e radiações possam causar perigo à saúde, ao bem-estar e à segurança das

⁸⁴ O Decreto-lei n. 1.413, de 14/8/1975, no seu artigo 1, determinou que as indústrias instaladas ou as que fossem ser instaladas em território nacional ficavam obrigadas a promover medidas necessárias para prevenir ou corrigir os inconvenientes e prejuízos causados pela poluição e contaminação do meio ambiente.

populações, mesmo depois da aplicação de métodos adequados de controle e tratamento de efluentes, nos termos da legislação vigente.

As zonas de uso predominantemente industrial (ZUPI) são destinadas, principalmente, à instalação de indústrias cujos processos, submetidos a métodos adequados de controle e tratamento de efluentes, não causam incômodos sensíveis às demais atividades urbanas nem perturbam o repouso noturno das populações.

As zonas de uso diversificado (ZUD) destinam-se à localização de estabelecimentos industriais cujo processo produtivo seja complementar das atividades do meio urbano ou rural em que se situem e com elas se compatibilizem, independentemente do uso de métodos especiais de controle de poluição, não ocasionando, em qualquer caso, inconvenientes à saúde, ao bem-estar e à segurança das populações vizinhas.

Conclui-se, portanto, que a disciplina legal do zoneamento industrial busca de forma efetiva viabilizar o desenvolvimento sustentável, uma vez que não impede a instalação e operação da atividade industrial, apenas disciplina a sua realização de modo a não degradar o meio ambiente.

Quanto ao Zoneamento Costeiro, a Constituição Federal de 1988 estabelece, no artigo 225, § 4º, que “a Zona Costeira é patrimônio nacional, e sua utilização far-se-á, na forma da lei, dentro de condições que assegurem a preservação do meio ambiente, inclusive quanto ao uso dos recursos naturais”. A Lei n. 7.661, de 16 de maio de 1998, instituiu o Plano Nacional de Gerenciamento Costeiro, que visa “especificamente a orientar a utilização nacional dos recursos na Zona Costeira, de forma a contribuir para elevar a qualidade da vida de sua população, e a proteção do seu patrimônio natural, histórico, étnico e cultural”. Constata-se assim a preocupação no atendimento e no uso da zona costeira, a qual merece atenção, uma vez que “a maior parte da população brasileira está assentada ao longo do litoral; dos dezessete estados que são banhados pelo mar, quatorze possuem suas capitais no

litoral. A enorme extensão do litoral brasileiro (7.367 km) faz com que ali se encontre toda uma grande variedade de ecossistemas”.⁸⁵

2.2.3 ECOETIQUETA E A TECNOLOGIA LIMPA

Um instrumento muito utilizado na União Européia e na Ásia, com o objetivo de proteger o meio ambiente, é a denominada ecoetiqueta ou etiqueta ecológica. Caracteriza-se esse procedimento pela possibilidade dada aos fabricantes de rotularem os seus produtos, anexando aos mesmos um logotipo, que identifica que o produto, no seu ciclo de fabricação, distribuição, consumo e uso está preparado de forma a causar o menor impacto possível ao meio ambiente.⁸⁶ No Brasil, a Associação Brasileira de Normas Técnicas (ABNT), nos idos de 1993, iniciou uma pesquisa com o intuito de criar um modelo nacional de rotulagem ambiental. A proposta ofertada segue as orientações da norma ISO⁸⁷ 14024 – Rótulos e Declarações Ambientais.

A ISO congrega entidades normativas de âmbito nacional, provenientes de cento e onze países, aproximadamente, e tem por objetivo facilitar o livre-comércio de bens e serviços. Após a consolidação mundial da ISO 9000, com as normas-padrão de gestão e qualidade, o *Strategic Action Group on the Environment* –SAGE–Grupo de Ação Estratégica para o Meio Ambiente, formado pela ISO, em 1991, iniciou estudos para a

⁸⁵ ANTUNES, Paulo de Bessa. *Direito ambiental*. p.144.

⁸⁶ A adoção da ecoetiqueta propicia ao consumidor a possibilidade de escolha no momento das suas compras de produtos que não tragam danos ao meio ambiente. Assim a informação de não conter o produto CFC, fosfato, ou qualquer outro componente danoso mesmo que o custo seja maior implica em atuação verdadeira do princípio da solidariedade em relação ao meio ambiente. No Japão, por exemplo, embalagens de produtos como o leite e sucos trazem inscrita a indicação do seu reaproveitamento. Pode-se dizer que o controle ambiental exercido pela sociedade tem no consumidor verde o efeito regulador do mercado fundado na lei da oferta e da procura.

⁸⁷ ISO é a denominação da Organização Internacional de Padronização (*International Organization for Standardization*), instituição localizada em Genebra na Suíça, fundada no ano de 1946, reúne órgãos de normalização nacionais, que elaboram padrões para especificações e métodos de trabalho em diversos setores, com exceção do setor eletro-eletrônico, cujas regras são estabelecidas pela *International Electrotechnical Commission*. A ABNT representa o Brasil na ISO.

criação de normas ambientais internacionais, visando à gestão ambiental. Para esse fim foi constituído o Comitê Técnico 207 da ISSO, com a incumbência de buscar a normatização ambiental através do estabelecimento de ferramentas eficientes e eficazes na proteção do meio ambiente, pelas organizações dos países membros. Surgiu assim a ISO 14000 que reúne sistemas e regras gerais para a gestão ambiental. Tem-se que

“a tônica do discurso empresarial verde sustenta que a incorporação da ISO 14000 nas indústrias frequentemente exige a concomitante instalação de tecnologias limpas, e, como estas se configuram no instrumento privilegiado de competitividade empresarial, ocorrerá naturalmente – independentemente da coerção governamental por meio de instrumentos de controle da poluição tradicionais – uma paulatina adesão empresarial para efeitos de incremento de competitividade, até que todas as empresas completem a transição em direção à sustentabilidade”.⁸⁸

Importante, todavia, que se diga que no mercado brasileiro a demanda por produtos verdes ainda é pequena. O número de consumidores verdes representa um percentual pouco significativo; sendo assim, um dos alvos da ISO 14000 é atingir a consciência ecológica do consumidor, de forma que ele, exercendo seu poder de escolha, opte por produto com certificação menos agressivo ao meio ambiente. Nota-se a preocupação do empresário com a proteção ao meio ambiente. Isso caracteriza a busca da sustentabilidade ao mesmo tempo que alerta para o fato de que:

“muitos ambientalistas tremem só de ouvir falar em indústria. O ambientalismo em grande parte é uma nova versão do ódio da esquerda utópica em relação aos negócios. Muitas das políticas preconizadas pelos verdes radicais estão mais interessadas em impedir que as companhias façam qualquer coisa para ganhar dinheiro do que em transformar o mundo num local mais limpo, mais verde. O mundo não crescerá mais saudável sem a cooperação da indústria, pois apenas através desta será possível desenvolver as tecnologias que satisfaçam as necessidades humanas e, ao mesmo tempo, exijam menos do ambiente. O desafio ao governo e aos ambientalistas é o de enfocar métodos para criar os incentivos corretos, de forma que a indústria considere lucrativa a limpeza e dispendiosa a sujeira”.⁸⁹

⁸⁸ LAYRARGUES, Philippe Pomier. “Sistemas de gerenciamento ambiental, tecnologia limpa e consumidor verde: a delicada relação empresa-meio ambiente no ecocapitalismo”. *Revista de Administração de Empresas*. EAESP-Fundação Getúlio Vargas. São Paulo, n.2, p. 82, 2000.

⁸⁹ CAIRNCROSS, Frances. *Meio ambiente: custos e benefícios*. São Paulo: Nobel, 1992. p. 152.

Sendo assim, a ecoetiqueta, a ISO 14000, a utilização de tecnologias limpas são instrumentos concretos que podem de forma eficaz contribuir para o implemento do desenvolvimento sustentável, desde que exista a presença da solidariedade em relação ao meio ambiente, afinal “a transição para a sustentabilidade não envolve apenas a questão ambiental, envolve também a social. Sociedades sustentáveis são criadas com base no enfrentamento conjunto das questões ambientais e sociais”.⁹⁰

2.2.4 EDUCAÇÃO AMBIENTAL E O DIREITO À INFORMAÇÃO

O direito de informação e a educação ambiental são dois instrumentos muito importantes no que respeita à proteção do meio ambiente. A Constituição Federal de 1988, ao estabelecer no seu artigo 37, *caput*, a publicidade como um dos princípios fundamentais da Administração Pública, consolida o entendimento de que a validade dos atos jurídicos está sujeita à publicação, sob pena da sua ineficácia. É fundamental que os administrados tomem conhecimento dos projetos que possam causar danos ao meio ambiente, para que tenham a chance de opinar, discutir, sugerir, reivindicar alterações ou melhorias. O princípio da publicidade ratifica o direito de receber informações e opiniões, bem como o dever de divulgá-las sem qualquer limitação. A Lei n. 6.938/1981, que trata da Política Nacional do Meio Ambiente, no seu artigo 10, §1º, estabelece que “os pedidos de licenciamento, sua renovação e a respectiva concessão serão publicados no jornal oficial do Estado bem como em periódico regional ou local de grande circulação”. De outro lado, a Lei n. 9.051/1995 assegura que aquele que solicitar informação, seja de interesse particular ou geral ou ainda coletivo, não precisa comprovar a legitimidade do seu interesse, desde que esclareça acerca do fim e da razão do pedido, vez que existe presunção de veracidade em favor de quem quer

⁹⁰ LAYRARGUES, Philippe Pomier. “Sistemas de gerenciamento ambiental, tecnologia limpa e consumidor verde”. p. 87.

ser informado. Nesse passo, também o Código de Defesa do Consumidor–Lei n. 8.078/1990, assegura ao consumidor o direito de ser informado sobre os produtos que estão à venda, de forma que sua escolha não traga impacto maior ao meio ambiente.

Quanto à educação ambiental, a Constituição Federal de 1988 estabelece que a consecução do meio ambiente ecologicamente equilibrado é dever de todos, incumbindo ao Poder Público, nos termos do artigo 225, §1º, inciso VI, “promover a educação ambiental em todos os níveis de ensino e a conscientização pública para a preservação do meio ambiente”. Nesse sentido, foi editada a Lei n. 9.795, de 27 de abril de 1999, instituindo a Política Nacional de Educação Ambiental. A esse respeito

“a educação ambiental, inseparável da permanente educação geral e da educação científico-ambiental, da educação técnico-ambiental, da educação econômico-ambiental, da educação político-ambiental ou da educação jurídico-ambiental em particular, constitui, na verdade, o caminho fundamental, o meio único capaz de conduzir qualquer pessoa ao imprescindível grau de real sensibilidade e de responsável tomada de consciência, aliado ao firme propósito, por meio de efetiva participação, contribuição ou ação no sentido de explorar ou utilizar racionalmente a propriedade (própria ou alheia, pública ou privada), os recursos ambientais (naturais ou culturais) nela integrantes, bem como integrantes do meio ambiente saudável, como condição essencial à continuidade da vida em geral e à sobrevivência da própria humanidade”.⁹¹

A educação é o caminho através do qual o homem busca compreender o meio no qual vive. Com relação ao meio ambiente, a educação ambiental desempenha uma função ímpar, uma vez que a história dos povos nos mostra que é através de um processo contínuo de instrução, educação, pesquisa, debates, que o homem atinge um grau de conscientização que lhe permite influenciar positivamente nos destinos da sua vida. Construir um meio ambiente assentado na proposta da sustentabilidade exige participação ativa do homem. É preciso, como já visto, uma tomada de consciência sobre a necessidade da preservação do ambiente. Essa consciência, entretanto, requer informação, conhecimento, que somente um

⁹¹ CUSTÓDIO, Helenita Barreira. “Direito à educação ambiental e à conscientização pública”. *Revista de Direito Ambiental*. São Paulo: Revista dos Tribunais, n.18, p. 49, abr./jun. 2000.

sistema de educação eficaz pode ensinar aos homens. Sendo assim, muito importante na educação ambiental é a abordagem interdisciplinar, que, através da transversalidade na análise dos fatos, fornece ao homem as ferramentas de que precisa para a sua ação sustentável.

2.3 A INTERVENÇÃO DO ESTADO NA ATIVIDADE ECONÔMICA

A busca do desenvolvimento sustentável, caracterizado como sendo aquele que, atrelado ao crescimento econômico não descarta da responsabilidade de legar às gerações futuras um meio ambiente ecologicamente equilibrado, exige que o Estado Moderno adote uma postura intervencionista, sob pena de estar comprometida a realização do fim proposto. A evolução histórica da sociedade nos mostra as características que marcaram esse processo. Importante, para o correto entendimento da necessidade da intervenção, é fazer uma sumária recapitulação dos principais acontecimentos.

2.3.1 O LIBERALISMO ECONÔMICO

Pode-se dizer que a sistematização da moderna Teoria Econômica foi feita por Adam Smith (1723-1790) na sua obra *Investigação sobre a natureza e as causas da riqueza das nações*, em 1776. Acreditava Smith na existência de uma “mão invisível” que atuava através da livre-concorrência, orientando todas as decisões da economia, sem necessidade da atuação do Estado. O mercado era o instrumento regulador das decisões econômicas. Este é o princípio do liberalismo econômico.

A escola de Smith passou a dirigir, a partir do século XVIII, a prática liberal assentada na livre-iniciativa, no *laissez-faire*. A teoria do Valor-Trabalho estabeleceu que a causa da riqueza das nações está no trabalho do homem, sendo que para aumentar a produção, fundamental é que seja feita a divisão do trabalho, tornando as atividades cada vez mais especializadas.

O liberalismo econômico assentava-se na idéia de que “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 necessárias, mas não à intervenção nas leis de mercado e, conseqüentemente, na prática econômica”.⁹²

Adam Smith usou na sua teoria o chamado “princípio da subsidiariedade”. Nos termos desse princípio, tem-se que a atividade econômica somente deve ser prestada pelo Estado quando não existir interesse da iniciativa privada ou quando se torna impossível a sua prestação no regime de concorrência. A Constituição Federal de 1988 adota esse princípio conforme o *caput* do artigo 173:

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

2.3.2 O NEOLIBERALISMO

A livre-atuação dos agentes econômicos, característica da política liberal, ensejou uma enorme concentração de capital e poder nas mãos de poucos. A concentração e o monopólio criaram sérios problemas sociais, sujeitando a classe operária a condições muito precárias. Tal situação determinou, no início do século XX, a necessidade da intervenção do Estado na atividade econômica de modo que a

“virada do século assiste ao declínio do capitalismo concorrencial liberal. A economia de guerra e o evento da revolução bolchevista desferem-lhe

⁹² VASCONCELLOS, Marco Antônio; GARCIA, Manuel E. *Fundamentos de economia*. São Paulo: Saraiva, 2000. p. 16.

golpes mortais. Sombrio o futuro do capitalismo, impunha-se a sua renovação, para o que é chamado a atuar o Estado. A ‘mão invisível’ de Smith é substituída pela mão visível do Estado. A burguesia, que em verdade jamais pretendia limitar a ação estatal sobre o domínio econômico, mas sim colocá-la a serviço de seus interesses, atribui ao Estado, então, a missão de conduzir o desenrolar do processo econômico. Este assume a responsabilidade por essa condução e planos econômico e político se correlacionam. O conhecimento a respeito dos mecanismos econômicos, ademais, permitiu que da economia política caminhássemos para a política econômica. Deixa o Estado, desde então, de intervir na ordem social exclusivamente como produtor do Direito e realizador de segurança, passando a desenvolver novas formas de atuação, para o que faz uso do Direito positivo como instrumento de implementação de políticas públicas”.⁹³

Naquele período, a obra intitulada *Teoria geral do emprego, dos juros e da moeda*, de John Maynard Keynes (1883-1946), reforça a tese de que não existem forças para um auto-ajustamento da economia, é imprescindível a intervenção do Estado na atividade econômica através do estabelecimento de políticas públicas,⁹⁴ as quais, na visão de Eros Roberto Grau, caracterizam um ato de intervenção.

Esta é a proposta do neoliberalismo contraposto ao liberalismo econômico. Na sua origem, o neoliberalismo assenta a atuação do Estado na economia como elemento regulador e disciplinador das relações travadas pelos agentes econômicos. O Estado, ao preservar a liberdade de contratar e as regras de mercado, atua como imprescindível agente regulador.

No Estado brasileiro, com exceção das Constituições de 1824 e 1891, as demais Cartas têm adotado uma postura neoliberal. Importante observar, então, que

“a realidade histórica, como se sabe, jamais registrou alguma forma ideológica ‘pura’. Daí a evolução da ideologia capitalista, com a absorção de elementos da socialista, configurando um modelo híbrido, com extremos opostos e que se concretiza num processo ‘pendular’ de aproximações com tendências ora para um ora para outro extremo, ao qual

⁹³ GRAU, Eros Roberto. *A ordem econômica na Constituição de 1988: interpretação e crítica*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1990. p.18.

⁹⁴ De acordo com Eros Roberto Grau: “a expressão política pública designa atuação do Estado. Toda atuação estatal é expressiva de um ato de intervenção. O Estado Moderno atua, enquanto tal, intervindo na ordem social. A mera produção do Direito (onde a instauração de uma ordem jurídica, estatal), a simples definição das esferas do privado e do público—esta última concebida como o universo dentro do qual gravitam os interesses tidos como públicos (e que, por isso, encarnam “questões públicas”)—desde logo consubstanciam expressões de atuação interventiva estatal”. GRAU, Eros Roberto. *A ordem econômica na Constituição de 1988*. p. 17.

podemos aplicar o raciocínio ‘marginalista’. A este ‘tipo’ se costuma traduzir por ‘Estado Mínimo’, com a mínima participação do poder econômico do Estado, seguindo ‘tendência’ na direção negativa para a ‘margem’ ou ‘limite’, no Liberalismo ‘puro’. Na posição oposta, estaria o ‘Estado Máximo’, com ‘tendência’ na direção positiva para as margens, ou limite extremo, do Socialismo. Ao modelo composto, e, por isso, com elementos de ambos, porque simbólico, se passou a denominar Neoliberalismo. Sua estrutura é construída à base da anteposição Estado versus Mercado, com preferência para este, porém sem abolir aquele. Correspondendo a esse esquema, concentração econômica do Estado. Dentre elas, revela maior tolerância para a ‘Regulamentação’ e para o ‘Planejamento’. O Neoliberalismo vem sendo adotado pelas Constituições Brasileiras. Coincidindo com o seu caráter anfíbio, a Ordem Jurídica consagrada nas Cartas é submetida a técnica de expressão enumeradora de ‘princípios’ ou até mesmo portadora de definições, com frequência representando oscilações de caráter ideológico asseguradas pelo expediente das revisões e das ‘emendas’ ao texto original”.⁹⁵

À conduta intervencionista do Estado sucedeu a falência do modelo liberal. A intervenção do Estado no domínio econômico⁹⁶ visa garantir esse equilíbrio econômico de forma que o desenvolvimento econômico seja feito de maneira sustentável. A Constituição Federal de 1988, de cunho intervencionista, corrobora a idéia da sustentabilidade no texto dos artigos 170 e 225. Busca-se, dessa forma, através de uma atuação efetiva do Estado, construir uma sociedade livre, justa e solidária, onde o desenvolvimento sustentável contribua para a erradicação da pobreza, bem como para a redução das desigualdades sociais e regionais, verdadeiros objetivos da República Federativa do Brasil.

A intervenção pode ser classificada em três modalidades: intervenção por absorção ou participação, intervenção por direção e intervenção por indução. Tem-se, assim:

“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 o 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 em regime de monopólio. Quando se faz por participação, o Estado assume o controle de parcela dos

⁹⁵ SOUZA, Washington Peluso Albino de. *Primeiras linhas de direito econômico*. São Paulo: LTR, 1999. p. 317-318.

⁹⁶ A Constituição Federal de 1988 emprega a expressão “intervenção no domínio econômico” no texto do artigo 149: “Art. 149. Compete exclusivamente à União instituir contribuições sociais, de intervenção no domínio econômico e de interesse das categorias profissionais ou econômicas, como instrumento de sua atuação nas respectivas áreas, observado o disposto nos arts. 146, III, e 150, I e III, e sem prejuízo do previsto no art. 195, par. 6, relativamente às contribuições a que alude o dispositivo.”

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”.⁹⁷

2.3.3 O CONTROLE DA ECONOMIA DE MERCADO

A intervenção do Estado na atividade econômica enseja o surgimento de uma nova linha de estudos na ciência jurídica, conhecida como Direito Econômico.⁹⁸ Pode-se dizer que o Direito Econômico é o ramo do Direito que

“tem por objeto a ‘jurisdicização’, ou seja, o tratamento jurídico da política econômica e, por sujeito, o agente que dela participe. Como tal, é o conjunto de normas de conteúdo econômico que assegura a defesa e harmonia dos interesses individuais e coletivos, de acordo com a ideologia adotada na ordem jurídica. Para tanto, utiliza-se do ‘princípio da economicidade’”.⁹⁹

A realização da política econômica, assentada no princípio da economicidade, extrapola o âmbito individual, que atenderia através da obtenção do lucro a satisfação do

⁹⁷ GRAU, Eros Roberto. *A ordem econômica na Constituição de 1988*. p.162-163.

⁹⁸ De acordo com Alberto Venâncio Filho, “O Direito Econômico surge pela primeira vez, como matéria escolar, em 1945, no Instituto de Estudos Políticos da Universidade de Paris, criado na ocasião com a finalidade de completar o ensino das ciências sociais, administrativas e econômicas ministrado nas Faculdades de Direito e de Letras. Tal autonomia, então adquirida, foi uma decorrência da crescente e progressiva intervenção do Estado no domínio econômico, exigindo o aperfeiçoamento de novas técnicas jurídicas, para se dar atendimento aos novos objetivos visados pelo Estado. Na ordem jurídica do século XIX, o Direito Administrativo comportava algumas regras relativas à vida econômica, mas essas regras apenas visavam à polícia, ou à fiscalidade, e permaneciam isoladas no direito administrativo, constituindo apenas casos particulares da intervenção do poder. Existia uma linha de divisão muito nítida entre o Direito Público, que comportava algumas poucas regras de alcance econômico, e o Direito Comum, que regia o conjunto das relações entre os particulares.” VENÂNCIO FILHO, Alberto. *A intervenção do Estado no domínio econômico: o direito público econômico no Brasil*. Rio de Janeiro: Renovar, 1998. p. 8.

⁹⁹ SOUZA, Washington Peluso Albino de. *Primeiras linhas de direito econômico*. p. 27.

agente econômico, para atingir toda a sociedade de modo a realizar os anseios sociais. Nesse ponto observa-se que

“o direito é concebido na sua relação com a economia como um instrumento de sua efetivação e, ao mesmo tempo, como meio de direcionamento da mesma. O direito econômico como garantidor das relações econômicas apresenta os meios de realização da atividade econômica pelos seus sujeitos bem como regulamenta a relação entre eles. Como direcionador da atividade econômica, produz seus efeitos tanto num nível macroeconômico como na área mais imediata da atividade dos sujeitos. No cumprimento deste seu papel orientador da atividade econômica, atua o direito perseguindo duas finalidades gerais: por um lado defende os valores básicos do direito, expostos nos princípios constitucionais de liberdade, igualdade de oportunidades e justiça social; por outro, dispõe sobre objetivos de política e prática econômica, perseguindo principalmente a eficiência da economia”.¹⁰⁰

Constata-se, assim, que as normas do Direito Econômico procuram viabilizar ao Estado intervencionista o exercício da mediação das necessidades individuais e coletivas de modo a assegurar o desenvolvimento sustentável, uma vez que “o importante é ter presente que o problema ecológico é de natureza econômica e, portanto, seu tratamento somente se fará com êxito mediante a utilização de instrumentos conaturais ao próprio sistema econômico”.¹⁰¹

2.3.4 O FINANCIAMENTO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS: A TRIBUTAÇÃO

A Constituição Federal de 1988, nos termos do seu artigo 170, adota uma postura de intervenção na economia, diferente da auto-regulamentação da atividade econômica, típica do liberalismo. Fundada na “valorização do trabalho humano e na livre iniciativa”, a ordem econômica vigente, no intuito de “assegurar a todos existência digna,

¹⁰⁰ DERANI, Cristiane. *Direito ambiental econômico*. São Paulo: Max Limonad, 2001. p. 68.

¹⁰¹ NUSDEO, Fábio. *Curso de Economia: introdução ao direito econômico*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2001. p. 375. Neste sentido também é oportuna a observação de Sérgio D’Andrea Ferreira: “Sem tisonar o seu caráter de economia descentralizada, aparece o Estado, como empresário, como sujeito econômico (art. 173), ou como agente normativo e regulador, mas, tão-só, na qualidade de fiscalizador, incentivador e planejador, sendo que, nesta última função, com papel simplesmente indicativo no concernente ao setor econômico privado”. FERREIRA, Sérgio D’Andrea. “O Incentivo Fiscal como Instituto do Direito Econômico”. *Revista de Direito Administrativo*. Rio de Janeiro: Renovar, n. 211, p. 31, jan./mar. 1998.

conforme os ditames da justiça”, preocupa-se com a defesa do meio ambiente, considerado um dos princípios orientadores da atividade intervencionista do Estado.

O Direito Tributário, por sua vez, pode ser empregado como um instrumento da intervenção do Estado na economia. O tributo, enquanto receita pública derivada, representa a maior fatia de receita arrecadada pelo Estado. Desse modo, a sua utilização sob diversas formas pode ser instrumento de proteção ambiental. Na Constituição da República de Portugal, por exemplo, o tributo aparece como instrumento de intervenção usado pelo Estado para a defesa do meio ambiente. O artigo 66, n.2, alínea ‘h’, da referida Constituição, estabelece como atribuição do Estado “assegurar que a política fiscal compatibilize desenvolvimento com proteção do ambiente e qualidade de vida”.

2.4 O TRIBUTO AMBIENTAL

O estabelecimento de um ambiente ecologicamente equilibrado, por meio do qual se possa assegurar às presentes gerações bem como às gerações futuras uma digna qualidade de *vida* é perseguido pelo Estado brasileiro como previsto no próprio texto constitucional vigente.

Essa tarefa exige uma participação conjunta do Estado e da sociedade no querer realizar ações voltadas para a preservação e proteção da natureza. Como visto, o Estado dispõe para tanto de instrumentos normativos e de instrumentos econômicos, os quais, intervindo pela sua aplicação nas relações sociais estabelecidas, podem ensejar os resultados almejados.

O tributo, enquanto instrumento econômico de intervenção do Estado no domínio econômico, surge como uma forte possibilidade na consolidação do desenvolvimento sustentável.

Como a mais representativa receita pública empregada pelo Estado na realização da sua atividade financeira, o tributo revela-se pelo seu aspecto fiscal e também pelo seu aspecto extrafiscal. No primeiro sentido, tem-se o tributo como fonte de receita. De outro lado,

“a experiência jurídica nos mostra que, vezes sem conta, a compostura da legislação de um tributo vem pontilhada de inequívocas providências no sentido de prestigiar certas situações, tidas como social, política ou economicamente valiosas, às quais o legislador dispensa tratamento mais confortável ou menos gravoso. A essa forma de manejar elementos jurídicos usados na configuração dos tributos, perseguindo objetivos alheios aos meramente arrecadatários, dá-se o nome de extrafiscalidade”.¹⁰²

Constata-se, dessa maneira, que é possível o emprego do tributo visando à busca da sustentabilidade ambiental. A proteção da natureza e do meio ambiente, para um melhor aproveitamento dos recursos naturais, tem sido uma preocupação do homem desde os anos 70 do século passado. Nesse sentido, a Comunidade Européia, por exemplo, tem tomado medidas “para reducir los efectos destructivos que tiene sobre el medio ambiente el consumo de energia, se encuentra el intento de establecer un impuesto sobre la emisión de dióxido de carbono y sobre la energia a nivel comunitario”.¹⁰³

Da mesma forma, constata-se que os

“impuestos constituyen un modo eficiente de corregir este fallo y un instrumento poderoso para llevar las economías por rumbos más saludables para el entorno natural. Al gravar los productos y las actividades que contaminan, consumen o degradan de cualquier otra forma los sistemas de la naturaleza, los gobiernos pueden tener la seguridad de que, en sus decisiones, los ciudadanos particulares tendrán en cuenta los costes medioambientales, tanto si se desplazan en automóvil como si lo hacen en bicicleta, por ejemplo, o si la electricidad que consumen la genera el carbón o el sol. Si los impuestos sobre la renta o por cualquier otro concepto se reducen en plan compensatorio, dejando inalterado el total de la carga fiscal, de ello saldrán beneficiados tanto la economía como el medio ambiente”.¹⁰⁴

¹⁰² CARVALHO, Paulo de Barros. *Curso de direito tributário*. São Paulo: Saraiva, 1999. p. 227-228.

¹⁰³ SIERRA, Maria Teresa Mata. *La armonización fiscal en la comunidad europea*. Valladolid: Lex Nova, 1996. p. 272.

¹⁰⁴ BROWN, Lester R.; FLAVIN, Christopher; POSTEL, Sandra. *La salvación del planeta*. Barcelona: Apóstrofe, 1992. p. 137-138.

O tributo ambiental se apresenta, então, como uma forma eficaz através da qual os Estados, intervindo na atividade econômica, podem induzir a adoção de comportamentos que culminem na utilização racional dos recursos da natureza.¹⁰⁵ Tais comportamentos decorrerão da conscientização da sociedade para a preservação do meio, tendo em vista a iminência de resultados catastróficos que podem comprometer a *vida* no planeta, ou então, serem buscados através da aplicação do chamado princípio do poluidor-pagador. Nesse sentido constata-se que “la aplicación de medidas fiscales para la protección del medio, que no es de ahora y se relaciona estrechamente con los dictados del principio contaminador pagador, concita en estos momentos un notable interés, como patentiza la atención que a este enfoque dedican los propios medios de comunicación”.¹⁰⁶ O princípio do poluidor-pagador será objeto de análise mais minuciosa no capítulo 5 do presente trabalho.

A construção de um sistema tributário, que promova a preservação ambiental, tem sido postulada por diversos estudiosos, os quais sustentam que

“temos de mudar o sistema tributário reduzindo o imposto de renda e aumentando a taxaço de atividades que destroem o meio ambiente. O problema é que o mercado não reflete o custo real das coisas. Por exemplo, quando você compra 1 litro de gasolina, paga para ter o petróleo extraído e refinado e pelo transporte do combustível até o posto. Mas não paga pelo custo da poluição do ar e da emissão dos combustíveis fósseis na atmosfera. Nesse caso, precisamos de um imposto de carbono, que reflita o custo para a sociedade de queimar 1 litro de gasolina. Se começarmos a dizer a verdade, os problemas podem ser resolvidos facilmente”.¹⁰⁷

Pode-se concluir, então, que o tributo ambiental é um instrumento de intervenção na atividade econômica do qual o Estado pode se valer para a construção da

¹⁰⁵ Neste sentido oportuna a observação feita por Jorge de Oliveira Vargas ao dizer que “Se ontem tivemos que fazer ‘um contrato social’ para que as pessoas se respeitassem e sobrevivessem, hoje necessitamos realizar um ‘contrato natural’, ou seja, não só entre os homens, mas entre estes e a natureza, para que a vida no planeta continue a existir, pois não há vida sem a natureza”. VARGAS, Jorge de Oliveira. “O direito tributário a serviço do meio ambiente”. *Cadernos de Direito Tributário e Finanças Públicas*. São Paulo: Revista dos Tribunais, n. 25, p. 63, 1998.

¹⁰⁶ MATEO, Ramón Martín. *Tratado de derecho ambiental*. Madrid: Trivium, 1991. p. 238.

¹⁰⁷ BROWN, Lester. “Poluiu Pagou”. *Revista Veja*. São Paulo: Abril, p.11-12, 9/5/2001. Oportuno ressaltar que o americano Brown é o fundador do Instituto Worldwatch.

sustentabilidade. Respeitar os limites na utilização dos recursos da natureza, de forma a viabilizar a continuidade do desenvolvimento racional, sem dúvida alguma, é a opção que resta para a sociedade que espera legar às gerações futuras uma condição de *vida* viável.

Capítulo 3

ADEQUAÇÃO DA EXTRAFISCALIDADE NA TRIBUTAÇÃO AMBIENTAL

Como foi visto no Capítulo anterior, um dos instrumentos econômicos, que pode ser empregado na proteção e preservação do meio ambiente, é o tributo. Esse instrumento, fruto da intervenção do Estado na atividade econômica, tem por objetivo a busca da receita pública necessária ao desenvolvimento das atribuições do Estado. Nesse momento, é importante que seja feita uma verificação acerca do que venha a ser a receita pública do Estado e a maneira através da qual ela é obtida. Sendo assim, far-se-á uma análise, ainda que sumária, acerca da atividade financeira do Estado, com o objetivo de externar os conceitos necessários ao entendimento da busca do tributo no seu aspecto, sobretudo, extrafiscal, objeto do presente trabalho.

3.1 A ATIVIDADE FINANCEIRA DO ESTADO

O Estado intervencionista, que substituiu, como já referido, o Estado liberal, intervém na vida econômica dos cidadãos dada a necessidade de buscar os recursos dos quais necessita para atender a sua ampla missão constitucional. Atribuições atinentes à segurança, à educação, à saúde, à infra-estrutura, entre outras, previstas na Constituição, exigem que o Estado produza ou faça produzir os recursos de que necessita. Dessa maneira, o Estado desenvolve uma atividade comumente denominada Atividade Financeira do Estado. Tal atividade tem por escopo conseguir os recursos, administrá-los e aplicá-los aos fins constitucionais e sociais supracitados. Ao presente trabalho interessa a verificação atinente à forma de produção dos recursos. Essa atividade diz respeito à maneira através da qual o Estado consegue sua receita pública. Hodiernamente, a classificação generalizada da receita pública, conhecida como classificação alemã, organiza a receita pública auferida pelo Estado em dois grupos: receita originária e receita derivada.

Diz-se que a receita originária, conhecida como receita de economia privada ou de direito privado, é aquela na qual o Estado obtém explorando o seu próprio patrimônio. Nesse grupo estão inseridas “as rendas provenientes dos bens e empresas comerciais ou industriais do Estado, que os explora à semelhança de particulares, sem exercer os seus poderes de autoridade, nem imprimir coercitividade à exigência de pagamentos ou à utilização dos serviços que os justificam, embora, não raro, os institua em monopólios”.¹⁰⁸

A receita derivada, por seu turno, conhecida também como receita de economia pública ou de direito público, é aquela que o Estado auferir a partir do patrimônio dos particulares. São as receitas “caracterizadas pelo constrangimento legal para sua arrecadação, contam-se os tributos e as penas pecuniárias, em resumo, rendas que o Estado

¹⁰⁸ BALEEIRO, Aliomar. *Uma introdução à ciência das finanças*. Rio de Janeiro: Forense, 1984. p.117.

colhe no setor privado, por ato de autoridade”.¹⁰⁹ Nesse grupo da receita derivada, ao lado das penalidades pecuniárias, compostas, notadamente, pelas multas decorrentes dos ilícitos, a receita mais expressiva é representada pelo tributo.

Pode-se dizer que, do montante da receita pública auferida pelo Estado, a parcela mais significativa decorre da receita derivada e, nesta, o tributo é responsável por mais de 90% da sua arrecadação. Depreende-se daí a importância do tributo como receita pública do Estado.

A cobrança do tributo por parte do Estado, quando elemento exclusivo de receita pública, caracteriza sua função fiscal, assim entendida aquela voltada apenas para a arrecadação dos recursos necessários ao desenvolvimento das atribuições pertinentes. De outro lado, todavia, o exercício do poder de tributar, de cunho eminentemente político, pode ensejar a realização de um fim extrafiscal do tributo, assim entendido, como um indutor de comportamentos do sujeito passivo da obrigação tributária. A extrafiscalidade consiste “no emprego dos instrumentos tributários com objetivos não fiscais, mas econômicos, ou seja, para finalidades não financeiras, mas regulatórias dos comportamentos sociais em matéria econômica, social e política”.¹¹⁰

No que respeita ao meio ambiente, a possibilidade de se utilizar o tributo como instrumento da sua proteção está diretamente relacionada à aplicação da técnica da extrafiscalidade tributária. Constata-se que

“o sistema tributário contemporâneo tem funções próprias, fundamentadas na concepção do Estado dentro de uma sociedade capitalista e de mercado. Geralmente fala-se nas funções fiscais, que significam a arrecadação para a manutenção de serviços públicos universais e gerais. Fala-se também nas funções extrafiscais, de orientação econômica geral (função promocional): de estímulo e desestímulo ao mercado”¹¹¹.

¹⁰⁹ BALEEIRO, Aliomar. *Uma introdução à ciência das finanças*. p. 117.

¹¹⁰ CARVALHOSA, Modesto. *A ordem econômica na constituição de 1969*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1972. p. 90.

¹¹¹ LOPES, José Reinaldo de Lima. *O direito na história: lições introdutórias*. São Paulo: Max Limonad, 2000. p. 245.

Dessa forma, verifica-se a importância do caráter extrafiscal do tributo no sentido de propiciar a realização de fins outros, que não apenas a arrecadação de receita pública. Sendo assim, torna-se necessária uma análise acerca da técnica tributária da extrafiscalidade, para que se possa depois vinculá-la à tributação ambiental.

3.2 FINANÇAS NEUTRAS E FINANÇAS FUNCIONAIS

O exercício da atividade financeira do Estado é estudado pela Ciência da Finanças. Pode-se dizer que o objeto da Ciência das Finanças está vinculado à análise da atividade fiscal do Estado, ou seja, às ações que o Poder Público realiza com o intuito de obter e aplicar os recursos inerentes ao custeio dos serviços públicos.

Esse conceito, todavia, caracterizado pela atividade eminentemente fiscal do Estado, tem evoluído ao longo dos tempos. Nesse sentido, “acentuam-se as tendências para dilatar-se esse campo de investigação de modo que abranja os efeitos extrafiscais da atividade financeira, colhendo elementos mercê dos quais os estadistas possam comandá-la, em diferentes sentidos, segundo diretrizes econômicas, políticas, morais e sociais”.¹¹² Verifica-se, assim, no desempenho da atividade financeira do Estado, a utilização dos instrumentos financeiros de forma a produzir resultados outros que não apenas os exclusivamente fiscais, identificados pela arrecadação da receita pública.

Essas constatações são justificadas pela evolução das chamadas Finanças Neutras para as Finanças Funcionais.

Na concepção dos fisiocratas e dos clássicos, como Adam Smith, bem como de seus seguidores, o Estado deveria limitar a sua atuação a atividades como defesa militar, distribuição da justiça, manutenção da ordem. Tudo o mais seria melhor realizado pela iniciativa privada. O mercado era o agente regulador da atividade econômica. Essas

¹¹² BALEEIRO, Aliomar. *Uma introdução à ciência das finanças*. p.7.

orientações consolidaram a política que ensejou as Finanças Neutras, caracterizadas pelo seu cunho eminentemente tradicional. A intervenção do Estado na atividade econômica deveria ser a menor possível. Essa fase ficou conhecida como liberalismo econômico no qual a ação política do Estado decorria de

“uma política que aconselhava ao governo os critérios da prudente gestão das empresas privadas inspiradas no propósito de lucro. De modo geral, recomendavam como regra pacífica o equilíbrio orçamentário. As despesas deveriam ser as menores possíveis e não mereciam apreciável espaço nos tratados. O melhor governo seria o que governasse menos, a melhor despesa, a menor possível. O empréstimo deveria constituir recurso extraordinário, exigido pela guerra ou justificado por empreendimentos reprodutivos e auto-amortizáveis. A finalidade das instituições deveria ser puramente fiscal, isto é, arrecadar fundos para o Tesouro, abstendo-se de reger ou alterar a estrutura econômica ou política da sociedade”.¹¹³

As finanças neutras, todavia, caracterizadas pela sua omissão, foram sucedidas pelas chamadas Finanças Funcionais identificadas pela atividade financeira do Estado, que, adotando uma posição intervencionista, influencia a realização da atividade econômica. Verifica-se nesse momento a mudança das estruturas das finanças do Estado. Ademais é importante salientar que

“os primeiros estudiosos de Finanças Públicas, assim como os primeiros economistas, não estavam inspirados apenas ou precipuamente na investigação desinteressada dos fatos econômicos e financeiros. Assumiam, em geral, atitude finalista. Eles estudavam os problemas com o propósito de sugerir as soluções políticas ou econômicas que lhes pareciam mais convenientes e adequadas à sociedade ou aos respectivos países”.¹¹⁴

As finanças funcionais qualificam a atividade financeira do Estado uma vez que são constituídas de “toda ação que o Estado desenvolve para obter, gerir e aplicar os meios necessários para satisfazer às necessidades coletivas e realizar seus fins”¹¹⁵. Pode-se dizer também que a atividade financeira do Estado “abrange a aquisição de meios

¹¹³ BALEEIRO, Aliomar. *Uma introdução à ciência das finanças*. p. 23.

¹¹⁴ BALEEIRO, Aliomar. *Idem*. p. 23.

¹¹⁵ NOGUEIRA, Ruy Barbosa. *Curso de direito tributário*. São Paulo: Saraiva, 1989. p. 3.

econômicos, o emprego desses meios e a coordenação dos meios obtidos e das utilidades a realizar”.¹¹⁶

Entre as principais formas de manifestação das finanças funcionais estão as seguintes:

“a) o abandono do equilíbrio orçamentário, substituído pela procura do equilíbrio econômico; b) a atuação dos gastos públicos não apenas para atender os serviços públicos, mas também para incrementar o poder aquisitivo; c) a atuação do empréstimo público não somente como recurso extraordinário; d) a criação de moeda; e) a utilização extrafiscal da atividade tributária, orientada pela diretriz segundo a qual o imposto tem finalidades extrafiscais e deve atuar positivamente como elemento regulador e redistribuidor”.¹¹⁷

Constata-se, pois, que as finanças funcionais, através dos instrumentos financeiros de intervenção do Estado na atividade econômica, adotam uma postura finalista abandonando, dessa forma, a inação característica das finanças neutras. Observa-se, de outro lado, a presença entre as medidas funcionais do tributo, como instrumento da intervenção do estado, caracterizado inclusive, pelo seu aspecto extrafiscal. Dessa forma, a atividade financeira do Estado é classificada em duas espécies:

“finanças fiscais, com caráter passivo ou estático, voltada, teoricamente, apenas à obtenção e gestão dos recursos, e finanças extrafiscais, ativas e dinâmicas, com o fim de atuar concretamente em determinadas escolhas políticas de natureza econômico-sociais. Nessa última concepção, manifesta-se a ingerência do Estado na economia, de acordo com os fins ideados e a espécie de atuação que se quer estabelecer: intervencionismo, dirigismo ou planificação”.¹¹⁸

A extrafiscalidade “é conceito bem amplo, que envolve, entre mais coisas, a tributação ordenatória, a aplicação dos recursos provenientes dessa tributação em gastos seletivos, ou sua retenção”.¹¹⁹ Dessa afirmação depreende-se a possibilidade de existência da extrafiscalidade financeira e tributária.

¹¹⁶ MARTINEZ, Pedro Mário Soares. *Direito fiscal*. Coimbra: Almedina, 1993. p. 3.

¹¹⁷ FONROUGE, Carlos Giuliani. *Derecho financiero*. Buenos Aires: Depalma, 1990. p. 24.

¹¹⁸ FONROUGE, Carlos Giuliani. *Idem*. p. 17.

¹¹⁹ FALCÃO, Raimundo Bezerra. *Tributação e mudança social*. Rio de Janeiro: Forense, 1981. p. 49.

Através das normas orçamentárias, o Estado intervém na atividade financeira de forma extrafiscal quando, por exemplo, na realização das despesas públicas, considera os fins sociais de aplicação dos recursos públicos para a sua consecução.

De outro lado, o intervencionismo estatal, na realização da atividade financeira do Estado, pode ser realizado através do emprego das normas tributárias. Tal entendimento, ademais, já fora defendido, conforme assevera Alberto Deodato¹²⁰ por Fritz Neumark em Roma, no ano de 1948, por ocasião da realização do Congresso do Instituto Internacional de Finanças Públicas. Neumark no citado evento defendeu a tese intitulada “O Imposto como Instrumento de Política Econômica, Social e Demográfica”, cuja suma conclui pelo emprego dos impostos como instrumentos de intervenção geradores de efeitos na estrutura social.

Contrário a essa posição, Henri Laufenburger entende que o intervencionismo deve ser exclusivamente financeiro, exercido através da despesa pública. Segundo ele, os impostos, quando empregados como instrumentos da ação política do Estado, acabam legitimando os regimes autoritários. Neumarck afasta a crítica observando que a própria transformação do Estado liberal em intervencionista enseja o emprego dos impostos com fins não meramente fiscais, os quais de forma alguma se chocam com os princípios do Estado Democrático.¹²¹

Conclui-se dessa maneira que as finanças funcionais, que caracterizam a intervenção do Estado no desenvolvimento das atividades econômicas, buscam consolidar o estabelecimento de uma sociedade engajada na realização do bem comum, enquanto fim último do Estado. Os instrumentos financeiros empregados encontram na tributação, de um lado, a possibilidade eficaz na realização da receita pública necessária ao desenvolvimento

¹²⁰ DEODATO, Alberto. *As funções extra-fiscais do imposto*. Belo Horizonte: Imprensa Oficial, 1949. p. 17-19.

¹²¹ NEUMARK, Fritz. *Problemas econômicos y financieros del estado intervencionista*. Madrid: Editorial de Derecho Financiero, 1964. p. 189.

da missão do Estado, de outro um veículo indutor de comportamentos representado pela função extrafiscal do tributo.

3.3 A EXTRAFISCALIDADE

O estudo de um instituto jurídico, para o seu correto entendimento e sua aplicação dentro do ordenamento exige sua definição, uma vez que através dela serão estabelecidos os limites do seu emprego. Sendo assim, é preciso definir o conteúdo da extrafiscalidade sob o ponto de vista jurídico. Antes de buscarmos a definição da extrafiscalidade, é importante, contudo, que seja feita uma verificação acerca do seu conteúdo.

Pode-se dizer que o substrato material, sobre o qual se assenta a extrafiscalidade, oferece manifestações de diversos estudiosos. Assim, Alfredo Augusto Becker¹²² vê no intervencionismo fiscal um instrumento eficaz para a reforma ou educação social. Segundo ele a tributação extrafiscal, ao lado da fiscal pode ensejar a “revolução humanista cristã”, instaurando a Democracia Social.

Ricardo Lobo Torres assevera que “a extrafiscalidade, como forma de intervenção estatal na economia, apresenta uma dupla configuração: de um lado, a extrafiscalidade se deixa absorver pela fiscalidade, constituindo a dimensão finalista do tributo; de outro, permanece como categoria autônoma de ingressos públicos, a gerar prestações não-tributáveis”.¹²³

¹²² BECKER, Alfredo Augusto. *Teoria geral do direito tributário*. São Paulo: Saraiva, 1963. p. 529-534.

¹²³ TORRES, Ricardo Lobo. *Curso de direito financeiro e tributário*. Rio de Janeiro: Renovar, 1993. p. 149.

Marco Aurélio Greco entende que a extrafiscalidade é “a utilização da norma tributária com o intuito de provocar certos comportamentos como resposta a impulsos (sentidos como benéficos ou não pelo destinatário) veiculados pela própria norma”.¹²⁴

Como decorrência das posições referidas, pode-se concluir que a efetividade da norma tributária extrafiscal não depende necessariamente da subsunção do fato concreto ao seu comando, situação inerente à norma tributária fiscal. Tome-se, por exemplo, o aumento da alíquota de um dado tributo incidente sobre um produto determinado, com o objetivo extrafiscal de evitar que as pessoas adquiram o mesmo. A finalidade extrafiscal buscada pelo aumento somente acontecerá pela não-aquisição do produto. Dessa forma, a ocorrência aumento da alíquota muda a atitude dos cidadãos, que não compram, não ensejando o nascimento da relação jurídica tributária, e evitando a subsunção. No entanto, se apesar do aumento do tributo os cidadãos compram o produto ocorrerá o fato gerador e conseqüentemente a subsunção da norma jurídica. Nesse caso, os fins extrafiscais não se realizam mas a norma se efetiva pelo surgimento da relação jurídica tributária.

De outro modo, pode ser exigido pela norma que a realização da finalidade extrafiscal se dê pela aplicação do seu conteúdo. Por exemplo, uma lei que concede isenção para o uso de um produto biodegradável, com o objetivo de fomentar um comportamento. Somente o particular que adquirir o produto elencado, como isento nos termos da lei, será beneficiado pela isenção e assim os fins da norma extrafiscal estarão efetivados.

Conclui-se assim que a extrafiscalidade se externa na lei ao lhe conferir característica de consciente estímulo, ensejando um comportamento nas pessoas, não tendo por principal fundamento a arrecadação de recursos pecuniários. Na realidade, a extrafiscalidade é o próprio fim visado pela lei tributária.

¹²⁴ GRECO, Marco Aurélio. *Dinâmica da tributação e procedimento*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1979. p. 149.

Pela análise do conteúdo da extrafiscalidade, verifica-se que o Poder Público, através da norma tributária extrafiscal, busca direcionar os comportamentos em diversos sentidos, visando de um lado, incentivar determinadas atividades e, de outro, desestimular algumas atividades, inviabilizando-as, sob o ponto de vista tributário. Dessa maneira, o fenômeno extrafiscal é instrumentalizado pela norma tributária.

Sendo assim, pode-se definir a extrafiscalidade como sendo a utilização instrumental da norma jurídica tributária, com o objetivo primário de direcionar o comportamento dos cidadãos.

Quanto à natureza jurídica da extrafiscalidade, é necessário investigar a existência ou não de ligação da mesma com o exercício do poder de polícia. Importante verificar se o exercício do poder de tributar com finalidade extrafiscal tem a mesma natureza jurídica do exercício do Poder de Polícia, bem como se o tributo extrafiscal pode abranger um fim visado pelo exercício do Poder de Polícia.

De início, mister que se analise o que se entende pelo exercício do Poder de Polícia. Nesse sentido, pode-se dizer que Poder de Polícia é “a faculdade de que dispõe a Administração Pública para condicionar e restringir o uso e gozo de bens, atividades e direitos individuais, em benefício da coletividade ou do próprio Estado”.¹²⁵ Depreende-se pela definição que o objetivo do exercício do Poder de Polícia é exercer um controle sobre as atividades dos particulares, de modo que as mesmas não comprometam o interesse da coletividade. Dessa maneira, o objetivo fundamental do Poder de Polícia reflete-se no seu caráter sancionador restringindo ou proibindo esta ou aquela conduta de forma que aquele que inobserva a orientação traçada está sujeito a uma pena nas mais das vezes representada por uma multa.

De outro modo, como já visto, quando o Estado quer direcionar um determinado comportamento dos cidadãos, pode fazê-lo através de normas que instituem

¹²⁵MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito administrativo brasileiro*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1990. p. 110.

tributos. A orientação da norma que cria um tributo fiscal é semelhante ao daquela que cria um tributo extrafiscal. A primeira visa arrecadar a receita pública a partir da ocorrência do fato gerador. A segunda não deseja a ocorrência do fato gerador, que, caso praticado, enseja o nascimento da obrigação tributária, e não uma sanção. Nesse sentido, “no caso da norma tributária que visa a desestimular certa atividade, a descrição do fato gerador deverá referir aquele fato não desejado pelo Estado”.¹²⁶ Ademais é importante salientar que o próprio conceito de tributo¹²⁷ estabelece que o mesmo não constitui sanção de ato ilícito.

Em ambos os casos, vale dizer, tanto na hipótese do tributo fiscal como na de um tributo extrafiscal com fins de desestímulo, uma vez acontecido o fato gerador descrito na lei, a consequência imediata é o surgimento da obrigação tributária da qual decorrerá a necessidade do pagamento do tributo. Deve ficar claro que ocorrido o fato gerador que o Poder Público buscava desestimular, inserindo-o na norma extrafiscal, não se cumpre a finalidade econômica, política ou social almejada; todavia, a subsunção da hipótese de incidência ao fato real ocorrido, traz a obrigação do pagamento do tributo, que não é sanção.

Pode-se concluir assim que o tributo extrafiscal não se confunde com o exercício do Poder de Polícia, uma vez que este último sujeita o infrator a uma sanção, ao contrário do exercício do Poder de Tributar que cria mediante a extrafiscalidade o tributo com finalidade regulatória.

3.4 AS ESPÉCIES TRIBUTÁRIAS

¹²⁶ MICHELE, Gian Antonio. *Curso de direito tributário*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1978. p. 93-94.

¹²⁷ O conceito de tributo está previsto no artigo 3º, da Lei n. 5.172, de 1966 e estatui que “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”.

Nos termos estabelecidos pela Constituição Federal de 1988, as espécies tributárias vigentes no direito pátrio são impostos, taxas e contribuições de melhoria. Tais espécies já eram previstas no artigo 5º, da Lei n. 5.172, de 1966–Código Tributário Nacional. A essas espécies tributárias referidas agregam-se também os empréstimos compulsórios previstos no artigo 148, da Constituição Federal, bem como as chamadas contribuições especiais, inseridas no artigo 149 da Constituição Federal de 1988. As contribuições especiais, por seu turno, podem ser sociais, interventivas e corporativas.

As espécies tributárias referidas constituem fonte de receita pública derivada que o Estado exige dos sujeitos passivos quando da ocorrência dos respectivos fatos geradores. Dessa forma, a função primeira que as caracteriza é de cunho fiscal, ou seja, tem por objetivo constituir o recurso público de que o Estado necessita para o desempenho da sua atividade financeira.

De outro lado, a aplicação do tributo no seu aspecto extrafiscal “é um instrumento de fundamental importância para a consecução dos objetivos da política econômica do Estado Democrático de Direito”.¹²⁸ Sendo assim, torna-se necessário analisar as espécies tributárias referidas no sentido de constatar ou não a sua pertinência extrafiscal. Tal verificação se justifica também pelo fato de que a caracterização fiscal ou extrafiscal do tributo não é pura, uma vez que

“há tributos que se prestam, admiravelmente, para a introdução de expedientes extrafiscais. Outros, no entanto, inclinam-se mais ao setor da fiscalidade. Não existe, porém, entidade tributária que se possa dizer pura, no sentido de realizar tão-só a fiscalidade, ou, unicamente, a extrafiscalidade. Os dois objetivos convivem, harmônicos, na mesma figura impositiva, sendo apenas lícito verificar que, por vezes, um predomina sobre o outro”.¹²⁹

3.4.1 OS IMPOSTOS

¹²⁸ BOTELHO, Werther. *Da tributação e sua destinação*. Belo Horizonte: Del Rey, 1994. p. 37-38.

¹²⁹ CARVALHO, Paulo de Barros. *Curso de direito tributário*. p. 162.

O imposto é uma espécie tributária do tipo não vinculado. O fato gerador do imposto uma vez ocorrido não enseja uma contraprestação específica do Estado. Dessa forma tem-se que o dinheiro arrecadado com o pagamento dos impostos passa a integrar os cofres dos Tesouros municipais, estaduais, distritais e federais, em face das competências privativas inerentes a cada entidade estatal. A utilização dos recursos será feita de acordo com a política fiscal adotada para o atendimento das necessidades públicas.

Tanto no conceito do tributo, como também no da espécie tributária imposto não se faz nenhuma referência acerca da finalidade do mesmo. Dessa forma, num primeiro momento, constata-se ser o imposto a receita pública com o fim fiscal. Todavia, verifica-se, posteriormente, que o imposto pode assumir, além da sua função fiscal, também uma função extrafiscal.

3.4.2 AS TAXAS

A espécie tributária *taxa* caracteriza-se por ser um tributo vinculado, uma vez que, ocorrendo um dos fatos geradores que a ensejam, haverá uma contraprestação específica do Estado. Dessa forma, o exercício do Poder de Polícia ou a prestação de serviço público específico e divisível, situações que identificam o fato gerador de uma taxa, poderão ser empregados também no seu aspecto extrafiscal. A taxa pela

“intervenção da autoridade para proteger a segurança, a boa fé, a saúde, o bem-estar, etc., tornar-se-á fato gerador de obrigação jurídica tributária se assim dispuser o legislador. Cria-se, por um lado, uma taxa fiscal, para custear serviços com essa finalidade, ou de outro modo, institui-se uma taxa extrafiscal, quando o objetivo for impedir ou restringir atividades que ameacem o interesse da comunidade”.¹³⁰

Da mesma forma, a discussão mundial feita hoje acerca da proteção da Ecologia aventa a possibilidade da adoção de uma política premial de subvenções e incentivos, ou, de outro lado, o emprego do Poder de Polícia, através do viés tributário,

¹³⁰ BALEEIRO, Aliomar. *Direito tributário brasileiro*. Rio de Janeiro: Forense, 1999. p. 348-349

como um dos melhores instrumentos para a proteção do meio ambiente. Nesses termos, como exemplo, situa-se um documento elaborado em 1989, pelo Ministério do Ambiente da Itália, que fala da necessidade do emprego de medidas fiscais, mais precisamente de “taxa ambiental” utilizada com características eminentemente extrafiscais, com o intuito de induzir a criação de um comportamento social voltado para o cuidado dos recursos da natureza.¹³¹

Constata-se assim a pertinência da utilização da taxa, como instrumento regulador de atividades inseridas no âmbito da intervenção do Estado.

3.4.3 AS CONTRIBUIÇÕES DE MELHORIA

A espécie tributária *contribuição de melhoria* surgiu na Inglaterra e na Alemanha. No primeiro país, a sua presença deveu-se à necessidade de recursos para o custeio das obras do Rio Tâmis, ensejando assim a criação de um tributo para “capturar a mais-valia imobiliária decorrente daquela obra pública”. Tem-se assim o fundamento da arrecadação assentado no critério da valorização. Já na Alemanha, a cobrança da contribuição de melhoria assegurou os recursos empregados na reconstrução dos estragos de guerra havidos nas cidades medievais da velha Germânia.¹³²

No Brasil, a presença da contribuição de melhoria, como espécie tributária ocorre pela primeira vez na Constituição Brasileira de 1934. Na Carta de 1937 ela foi suprimida, voltando a figurar nas Constituições de 1946, 1967 e 1969. Na Constituição vigente, ela está prevista no artigo 145, inciso III. O fato gerador do referido tributo é a

¹³¹ TORRES, Ricardo Lobo. “Sistemas constitucionais tributários”. In: NOVELLI, Flávio Bauer. *Tratado de direito tributário brasileiro*. Rio de Janeiro: Forense, 1986. Neste sentido também Bernardo Ribeiro de Moraes assevera que a taxa “dependerá de sua finalidade (fiscal ou extrafiscal) e da política adotada pelo governo, e não das necessidades financeiras (custeio da atividade estatal) existentes”. MORAES, Bernardo Ribeiro de. *Doutrina e prática das taxas*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1976. p. 187.

¹³² COELHO, Sacha Calmon Navarro. *Comentários à constituição de 1988: Sistema Tributário*. Rio de Janeiro: Forense, 1990. p. 75-87.

realização de obra pública. O Código Tributário Nacional, no seu artigo 81, estabelece como fato gerador da contribuição de melhoria a realização de obra pública da qual decorra valorização imobiliária.

Essa espécie tributária tem o objetivo específico de reposição aos cofres públicos dos valores gastos na realização da obra pública. Sendo assim, não oferece a possibilidade para o contribuinte adotar ou modificar um comportamento, de modo a livrar-se da sua incidência, uma vez que realizada a obra e valorizado o seu imóvel, o Estado poderá exigí-la. Dessa maneira, pode-se dizer que a contribuição de melhoria no ordenamento jurídico pátrio não comporta uma aplicação extrafiscal.

3.4.4 OS EMPRÉSTIMOS COMPULSÓRIOS

A natureza jurídica dos empréstimos compulsórios ainda não é pacífica na doutrina. Alguns estudiosos entendem que o empréstimo compulsório é um contrato de empréstimo de direito público. Outros reconhecem natureza jurídica tributária ao empréstimo compulsório.¹³³ Sob o ângulo da Ciência das Finanças, o empréstimo compulsório tem natureza dúplice, ou seja, é um misto de empréstimo e tributo; entretanto, o ordenamento jurídico pátrio não permite “um hibridismo dessa ordem”.¹³⁴

A Constituição Federal de 1988 elenca as duas hipóteses que autorizam a instituição do empréstimo compulsório nos incisos I e II do artigo 148.¹³⁵ Em ambas as hipóteses, de acordo com o parágrafo único do referido artigo, os recursos provenientes da

¹³³ SILVA, José Afonso. *Curso de direito constitucional positivo*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1990. p. 590-591.

¹³⁴ COSTA, Alcides Jorge. “Natureza Jurídica dos Empréstimos Compulsórios”. *Revista de Direito Administrativo*, n.70, p. 1-11, out./dez. 1962.

¹³⁵ Constituição Federal de 1988, artigo 148: “A União, mediante lei complementar, poderá instituir empréstimos compulsórios: I- para atender a despesas extraordinárias, decorrentes de calamidade pública, de guerra externa ou sua iminência; II- no caso de investimento público de caráter urgente e de relevante interesse nacional, observado o disposto no art. 150, III,b. Parágrafo único. A aplicação dos recursos provenientes de empréstimo compulsório será vinculada à despesa que fundamentou sua instituição.”

incidência do empréstimo compulsório deverão ser exclusivamente empregados nas despesas que ensejaram a sua criação.

Face à determinação constitucional acerca da aplicação específica dos recursos oriundos dos empréstimos compulsórios, constata-se que não é possível utilizar essa espécie tributária com fins regulatórios.

3.4.5 AS CONTRIBUIÇÕES ESPECIAIS

As contribuições especiais, também conhecidas como parafiscais, são “todas as demais receitas que, correspondendo ao conceito genérico de tributo, não sejam especificamente impostos nem taxas”.¹³⁶ Importante ressaltar também que as contribuições especiais não se confundem com as contribuições de melhoria. Aquelas, como já referido, têm como fato gerador a realização de uma obra pública da qual decorra valorização imobiliária. Estas são destinadas ao benefício de grupos sociais determinados.

O emprego do vocábulo *parafiscal* foi feito pela primeira vez no inventário Schuman, ministro da economia francês, que a utilizou para nominar as contribuições alheias à receita orçamentária do Estado e que, por delegação da capacidade tributária ativa, eram arrecadadas pelas entidades beneficiárias.

No Brasil, as contribuições especiais estão previstas no artigo 149 da Constituição Federal de 1988.¹³⁷ O referido dispositivo constitucional prevê três espécies de contribuições especiais: as contribuições sociais, as contribuições interventivas e as contribuições corporativas.

¹³⁶ SOUSA, Rubens Gomes de. *Compêndio de legislação tributária*. São Paulo: Resenha Tributária, 1981. p. 165.

¹³⁷ Constituição Federal de 1988, artigo 149: “Compete exclusivamente à União instituir contribuições sociais, de intervenção no domínio econômico e de interesse das categorias profissionais ou econômicas, como instrumento de sua atuação nas respectivas áreas, observado o disposto nos arts. 146, III, e 150, I e III, e sem prejuízo do previsto no art. 195, p. 6, relativamente às contribuições a que alude o dispositivo.”

As contribuições sociais são destinadas ao financiamento da seguridade social, como previsto no artigo 194, da Constituição Federal, e têm por escopo atender às necessidades da saúde, da previdência e da assistência social.

As contribuições interventivas são empregadas pelo Estado, com o intuito de fomentar e regular determinadas atividades econômicas.

As contribuições corporativas têm o objetivo de viabilizar a atuação das entidades que cuidam do exercício e da fiscalização das atividades profissionais legalmente regulamentadas.

Verifica-se dessa maneira que as contribuições sociais e as contribuições corporativas têm um fim específico a cumprir. Sendo assim, não podem ser empregadas na finalidade regulatória ou extrafiscal. Por outro lado, as contribuições interventivas, caracterizadas pela intervenção do Estado no domínio econômico, tem a sua receita empregada no setor que o Estado pretende beneficiar, de acordo com a política fiscal. Dessa forma, é possível a utilização das contribuições interventivas como instrumentos tributários extrafiscais ou regulatórios da atividade econômica.

3.5 A EXTRAFISCALIDADE E O MEIO AMBIENTE NA CONSTITUIÇÃO FEDERAL

O homem, como já visto, nos últimos tempos, tem se engajado na luta pela proteção da natureza e do ambiente onde vive. Esse comportamento, que se pode dizer recente, é fruto da conscientização de que a sua atuação por muitos séculos sobre o planeta causou muitos estragos. Partidário do progresso e da conquista tecnológica sem limites,

deparou-se no abismo que leva ao corredor da extinção de espécies, da poluição, do desaparecimento de recursos naturais indispensáveis à sobrevivência e ao final da própria condição de *vida*.

Por esse motivo, constata-se hoje, nas legislações dos Estados modernos, a presença de normas jurídicas voltadas para a proteção e preservação do meio ambiente. Buscar o equilíbrio ecológico é a palavra de ordem. Não se trata de abandonar as conquistas positivas que qualificam a vida em sociedade, mas viabilizar a continuidade do desenvolvimento humano de maneira que seja sustentável. É mister que o homem assuma o compromisso de, usufruindo da natureza, assegurar também sua utilização pelas gerações futuras.

No Brasil, a preocupação com o meio ambiente encontrou berço com o advento da Constituição Federal de 1988, que, ao tratar da Ordem Social, dedicou um capítulo às questões ambientais. Antes desse tempo, porém, vasta legislação havia sido criada especialmente a partir da Lei n. 6.938/1981, que instituiu a Política Nacional do Meio Ambiente.

Depreende-se, da análise da legislação ambiental vigente, a existência de um compromisso social assentado no princípio da solidariedade em razão do qual o Poder Público e a sociedade devem desenvolver ações conjuntas que visem à criação de um meio ambiente ecologicamente equilibrado.

O Estado por sua vez, atuando de forma a regular o exercício da atividade econômica, conforme previsto no artigo 170, da Constituição Federal, assegura que ao lado da livre-iniciativa e da valorização do trabalho humano, a defesa do meio ambiente seja um dos pressupostos a serem perseguidos no desenvolvimento das atividades produtivas.

Entre as formas de intervenção do Estado, nas atividades econômicas, estão os tributos, que constituem uma significativa parcela da receita pública empregada pelo Estado

no atendimento das necessidades coletivas. Exercem, pois, os tributos nesse sentido sua missão fiscal. Ao lado da atuação fiscal, os tributos também podem ser empregados como instrumentos indutores de comportamentos, ensejando assim uma atuação extrafiscal. Tem-se que

“o uso extrafiscal, na tributação das nações civilizadas, é, há tempo, medida comum dos Poderes Públicos. Ao lado da sua função arrecadatória (ou fiscal), os tributos ganharam função regulatória, tão importante como a primeira, que é a de intervir nas atividades dos indivíduos, ora incentivando, ora desestimulando certas ações, no interesse da coletividade, mediante isenções, reduções, suspensões, ou mesmo, da tributação progressiva”.¹³⁸

A Constituição Federal de 1988, ao estabelecer como princípios fundamentais a busca da justiça social e a diminuição das desigualdades econômicas, torna imprescindível a intervenção do Estado nas relações sociais de modo a atingir os objetivos almejados. Nesse contexto, caracterizado pela atuação neoliberal do Estado, a extrafiscalidade aparece como uma das suas melhores ferramentas.

Dessa forma, o emprego dos tributos com fins extrafiscais ou regulatórios constitui um importante instrumento para a proteção e preservação do meio ambiente. Pode-se dizer que, na Constituição vigente, a presença de normas viabilizadoras de um equilíbrio ecológico encontra nas normas constitucionais de natureza extrafiscal a possibilidade de, em conjuntamente sendo aplicadas, consolidarem o estabelecimento de um desenvolvimento sustentável.

As normas constitucionais de natureza extrafiscal, inseridas na Constituição de 1988, podem ser classificadas em

“duas espécies de normas constitucionais extrafiscais: as que visam à realização do desenvolvimento nacional e as que visam à realização da justiça social. No primeiro grupo estão os impostos de importação e sobre a propriedade territorial urbana, que também possui funções extrafiscais na medida em que é utilizado como instrumento regulador do desenvolvimento urbano dos municípios. No segundo grupo encontramos o princípio da seletividade do imposto sobre produtos industrializados em

¹³⁸ MUKAI, Thoshio. *Direito ambiental sistematizado*. Rio de Janeiro: Forense, 1998. p. 48.

função da essencialidade dos produtos e a não-incidência do ITR sobre o módulo rural”.¹³⁹

Conclui-se, assim, que a presença de normas ambientais e de normas tributárias de caráter extrafiscal, no texto da Constituição vigente, externa a preocupação da sociedade brasileira com a preservação do meio ambiente.

¹³⁹ ARAÚJO. Cláudia de Rezende Machado de. “Extrafiscalidade”. *Revista de Informação Legislativa*. Senado Federal. Brasília, nº.132, p. 333, out./dez. 1996.

Parte 2

A EFICÁCIA EXTRAFISCAL NA TRIBUTAÇÃO AMBIENTAL

A intervenção do Estado na preservação do meio ambiente, através do emprego dos chamados instrumentos econômicos, pode ser viabilizada por meio do tributo.

O tributo, enquanto receita pública derivada, constitui, juntamente com as chamadas receitas públicas originárias, os recursos de que se vale o Estado para o desenvolvimento da sua atividade financeira. É com os recursos do tributo que o Estado atende a sua incumbência constitucional referente à prestação dos serviços públicos gerais, que devem ser ofertados à sociedade. Dessa forma, o tributo como fonte de receita pública é caracterizado pelo seu aspecto eminentemente fiscal. Por outro lado, é possível o emprego do tributo na sua acepção extrafiscal e, nesse sentido, o tributo aparece como um instrumento indutor de comportamentos visando atingir determinados resultados de ordem social, política ou econômica almejados pelo Estado.

A segunda parte deste trabalho tem por objetivo estudar a eficácia da extrafiscalidade na tributação ambiental. Dessa forma e para o desenvolvimento desse empreendimento foram organizados três capítulos.

Primeiramente no capítulo intitulado “O surgimento da tributação ambiental” é realizado um estudo acerca do surgimento da tributação ambiental. Nesse sentido é feita uma análise acerca da teoria geral do tributo e a pertinência da tributação ambiental, como instrumento viabilizador do desenvolvimento sustentável. São analisadas as chamadas externalidades decorrentes do processo de ação do homem sobre a natureza. É feita uma caracterização do tributo ambiental, apontando os seus elementos constituintes. Verifica-se que o tributo ambiental pode ser caracterizado pela hipótese de incidência ambiental, que ao ser exercida guarda uma vinculação muito estreita com a extrafiscalidade, representando assim um ponto relevante na determinação da eficácia da extrafiscalidade na tributação ambiental. As principais experiências da tributação ambiental, utilizadas em diversos países do mundo, sobretudo do continente Europeu, são trazidas ao presente trabalho como forma de se dar conhecimento do emprego eficaz desse instrumento econômico nesses países. No Brasil, o emprego da tributação ambiental ainda é incipiente, todavia faz-se uma análise das principais experiências já existentes.

Em seguida é feito um estudo dos princípios do direito ambiental e tributário empregados como instrumentos viabilizadores da extrafiscalidade na tributação ambiental. Desse modo, busca-se estabelecer os aspectos principais que os caracterizam, bem como a sua pertinência para a tributação ambiental.

Por derradeiro analisa-se a experiência da extrafiscalidade no ICMS Ecológico. Inicialmente é traçada a história do imposto sobre as vendas, do ICM e do ICMS, apontando a base constitucional dessa espécie tributária. A caracterização do ICMS Ecológico é também objeto de uma análise onde são apontados os fundamentos legais e

materiais que ensejaram sua criação. Num segundo momento, o estudo é concentrado sobre o Estado do Paraná, local onde surgiu o ICMS Ecológico no ano de 1991. Aqui são revelados os elementos que contribuíram para a caracterização desse tributo. Faz-se uma verificação acerca dos desafios encontrados no processo de implantação, bem como dos resultados apurados em decorrência da sua aplicação. Nota-se que o ICMS Ecológico é um exemplo eficaz de extrafiscalidade na tributação ambiental, uma vez que vem sendo implantado em outras unidades da federação. Até o presente momento, além do Estado do Paraná, outros dezesseis estados já introduziram o ICMS Ecológico ou estão em fase de discussão com vistas à sua criação. Nesse sentido, foi feito um levantamento de toda a legislação do ICMS Ecológico já existente ou em fase de implantação. Constata-se pelo estudo realizado que o ICMS Ecológico tem sido empregado para o fomento das atividades de conservação ambiental, proteção de mananciais de abastecimento de água, saneamento básico, saúde, educação, tratamento dos resíduos sólidos domésticos e industriais, patrimônio cultural, entre outros. Esse emprego revela a efetiva vocação do ICMS Ecológico, como um instrumento eficaz da extrafiscalidade da tributação ambiental.

Capítulo 4.

O SURGIMENTO DA TRIBUTAÇÃO AMBIENTAL

O tributo como já referido é um dos instrumentos econômicos que o Estado pode lançar mão para a proteção do meio ambiente. Inúmeras situações exemplificam essa atitude, sobretudo no Direito Comparado, as quais oportunamente serão debatidas.

Tem-se constatado que o homem dos nossos dias assume uma consciência cada vez maior acerca da necessidade de proteção do meio no qual vive. Durante muito tempo a preocupação exclusiva com o progresso, sem medir as conseqüências do atropelo desenfreado, gerou resultados certamente positivos, especialmente no avanço das ciências e da tecnologia; todavia, constitui-se um significativo passivo no que respeita à natureza. Pode-se dizer, com certeza, que a qualidade de vida das sociedades hodiernas atingiu o ápice tecnológico; no entretanto, a relação do homem com o meio ambiente chegou às vias do esgotamento. Fatos como a poluição e deterioração das águas, o aumento da temperatura na Terra, que ameaça inclusive a manutenção de muitas espécies de seres vivos, as aglomerações urbanas, que, sem estrutura adequada, fazem proliferar a miséria e a doença,

enfim, esses frutos devem-se às atitudes do homem despreocupado com a saudável manutenção do seu hábitat.

Por todos esses fatos, apenas exemplificativos, é que se justifica com a devida urgência uma mudança de atitude; um novo paradigma de desenvolvimento é preciso ser perseguido, para que a sociedade ainda consiga reparar ou ao menos minimizar os danos inflingidos ao meio ambiente. Busca-se, através do desenvolvimento sustentável, fazer com que o homem, usufruindo de forma equilibrada dos recursos que a natureza lhe oferece, possa propiciar também às gerações futuras esse direito que da mesma forma lhe assiste.

Não se quer abandonar ou restringir o desenvolvimento, o que se almeja é a sua sustentabilidade. Nesse sentido é fundamental a intervenção do Estado na atividade econômica, de modo a viabilizar a proteção do meio ambiente. A Constituição de 1988, no seu artigo 170, ao tratar da Ordem Econômica, externa com clareza a opção adotada pelo legislador constituinte que, em contraposição aos preceitos do liberalismo econômico, caracterizado pelo princípio da auto-regulamentação da economia, adotou uma postura intervencionista. Dessa maneira, conforme inscrito no citado artigo, “a ordem econômica, fundada na valorização do trabalho humano e na livre iniciativa, tem por fim assegurar a todos existência digna, conforme os ditames da justiça social” observando entre diversos princípios a “defesa do meio ambiente”.¹⁴⁰

O tributo neste sentido, como instrumento de intervenção do Estado na regulação das atividades produtivas, ao lado de constituir importante fonte de receita pública, pode também desempenhar uma relevante função na proteção e conservação do meio ambiente. No presente capítulo, o objetivo é tratar acerca do tributo ambiental avaliando suas possibilidades, características e seus inconvenientes, porventura havidos, bem como sua presença no Direito Comparado e no Direito Pátrio.

4.1 A FINALIDADE DO TRIBUTO AMBIENTAL

¹⁴⁰ BRASIL. Constituição Federal de 1988. Conforme texto do artigo 170.

O Estado intervencionista, com o objetivo de proteger o meio ambiente, pode utilizar-se de instrumentos normativos, como já analisados, entre outros, o estudo de impacto ambiental, as auditorias, o zoneamento ambiental. De outro lado, pode lançar mão dos chamados instrumentos econômicos, e nesse sentido estão a ecoetiqueta, os subsídios, os empréstimos. Todavia, a presença do tributo, com o objetivo de proteção do meio ambiente, tem-se mostrado como uma opção bastante eficaz de intervenção do Estado nas atividades produtivas. O tributo *ambiental* dessa forma pode ser visto na consecução de duas finalidades principais: uma de natureza fiscal, redistributiva, a outra de características regulatórias, extrafiscais.

Pode-se dizer que a primeira finalidade, de cunho fiscal, está associada à realização específica do fim do tributo enquanto receita pública derivada e necessária, para que o Estado atenda às suas atribuições constitucionais. Nesse sentido, o tributo ambiental visa buscar receitas públicas que serão aplicadas na proteção do meio ambiente.

A segunda finalidade tem no tributo ambiental o instrumento apropriado para induzir comportamentos nos sujeitos passivos tributários, de modo que sejam afastados ou mitigados os efeitos de condutas atentatórias ao meio ambiente.

Como se vê, o uso do tributo pelo Estado deixou de ter uma acepção exclusivamente fiscal, passando a assumir uma função social da política interventiva.

Ademais,

“há cerca de cinco séculos, já eram percebidos os efeitos da tributação sobre redistribuição do capital e da renda entre os indivíduos e sobre a formação das classes sociais. A idéia de revolução social pelo impacto dos tributos, em lugar da força das armas, começou realmente a definir-se na segunda metade do século passado”.¹⁴¹

Observa-se, desde a década de 60 do século passado, que a principal

“finalidade de muitos tributos (que continuarão a surgir em volume e variedade sempre maiores pela progressiva transfiguração dos tributos de

¹⁴¹ BALEEIRO, Aliomar. *Uma introdução à ciência das finanças*. p. 258.

finalismo clássico ou tradicional) não será a de um instrumento de arrecadação de recursos para o custeio de despesas públicas, mas a de um instrumento de intervenção estatal no meio social e na economia privada”.¹⁴²

Dessa forma, à medida que o legislador adota o tributo, como meio de intervenção nas atividades econômicas, aplica a sua função extrafiscal.

Apesar de alguns doutrinadores¹⁴³ entenderem que a utilização extrafiscal dos tributos volta-se apenas para a aplicação de incentivos fiscais, é importante observar que o caráter extrafiscal, enquanto finalidade do tributo, insere-se na essência de muitos tributos, sobretudo de impostos. Prova disso, no sistema tributário pátrio, encontram-se alguns impostos de conotação estritamente extrafiscal, como é o caso dos impostos incidentes sobre o comércio exterior, imposto de importação e exportação. Exemplos significativos a corroborar o exposto também se referem ao imposto sobre as operações de crédito, câmbio e seguro, ou as relativas a títulos ou valores mobiliários (IOF), bem como ao IPI- Imposto sobre Produtos Industrializados. Os impostos citados incorporam o caráter extrafiscal, uma vez que são empregados permanentemente na regulação, seja da atividade produtiva, seja do mercado econômico e financeiro. Nesse passo, a base constitucional da extrafiscalidade encontra-se disposta no artigo 153, parágrafo primeiro da Constituição Federal de 1988, ao dizer que “é facultado ao Poder Executivo, atendidas as condições e os limites estabelecidos em lei, alterar as alíquotas” dos impostos supramencionados. A finalidade extrafiscal dos tributos está presente na letra da Constituição Federal de 1988 e nesse sentido constata-se que

“o constituinte de 1988 não pretendeu instituir um Estado-passivo, mero coletor de impostos e provedor de serviços essenciais. Ao contrário, instituiu um Estado-agente, que interfere no processo e que, para tanto, recebe instrumentos de intervenção. Neste sentido, a distinção entre os diversos tributos traçados na Constituição deixa de considerar apenas aspectos como fato gerador, base de cálculo, ou critérios de arrecadação, para atentar, também, para os fins que objetivam, podendo ser classificados em: a) tributos meramente

¹⁴² BECKER, Alfredo Augusto. *Teoria geral do direito tributário*. p. 536.

¹⁴³ Entre eles pode-se citar NOGUEIRA, Ruy Barbosa. *Curso de direito tributário*. p.185.

arrecadatórios; e b) tributos com finalidade interventiva. É dentro desta última classificação que podemos agrupar tributos como os Impostos sobre a Importação de Produtos Estrangeiros (art. 153, I, da CF), sobre a Exportação para o exterior, de produtos nacionais ou nacionalizados (art. 153, II, da CF), sobre Produtos Industrializados (art. 153, IV, da CF), e sobre Operações de Crédito, Câmbio e Seguro, ou relativas a Títulos ou Valores Mobiliários (art. 153, V, da CF)”.¹⁴⁴

É importante ressaltar também o aspecto extrafiscal referente às regras relacionadas com o Imposto Territorial Rural-ITR. A esse respeito tem-se que o finalismo que ensejou a criação desse tributo revela a nítida intenção do Estado de intervir na propriedade que não atende a sua função social¹⁴⁵ e nela realizar a reforma agrária. Nesse sentido, o constituinte perseguiu o intuito extrafiscal quando “desejou proceder à reforma agrária nacional deu à União, como um dos instrumentos efetivos para implantá-la e regulá-la, competência para legislar sobre o imposto territorial rural, competência essa que se conserva até hoje no parágrafo 4º, do art. 153 da Constituição vigente”.¹⁴⁶

O Poder de Tributar é um poder do Estado com o objetivo de intervir na ordem econômica visando arrecadar a receita pública que o Estado necessita para implementar a sua atividade financeira. Dentre a receita pública, como já visto, o tributo é a fonte mais importante; todavia, o tributo exerce um caráter instrumental na sua aplicação, isso porque sua exigência vincula-se aos fins que o Estado, ao persegui-lo, pretende realizar. Assim, fiscalidade e extrafiscalidade são características que estão presentes no tributo e dele não podem ser dissociadas. A política fiscal adotada num determinado local, atuando na

¹⁴⁴ SHOUERI, Luís Eduardo; GUIMARÃES, Camila Cavalcanti Varella. “IOF e as operações de mútuo”. In: ROCHA, Valdir de Oliveira (Coord.). *Grandes questões atuais do direito tributário*. São Paulo: Dialética, 1999. p. 207-222.

¹⁴⁵ A presença da extrafiscalidade do ITR está prevista no art. 153, § 4º, da Constituição Federal de 1988 que dispõe “o imposto previsto no inciso VI terá suas alíquotas fixadas de forma a desestimular a manutenção de propriedades improdutivas e não incidirá sobre pequenas glebas rurais, definidas em lei, quando as explore, só ou com sua família, o proprietário que não possua outro imóvel”.

¹⁴⁶ NOGUEIRA, Ruy Barbosa. *Curso de direito tributário*. p. 191. Salienta ainda o autor na página 192 dessa obra a posição externada pela Comissão que elaborou o projeto de Emenda Constitucional n. 18, da Constituição de 1946, que teve como relator Rubens Gomes de Souza: “Como é sabido, este imposto, a princípio estadual, depois transferido aos municípios pela Emenda Constitucional n. 10, para servir como instrumento da reforma agrária, somente concebível em bases nacionais. Essa atribuição é mantida pelo dispositivo ora comentado, com aquele mesmo caráter instrumental de finalidades extrafiscais.”

instrumentalidade do tributo, é que vai encaminhá-lo para um fim mais determinadamente fiscal ou extrafiscal.

Sendo assim, o tributo ambiental tem uma função muito importante no processo de reforma social não só como fonte de receita mas, sobretudo, como forma de conscientização das pessoas acerca da importância e necessidade de preservação do meio ambiente. O emprego eficaz do tributo ambiental, sem dúvida, está relacionado com a noção da extrafiscalidade; todavia é importante destacar que

“os tributos extrafiscais estão continuamente crescendo em variedade e importância econômica, não se deve concluir que se chegará a uma fase em que a tributação extrafiscal sobrepujará a fiscal. O que no passado ocorreu, foi a prevalência absoluta da tributação simplesmente fiscal, ante uma tímida e esporádica tributação extrafiscal quase sempre exercida de um modo inconsciente ou rudimentar. Neste ponto germinal da metamorfose jurídica dos tributos, a transfiguração que ocorre é, em síntese, a seguinte: na construção jurídica de todos e de cada tributo, nunca mais estará ausente o finalismo extrafiscal, nem será esquecido o fiscal. Ambos coexistirão sempre – agora de um modo consciente e desejado – na construção jurídica de cada tributo; apenas haverá maior ou menor prevalência neste ou naquele sentido, a fim de melhor estabelecer o equilíbrio econômico-social do orçamento cíclico”.¹⁴⁷

4.2 O TRIBUTO AMBIENTAL E A ECONOMIA: AS EXTERNALIDADES

A intervenção do Estado no desenvolvimento das atividades econômicas, através da incidência do tributo ambiental, precisa ser analisada no que respeita aos impactos que tal procedimento gera no desenvolvimento econômico. É fundamental que se tenha presente a idéia do desenvolvimento sustentável como orientador dessa intervenção, de modo que a existência dessa forma de tributação não traga retração ao processo de desenvolvimento da sociedade, mas seja instrumento de conscientização acerca da necessidade da preservação ambiental. Nesse sentido, é importante que seja feita uma verificação acerca das chamadas externalidades e a sua caracterização na teoria econômica.

¹⁴⁷ BECKER, Alfredo Augusto. *Teoria geral do direito tributário*. p. 545.

A ação do homem sobre a natureza produz uma série de conseqüências, algumas das quais comprometem o meio em que vive; outras entretanto contribuem para sua conservação e preservação. O resultado dessa ação é conhecido como externalidade. Externalidade então é aquilo que o homem produz em decorrência da sua interação com a natureza. Pode-se classificar as externalidades em positivas e negativas.

Externalidades positivas são aquelas que não afetam o meio ambiente de forma a causar-lhe deterioração; ao contrário, vinculam-se aos aspectos positivos decorrentes da relação homem-natureza.

As externalidades negativas, por sua vez, representam os elementos que causam danos ao meio ambiente. Tais externalidades devem ser agregadas como custo ambiental relativo aos produtos ou processos que as originam. O procedimento de internalização compulsória dos custos ambientais é feito com base no princípio do poluidor-pagador, que será objeto de estudo no próximo capítulo. Busca-se, com a internalização dos custos ambientais, realizar o ideal de justiça. Dessa maneira, uma empresa que, investindo em equipamentos ou produtos utilizados na linha de produção, de modo a evitar danos ambientais, aumenta o custo da produção, deve concorrer no mercado com empresas que adotam procedimentos semelhantes tendo custo de operação assemelhados. Todavia, quando concorre com empresa que não adotou tais medidas, logo, que tem custo de produção menor, automaticamente ficará suscetível a concorrência desleal. Dessa forma, a incidência do tributo ambiental, como instrumento de internalização dos custos ambientais produzidos, além de ensejar a entrada de valores para o Tesouro, (função recaudatória do tributo), previne as desigualdades evitando que o poluidor seja financiado pela sociedade na sua tarefa de poluir sem ser alvo de ônus algum.

A teoria econômica tem analisado sob diversos prismas as conseqüências da ação do homem perante à natureza. As externalidades advindas dessa relação foram objeto de ponderações feitas, entre outros, por Pigou, Coase e Pareto.

Para Arthur C. Pigou, a intervenção do Estado na atividade econômica é fundamental para que o mesmo internalize os custos ambientais–deseconomias–externas no custo dos produtos advindos da atividade produtiva, de modo que os agentes econômicos assumam o ônus pelos efeitos negativos provocados. O instrumento ideal para o cumprimento dessa missão é o tributo ambiental. Da mesma forma entende Pigou que toda atuação representada pelas externalidades positivas devem merecer do Estado uma retribuição que pode ser aplicada através de subsídios ou incentivos, de modo a reconhecer a atitude positiva dos agentes econômicos na proteção do meio ambiente. Essa atuação do Estado de cunho eminentemente intervencionista é, ao mesmo tempo, caracterizada pelos chamados tributos pigouvianos.¹⁴⁸

Por outro lado, Roland H. Coase defende a idéia de que o Estado não deve intervir de qualquer forma nas atividades dos particulares. Fundado na idéia do liberalismo, Coase entende que os custos decorrentes das externalidades produzidas devem ser objeto de negociação realizada entre aquele que causa o dano e aquele que o suporta, de modo que o livre-acordo entre eles componha a lide havida. A idéia de Coase está assentada na teoria dos direitos de propriedade (*property rights*), segundo a qual os recursos naturais têm seu valor estabelecido pelas regras do mercado, fazendo com que a apropriação de um recurso natural, para a produção ou para dejetos da produção, dependa da disponibilidade do particular em arcar com o preço imputado à parcela de natureza que se pretende usufruir.¹⁴⁹

Com o objetivo de viabilizar o desenvolvimento econômico e ao mesmo tempo proteger o meio ambiente, a sociedade busca um ponto de equilíbrio para que, de

¹⁴⁸ DERANI, Cristiane. *Direito ambiental econômico*. p. 111.

¹⁴⁹ DERANI, Cristiane. *Direito ambiental econômico*. p. 113.

modo satisfatório, a atuação social e econômica continue a ser desenvolvida. Essa é a idéia que caracteriza o *ótimo* de Pareto, teoria criada por Wilfred Pareto. A orientação decorrente dessa teoria está assentada no fato de que “a economia de mercado atinge seu grau ótimo quando realiza uma satisfatória relação entre o uso de um recurso natural e a sua conservação, encontrando um preço que permita a utilização do bem ao mesmo tempo em que o conserva”.¹⁵⁰ Dessa maneira, pode-se inferir que atingir o *ótimo* de Pareto significa fazer atuar a atividade econômica, de modo que a utilização dos recursos da natureza não implique sua extinção. Sendo assim, a atividade econômica gerará externalidades, logo, não haverá uma situação de poluição zero, mas essas externalidades serão imputadas ao poluidor, que, mesmo consciente e tomando providências no sentido de reduzi-las, ainda continuará gerando as mesmas, talvez em um grau menor. Tal situação se justifica porque decorre do exercício da atividade econômica. Só quem age no mercado é que produz externalidades.

Desse modo, constata-se que o ótimo de Pareto está ligado à realização do desenvolvimento sustentável, assentado no equilíbrio, que permite, além do uso moderado dos recursos que a natureza oferece, a manutenção do desenvolvimento.

4.3 A CARACTERIZAÇÃO DO TRIBUTO AMBIENTAL

¹⁵⁰ DERANI, Cristiane. Idem. p. 135.

O tributo como já mencionado pode ser empregado pelo Estado como um instrumento de intervenção na atividade econômica, de forma a viabilizar o desenvolvimento sustentável. Sua aplicação, todavia, requer que estejam presentes alguns elementos legais que caracterizam e constituem a essência da Teoria Geral do Tributo. Nesses termos é mister que tais elementos sejam analisados.

4.3.1 O CONCEITO, A NATUREZA E AS CARACTERÍSTICAS DO TRIBUTO

No direito pátrio o conceito de tributo está inserido no art.3º, do Código Tributário Nacional,¹⁵¹ que estabelece: “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.”

Desse conceito legal inferem-se as características de que o tributo é fruto da relação jurídica estabelecida entre o Estado (ente tributante, fisco) e o sujeito passivo, que, à luz do art. 121, do C.T.N, poderá ser contribuinte ou responsável. Sendo uma prestação obrigatória deverá ser pago em dinheiro ou em valor que a lei aceite como tal. Tributo não é sanção, uma vez que é criado obrigatoriamente por lei (princípio da legalidade tributária), está conforme o ordenamento jurídico vigente. Difere, pois, dos ilícitos cujo fato material assenta-se na transgressão da lei. A cobrança do tributo é feita pelo Estado, através de uma atividade administrativa que desenvolve sua função de acordo com o estabelecido na lei, não ensejando, assim, a sua exigência, nenhuma possibilidade da ação discricionária do Poder Público.

Como já visto, o Estado moderno para atender à sua missão constitucional de tutela e desenvolvimento da pessoa humana, bem como do meio social em que vive, deve

¹⁵¹ BRASI. Lei n. 5.172, de 25 de outubro de 1966. Código Tributário Nacional. Dispõe sobre as regras gerais do direito tributário.

fornecer, entre outros serviços: saúde, educação, segurança, infra-estrutura. Para isso precisa de recursos. Assim, desenvolve uma atividade financeira buscando a receita pública. Diversas são as fontes originárias e derivadas; todavia, a maior parcela dos recursos advém da receita derivada chamada tributo. Nesse sentido tem-se que

“o tributo legitima-se e diferencia-se das prestações pecuniárias e apropriações até agora referidas em função, precisamente, de sua hipótese de fato relacionada ao preceito. Tributo é toda prestação pecuniária em favor do Estado ou de pessoa por ele indicada, tendo como causa um fato lícito definido em lei, instituidor de relação jurídica, diferenciando-se da multa porque esta, embora prevista em lei em favor do Estado, decorre de um fato ilícito. Extrema-se da indenização porque esta, posto que também prevista em lei, tem por ‘razão de ser’ prévia e comprovada lesão ao patrimônio alheio, inclusive estatal. Contrapõe-se às prestações pecuniárias contratuais, porque tais receitas decorrem de acordo de vontades (contrato). Enquanto o tributo é unilateralmente previsto em lei, o objeto de tais obrigações é ajustado ex voluntate, tendo por mira múltiplas situações”¹⁵².

O tributo constitui-se num instrumento da intervenção do Estado sobre as atividades dos particulares, e a sua existência decorre da presença da riqueza na sociedade. A cobrança do tributo, cujo suporte material está estabelecido no fato gerador, faz com que o Estado, apropriando-se da riqueza privada, transfira-a compulsoriamente para o domínio público. Está presente dessa forma a noção de solidariedade, uma vez que a receita pública constituída pelo tributo deverá ser aplicada pelo Estado na realização do bem comum.

A natureza jurídica¹⁵³ do tributo à luz da lei é determinada pelo seu fato gerador,¹⁵⁴ assim entendido como aquela situação prevista na norma jurídica que, ocorrendo no mundo concreto, faz nascer a obrigação tributária. O fato do tributo gerador constitui-se

¹⁵² COELHO, Sacha Calmon Navarro. *Curso de direito tributário brasileiro*. Rio de Janeiro: Forense, 2002. p. 381.

¹⁵³ O artigo 4º, do CTN, estabelece que: “a natureza jurídica específica do tributo é determinada pelo fato gerador da respectiva obrigação, sendo irrelevantes para qualificá-la: I- a denominação e demais características formais adotadas pela lei; II- a destinação legal do produto da sua arrecadação.”

¹⁵⁴ Os artigos 114 e 115, do CTN, estabelecem, respectivamente, o fato gerador da obrigação tributária principal e acessória. Art. 114: “Fato gerador da obrigação principal é a situação definida em lei como necessária e suficiente à sua ocorrência.” Art. 115: “Fato gerador da obrigação acessória é qualquer situação que, na forma da legislação aplicável, impõe a prática ou a abstenção de ato que não configure obrigação principal.”

de dois momentos: a hipótese de incidência, caracterizada pela previsão abstrata da lei e o fato impositivo revelado pela incidência da norma abstrata sobre o fato concreto. Tem-se, pois,

“dois momentos lógicos (e cronológicos): primeiramente, a lei descreve um fato e di-lo capaz (potencialmente) de gerar (dar nascimento) uma obrigação. Depois, ocorre o fato; vale dizer: acontece, realiza-se. Se ele revestir as características antes hipoteticamente descritas (previstas) na lei, então determina o nascimento de uma obrigação tributária, colocando a pessoa (que a lei indicou) como sujeito passivo, ligado ao estado até obter a sua liberação, pela prestação do objeto da obrigação (tendo o comportamento de levar aos cofres públicos a quantia de dinheiro fixada pela lei). Preferimos designar o fato gerador in abstracto por ‘hipótese de incidência’ e in concreto por ‘fato impositivo’, pelas razões já expostas”.¹⁵⁵

De outro lado verifica-se que o fato gerador não refere um fenômeno essencialmente tributário, fato gerador é um fato jurídico; portanto, pode ser empregado em todos os ramos do direito, uma vez que é o fato que gera alguma situação. Nesse sentido diz-se que

“é o fato gerador um fato jurídico em sentido estrito. Pode exprimir-se a mesma idéia afirmando não ser ele, para o Direito Tributário, um ato jurídico de conteúdo negocial ou um negócio jurídico. Uma peculiaridade, entretanto, possui esse fato juridicamente relevante para o Direito Tributário: constituir um critério, um índice ou um indício para a aferição da capacidade econômica ou contributiva dos sujeitos aos quais se atribui. Por outras palavras, em sua essência, substância ou consistência é o fato gerador um fato econômico, ao qual o Direito empresta relevo jurídico”.¹⁵⁶

Consta-se assim que, uma vez ocorrido o fato gerador, nasce para o Estado o direito de cobrar o tributo do sujeito passivo da relação jurídico-tributária. Logo, o fato gerador é a essência do tributo, o seu nascedouro. À luz do Código Tributário Nacional, o que determina a natureza jurídica do tributo é o fato gerador, sendo que o nome dado ao mesmo, bem como a destinação do produto da arrecadação são considerados irrelevantes

¹⁵⁵ ATALIBA, Geraldo. *Hipótese de incidência tributária*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1987. p. 51-52.

¹⁵⁶ FALCÃO, Amílcar de Araújo. *Fato gerador da obrigação tributária*. Rio de Janeiro: Forense, 1994. p. 27-29.

para sua caracterização. É importante, entretanto, referir que o C.T.N é uma lei que foi editada no ano de 1966. Depois disso, três novas Constituições surgiram no Brasil, as Cartas de 1967, de 1969 e a de 1988. Sendo assim, uma verdadeira reforma no Sistema Tributário, ao longo desse período, foi implantada, sobretudo com a Constituição de 1988. Dessa maneira é preciso fazer uma interpretação dos artigos do C.T.N, especificamente o artigo 4º, com base nessa evolução. Nesse sentido

“para bem se entender o artigo 3º do CTN, em consonância com a CF/88, precisa-se fazer a seguinte constatação: o art. 4º do CTN, que diz que o destino do produto arrecadado não é apto a funcionar como causa de distinção entre as diversas espécies tributárias, está parcialmente revogado, ou melhor, tem a sua eficácia suspensa parcialmente em virtude de a Constituição Federal de 88 ter supervenientemente mudado o panorama, pois o conceito de tributo que havia antes de 88 foi ampliado. Antes de 88, entendia-se basicamente que tributo era: imposto, taxa e contribuição de melhoria. Depois de 1988, passou-se a entender que, além dessas figuras, há outras duas: contribuições especiais e empréstimos compulsórios. Essas duas figuras se diferenciam das outras no tocante à finalidade que deve ser dada ao produto arrecadado”.¹⁵⁷

Essa releitura que pode ser feita acerca do conceito do tributo, bem como da sua natureza jurídica, de acordo com a Constituição Federal de 1988, é bastante importante sobretudo pelo fato de que a intervenção do Estado, na busca da receita pública do tipo tributo, tem dois objetivos: um de natureza fiscal e outro de natureza extrafiscal. Localiza-se assim a possibilidade jurídica da inserção no âmbito do Sistema Tributário do tributo ambiental, quer na sua acepção de instrumento fiscal, quer no seu conceito extrafiscal.

Dessa forma, verifica-se que o tributo, prestação obrigatória devida ao Estado em função da ocorrência do fato gerador, em qualquer uma de suas espécies deve ser criado por lei, respeitando o princípio da legalidade, pago em moeda ou na forma estabelecida pela lei, e exigido de maneira vinculada pela estrutura administrativa instituída para esse fim. A

¹⁵⁷ RODRIGUES, Nina T. Disconzi. “O sentido e alcance do conceito e da natureza jurídica do tributo em face da Constituição Federal de 1988 e do Código Tributário Nacional”. *Revista de Informação Legislativa*, Brasília:Senado Federal, n.151, p. 91, jul./set. 2001.

essas características soma-se o seu caráter não sancionatório, que merece uma análise em separado.

4.3.2 O CARÁTER NÃO SANCIONATÓRIO DO TRIBUTO E O TRIBUTO AMBIENTAL

Pela análise do artigo 3º, do Código Tributário Nacional, constata-se que o tributo não é sanção de ato ilícito. O tributo deve ser criado por lei, princípio da legalidade tributária, e o seu surgimento decorre da ocorrência do fato gerador. Logo todo tributo é lícito.¹⁵⁸

Em se tratando de tributo ambiental, essa característica do tributo também deve estar presente. Tal questionamento é pertinente pelo fato de que, num primeiro momento, a utilização do tributo ambiental, no escopo de proteger o meio ambiente, enseja uma relação entre a imposição tributária e um possível caráter sancionatório da mesma. Vale dizer, o fato de aplicar-se um tributo ambiental sobre um produto ou processo produtivo pode levar ao entendimento de que se está aplicando uma sanção. Entretanto, ao contrário dos demais instrumentos, sobretudo os normativos, empregados pelo Estado na proteção do meio ambiente, o tributo ambiental não é caracterizado por uma regra de comando do tipo permissão-proibição. Esta sim, quando inobservada, enseja a aplicação de penalidade, inclusive de cunho pecuniário, visto que constitui a sanção, a pena que deve incidir sobre a conduta tida por ilícita.

¹⁵⁸ É necessário observar que o tributo decorre de um ato previsto em lei, portanto, lícito, todavia, atos ilícitos podem ensejar a aplicação da norma tributária. Nesse sentido é oportuna a observação de Hugo de Brito Machado ao mencionar: “Que quando se diz que o tributo não constitui sanção de ato ilícito, isto quer dizer que a lei não pode incluir na sua hipótese de incidência tributária o ato ilícito. Não pode estabelecer como necessária e suficiente à ocorrência da obrigação de pagar um tributo uma situação que não seja lícita. Se não o faz, não está instituindo um tributo, mas uma penalidade. Todavia, um fato gerador do tributo pode ocorrer em circunstâncias ilícitas, mas essas circunstâncias são estranhas à hipótese de incidência do tributo, e por isso irrelevantes do ponto de vista tributário. Tomemos o exemplo do imposto de renda: alguém percebe rendimento decorrente da exploração de casa de prostituição, ou qualquer outra atividade criminosa ou ilícita. O tributo é devido. Não porque incida sobre a atividade ilícita, mas porque a hipótese de incidência, que, no caso, é a aquisição da disponibilidade econômica ou jurídica, ocorreu.” MACHADO, Hugo de Brito. *Curso de direito tributário*. São Paulo: Malheiros, 1999. p. 48.

A tributação ambiental surge dessa forma como um importante instrumento de que o Estado pode se valer para intervir no domínio econômico, de forma a incentivar ou desincentivar comportamentos, induzindo os agentes econômicos na adoção de condutas ambientalmente sustentáveis. A aplicação do tributo ambiental não visa punir o descumprimento de um comando normativo, visa isso sim, em se deparando com o desenvolvimento de uma atividade econômica, que possa, eventualmente, trazer algum dano ao meio ambiente, proceder a um ajuste buscando a sua realização da forma menos danosa possível. Dessa forma, “pretende-se que os sujeitos econômicos evitem o comportamento indesejável por perceberem que lhe está associada uma consequência (financeira) negativa”.¹⁵⁹

Pode-se constatar também em função da análise feita, que o tributo ambiental apresenta vantagens se comparado com os demais instrumentos normativos de proteção do meio ambiente. Enquanto estes estão fundados em regras de comando e controle, fiscalização e aplicação de sanção em face dos danos ocorridos, o tributo ambiental enseja a possibilidade de adequação das atividades econômicas, através de indução de comportamentos, de maneira a se atingir um ponto ambiental de equilíbrio sustentável. Através da aplicação dos princípios ambientais da precaução e da prevenção, cujo estudo será feito no próximo capítulo, pode-se viabilizar a eficiência econômica sem descuidar da conservação da natureza.

A tributação ambiental, sobretudo através da matriz extrafiscal, torna-se um instrumento eficaz na proteção do meio ambiente.

4.3.3 O TRIBUTO AMBIENTAL E A EXTRAFISCALIDADE

¹⁵⁹ SOARES, Cláudia Dias. *O imposto ambiental: direito fiscal do ambiente*. Coimbra: Almedina, 2002. p. 17.

O artigo 5º, do Código Tributário Nacional, e a Constituição Federal de 1988, no seu artigo 145, estabelecem que os tributos são impostos, taxas e contribuições de melhoria. Essa classificação das espécies tributárias é hoje complementada pela presença de duas outras previstas no texto da Constituição Federal de 1988. O empréstimo compulsório, inserido no artigo 148, da Constituição Federal, e as contribuições especiais previstas no artigo 149, da Lei Maior.

Cada uma dessas espécies tributárias é empregada pelo Estado no intuito de obter a receita pública necessária ao desenvolvimento da sua missão constitucional. Uma vez ocorrido o fato gerador previsto em lei, tem-se o surgimento da relação jurídico-tributária.

O emprego do tributo, como instrumento de intervenção na atividade econômica, pode ser feito de forma a perseguir determinadas finalidades, as quais serão

“fiscais quando tiverem por finalidade a arrecadação de recursos financeiros, parafiscais, quando destinadas ao custeio de atividades paralelas à da administração pública direta, como a seguridade social e, extrafiscais quando atendem a fins outros que não a arrecadação, mas geralmente, à correção de situações sociais indesejadas e à condução da economia, estímulo ou desestímulo de certas atividades”.¹⁶⁰

Cada uma das espécies tributárias elencadas possui uma base legal na qual está previsto o seu fato gerador,¹⁶¹ caracterizado como aquela situação material prevista na lei que, uma vez ocorrida, faz nascer a obrigação tributária.

No que respeita ao tributo ambiental, pode-se dizer que ao ser criado assume o nome jurídico da espécie tributária que corresponde ao fato gerador previsto na lei. Sendo

¹⁶⁰ OLIVEIRA, José Marcos Domingues de. *Direito tributário e meio ambiente*. Rio de Janeiro: Renovar, 1995. p. 20.

¹⁶¹ O fato gerador das espécies tributárias, definido no Código Tributário Nacional–Lei n. 5.166, de 25 de outubro de 1966 é: Imposto – “Art. 16. Imposto é o tributo cuja obrigação tem por fato gerador uma situação independente de qualquer atividade estatal específica, relativa ao contribuinte.” Taxa– “Art. 77. As taxas cobradas pela União, pelos Estados, pelo Distrito Federal ou pelos Municípios, no âmbito de suas respectivas atribuições, têm como fato gerador o exercício regular do poder de polícia, ou a utilização, efetiva ou potencial, de serviço público específico e divisível, prestado ao contribuinte ou posto à sua disposição.” Contribuição de Melhoria– “Art. 81. A contribuição de melhoria cobrada pela União, pelos Estados, pelo Distrito Federal ou pelos Municípios, no âmbito de suas respectivas atribuições, é instituída para fazer face ao custo de obras públicas de que decorra valorização imobiliária, tendo como limite total a despesa realizada e como limite individual o acréscimo de valor que da obra resultar para cada imóvel beneficiado.”

assim, é possível a criação de tributos ambientais do tipo imposto, taxa e contribuição de melhoria. Quanto às espécies tributárias empréstimo compulsório¹⁶² e contribuições especiais,¹⁶³ em função da sua destinação para o atendimento de atividades preestabelecidas constitucionalmente; a incidência da previsão ambiental não é muito comum, ressalvando-se nesse caso a possibilidade da contribuição especial de intervenção no domínio econômico, o que poderá assumir uma feição ambiental. Importante salientar, todavia, que em qualquer caso a criação do tributo ambiental deve ser enquadrada no âmbito das regras do Sistema Tributário Nacional, que, em função da forma federativa do Estado brasileiro, assenta-se na fixação do regime de competências tributárias que atribui a cada uma das entidades estatais o exercício de competência tributária.

O tributo ambiental pode ser caracterizado pelo seu aspecto fiscal ao constituir uma fonte de receita tributária para o Estado no exercício da sua atividade financeira. Também pode assumir o tributo ambiental um caráter extrafiscal, ou seja, ser empregado pelo Estado enquanto instrumento regulatório de determinadas atividades no escopo de proteger o meio ambiente. Nesse sentido a incidência da tributação ambiental ganha uma eficácia maior, uma vez que sua exteriorização é feita não com a criação de novos tributos, o que elevaria ainda mais o número dos já existentes, mas com a aplicação finalística dos mesmos de maneira a atender aos fins ambientais.

Nesse sentido, é oportuno referir que a tributação ambiental não visa criar um adicional à carga tributária já existente. Quer, isso sim, constituir-se num instrumento de que

¹⁶² O empréstimo compulsório está previsto no artigo 148, da Constituição Federal de 1988: “Art. 148. A União, mediante lei complementar, poderá instituir empréstimos compulsórios: I- para atender a despesas extraordinárias, decorrentes de calamidade pública, de guerra externa ou sua iminência; II- no caso de investimento público de caráter urgente e de relevante interesse nacional, observado o disposto no art. 150, III, b. Parágrafo único. A aplicação dos recursos provenientes de empréstimo compulsório será vinculada à despesa que fundamentou sua instituição.”

¹⁶³ As contribuições especiais estão previstas no artigo 149 da Constituição Federal de 1988: “Art. 149. Compete exclusivamente à União instituir contribuições sociais, de intervenção no domínio econômico e de interesse das categorias profissionais ou econômicas, como instrumento de sua atuação nas respectivas áreas, observado o disposto nos arts. 146, III, e 150, I e III, e sem prejuízo do previsto no art. 195, p. 6, relativamente às contribuições a que alude o dispositivo.”

o Estado possa se utilizar para fomentar o desenvolvimento econômico sustentável. Para isso é importante definir-se a maneira de utilização da receita proveniente da tributação ambiental. Portanto diz-se que

“no se puede avanzar en el aumento de la presión fiscal. La fiscalidad ambiental debe orientarse en el ámbito de la disminución y/o sustitución de los impuestos vigentes. O sea, internalizar el coste social, sea en el productor, comerciante o consumidor, debe significar que otros impuestos disminuyan o, al límite, desaparezcan. Está en juego, ni más ni menos, que el nuevo contrato social y la continuidad intrageneracional”.¹⁶⁴

Na União Européia e nos Estados Unidos, como será visto no item seguinte, estudos apontam que o Produto Interno Bruto (PIB) pode ser aumentado pela aplicação das receitas oriundas da tributação ambiental, na diminuição da tributação sobre os ganhos de capital, ou na redução das contribuições do seguro social pago pelos empregados. Trata-se do chamado mecanismo do duplo dividendo (*double dividend*), que busca, através da tributação ambiental, a produção de outros comportamentos desejáveis. Em última análise, trata-se da aplicação da extrafiscalidade. Exemplo nesse sentido pode ser visto pela criação de um tributo ambiental incidente sobre a emissão de gás carbônico, que deve ser pago pelos proprietários de veículos automotores, sendo que a receita auferida, com a incidência da espécie tributária, é usada para custear a seguridade social; logo, os trabalhadores têm reduzido os percentuais de contribuição. Dessa forma os agentes econômicos são induzidos, dado o aumento aplicado sobre as emissões, a adotarem comportamentos menos danosos ao meio ambiente. Em contrapartida, os recursos recebidos pelo Estado são direcionados à seguridade social, ensejando a redução das contribuições.¹⁶⁵ Constata-se dessa maneira

“que tener en cuenta, entonces, que la fiscalidad ambiental tiene un amplio espectro de actividad, conjuntada con la ordenación legal directa y de protección ecológica. Si hubiera un punto a destacar es el que deriva de lo que se conoce como la aportación del ‘doble dividendo’, además de sus ventajas para el medio ambiente, constituyen una segunda fuente de beneficios, porque los ingresos que producen permiten disminuir otros impuestos susceptibles de

¹⁶⁴ ROSEMBUJ, Túlio. *Los tributos y la protección del medio ambiente*. Madrid: Marcial Pons, 1995. p. 265.

¹⁶⁵ PARIS. OCDE. *Environmental taxes and green tax reform*. Paris, 1998. p. 46.

provocar distorsiones sobre la oferta de empleo o la invasión o el consumo”.¹⁶⁶

O tributo ambiental, ao assumir uma acepção fiscal ou extrafiscal, adotando a roupagem de uma das espécies tributárias existentes, deve observar as regras previstas no ordenamento jurídico vigente.

A aplicação do mecanismo da extrafiscalidade enseja a criação de uma norma de incidência finalística que pode ser chamada de hipótese de incidência ambiental, caracterizada pela indução de comportamentos dos sujeitos passivos que visem à proteção do meio ambiente.

4.4 AS PRINCIPAIS EXPERIÊNCIAS DA TRIBUTAÇÃO AMBIENTAL NO DIREITO COMPARADO

O tributo ambiental, instrumento de intervenção do Estado no domínio econômico, aparece como uma das formas mais utilizadas na proteção do meio ambiente. O princípio n. 16, da Declaração do Rio de Janeiro, em 1992, já dispunha que “as autoridades nacionais devem esforçar-se para promover a internalização dos custos de proteção do meio ambiente e uso dos instrumentos econômicos, levando-se em conta o conceito de que o poluidor deve, em princípio, assumir o custo da poluição, tendo em vista o interesse público”. A preocupação com a preservação do meio ambiente tem feito com que o homem busque formas através das quais seja viabilizada uma condição de *vida* sustentável para as gerações de hoje e de amanhã. Tal atitude implica uma atuação eficaz do Estado, que, intervindo nas atividades da sociedade, adota medidas que, ao lado de proteger os recursos da natureza, fomenta a sustentabilidade do desenvolvimento.

O tributo ambiental adotado em diversos países, sobretudo na Europa, constitui-se num instrumento eficaz para a proteção ambiental, principalmente como

¹⁶⁶ ROSEMBUJ, Túlio. *Los tributos y la proteccion del médio ambiente*. p. 265.

mecanismo de indução de comportamentos sociais ecologicamente sustentáveis. Algumas das principais experiências na adoção do tributo ambiental são trazidas ao presente trabalho com o objetivo de se visualizar, ainda que de forma sumária, como se realiza na prática essa forma de tributação.

No Brasil, a experiência na tributação ambiental, ainda que recente, já mostra uma perspectiva de viabilidade, sendo que os principais exemplos nesse sentido serão objeto de análise num momento posterior.

4.4.1 A TRIBUTAÇÃO AMBIENTAL NO ÂMBITO DA OCDE

O estudo das principais modalidades de tributos ambientais, que são aplicados nos países que integram a Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico-OCDE,¹⁶⁷ é bastante importante uma vez que oferece informações acerca dos procedimentos adotados nos respectivos países, ao lado de apontar os principais resultados, até então, obtidos.

Pode-se dizer que a utilização da tributação ambiental nesses países assenta-se em dois fundamentos. Primeiramente, os tributos, sobretudo os impostos e as contribuições especiais negativas, são empregados como instrumentos na correção das externalidades negativas. Dessa forma busca-se, por meio do tributo ambiental, agregar ao custo da atividade econômica os danos gerados no processo da atividade produtiva, bem como induzir comportamentos no sujeito passivo que sejam menos prejudiciais ao meio ambiente. Através da prática fiscal de aplicação das isenções, dos incentivos fiscais e da própria incidência do tributo, o sujeito passivo busca formas ecologicamente mais adequadas para o desenvolvimento das suas atividades.

¹⁶⁷ Entre os países da OCDE situam-se Áustria, Bélgica, Canadá, Dinamarca, França, Alemanha, Grécia, Islândia, Irlanda, Itália, Luxemburgo, Holanda, Noruega, Portugal, Espanha, Suécia, Suíça, Turquia, Reino Unido, Estados Unidos, Japão, Finlândia, Austrália, Nova Zelândia e México.

Por outro lado, o tributo ambiental tem se caracterizado pela perspectiva do chamado duplo dividendo, ou seja, o aspecto fiscal da tributação ambiental tem sido aplicado como instrumento de aumento da arrecadação da receita pública e, em contrapartida, propiciado reduções nos impostos sobre a renda, seja das pessoas físicas como também das pessoas jurídicas, bem como das contribuições destinadas ao seguro social.

Tais fatos corroboram a presença cada vez maior da tributação ambiental nos sistemas tributários dos países desenvolvidos. Estatísticas da OCDE apontam que em 1989 existiam cerca de 81 (oitenta e uma) imposições tributárias incidindo direta ou indiretamente na proteção do meio ambiente. Esse número, em meados dos anos 90, no Canadá, na Dinamarca, Finlândia e Noruega, países que decididamente investiram no emprego de tais instrumentos, representava 95 (noventa e cinco) tributos ambientais. Nesse período, agregando-se as exações já existentes na Áustria, Holanda, no Reino Unido, na Suécia, Suíça e no Japão, chega-se a 176 (cento e setenta e seis) espécies tributárias ambientais. Constata-se assim uma elevação quantitativa no número de tributos ambientais existentes, como também a presença de um considerável ingresso de receita tributária que passa a integrar o orçamento dos países desenvolvidos.

Como decorrência da utilização do tributo ambiental, diversos países implantaram reformas nos seus sistemas tributários com características nitidamente ambientais. O primeiro país a realizar a chamada reforma fiscal verde foi a Suécia no ano de 1990.

Pode-se dizer que a reforma tributária, levada a cabo pelo governo da Suécia, caracterizou-se pela integração da função fiscal e extrafiscal do tributo ambiental. Assim, incentivando a proteção do meio ambiente e aumentando a receita tributária, decorrente da incidência sobre produtos nocivos e contaminantes, o legislador sueco incorporou a fiscalidade ambiental no sistema tributário ordinário, de modo a corrigir as condutas

prejudiciais à natureza. Em decorrência da aplicação da teoria do duplo dividendo, os tributos ambientais suecos, ao mesmo tempo que induziram comportamentos tendentes à proteção ambiental, permitiram substituir as fontes de ingresso de receita pública através da eliminação ou redução dos tributos sobre a renda.

A estrutura da reforma fiscal ambiental feita na Suécia concentrou-se no domínio energético. Para tanto houve uma diminuição na incidência dos impostos diretos. O imposto sobre a renda foi alterado de 22,5% para 19,5% do PIB. O imposto de sociedade baixou de 2,8% para 1,9% do PIB. Tal queda foi compensada pelo aumento das imposições indiretas. O IVA (Imposto sobre o Valor Agregado) passou de 7,6% para 9,8% do PIB. De modo a viabilizar o duplo dividendo, a redução da receita tributária do Imposto de Renda das Pessoas Físicas foi coberta pela ampliação da base de cálculo dos rendimentos de capital, do patrimônio e do IVA. Além dessas providências foram criados três novos impostos. O imposto sobre emissões de CO₂, incidindo sobre o petróleo, carbono, gás natural, gás líquido e a gasolina, no valor de 0,25 coronas suecas por kg. O imposto sobre emissões de SO₂, o qual possibilita aos sujeitos passivos o reembolso parcial ou total dos valores pagos desde que instalem dispositivos anticontaminantes. O imposto sobre emissões de Nox, incidente sobre as 250 maiores instalações responsáveis pela emissão de nitrogênio procedente dos altos fornos.

Também caracterizou a reforma fiscal sueca uma incidência tributária maior sobre os automóveis, decorrentes das suas características energéticas e ambientais. Da mesma forma, determinados produtos específicos passaram a ser tributados, entre eles estão as embalagens e os recipientes de bebidas, pesticidas, baterias de níquel-mercúrio-cromo e pilhas.

Como consequência da reforma tributária, os novos impostos incidentes sobre a energia propiciaram uma redução de 50% do imposto geral sobre a energia. A arrecadação

do Estado em relação aos impostos relacionados com a política ambiental aumentou em 3% do PIB.

O exemplo de reforma fiscal ambiental da Suécia foi seguido pela Noruega, em 1992, pela Dinamarca e Finlândia em 1993, pela Holanda em 1994, pelo Reino Unido em 1996 e pela Alemanha em 1999.

A tributação ambiental nos países que integram a OCDE tem abrangido as hipóteses que dizem respeito à proteção das águas, do ar, da emissão; ao tratamento e controle dos resíduos sólidos, dos ruídos, do uso dos combustíveis e dos espaços naturais e das paisagens. Nesse sentido, será feita uma exposição, ainda que sumária, face à extensão das informações colhidas, acerca das principais experiências existentes em cada modalidade.

4.4.1.1 A TRIBUTAÇÃO SOBRE AS ÁGUAS

A utilização do tributo ambiental nos países que compõem a OCDE, no intuito de proteger e conservar o uso da água, é feita através do emprego de diversos instrumentos fiscais. Assim, para o controle da poluição são usados os incentivos fiscais representados pela redução de impostos, pela depreciação acelerada, bem como pelo uso de créditos e subsídios. No que se refere ao controle dos lançamentos de efluentes nas águas utiliza-se, em regra, a cobrança de uma taxa sobre as descargas domésticas e não domésticas. Em todos os países, uma tarifa é cobrada como forma de cobrir as despesas de captação, tratamento e transporte da água. Há também a cobrança de taxa na França e na Holanda pelo uso da água para consumo, refletindo tal tributo uma preocupação havida com a eventual escassez de água de boa qualidade para o consumo. Para uma melhor visualização das diversas providências adotadas, no que se refere à tributação das águas pelos países da OCDE, foram elaborados os Quadros 1, 2 e 3.

País	Redução de impostos	Depreciação acelerada	Créditos e subsídios
Austrália	Prevenção e controle da poluição; gastos com conservação de recursos hídricos		
Bélgica	Investimentos ambientalmente corretos		
Canadá		Atividades de controle em estabelecimentos, antes de 1974	
Dinamarca			Coleta de óleo residual
EUA	Juros da dívida de estados e governos locais isentos de IR federal		
Finlândia		Investimentos em controle da poluição	
França		Investimentos com controle da poluição industrial	
Holanda		Prevenção da poluição	
Irlanda		Equipamentos de controle de poluição (25%)	Empréstimos de capital no valor das contribuições das empresas para gastos das autoridades locais no tratamento de efluentes
Japão	Controle da poluição habilita a reduções no imposto de renda, corporativo, predial e territorial		
México	Equipamentos de controle e prevenção da poluição fora das três cidades mais congestionadas		
Noruega	Isenção do imposto sobre investimentos para atividades de controle da poluição		
Portugal	Descontos no VAT para monitoramento e controle da poluição		Subsídios para investimentos em proteção ambiental (caso a caso)
Turquia	Gastos em P&D de novas tecnologias (inclusive ambientais)		
Suíça		Equipamentos para a economia de recursos hídricos	

Quadro 1: Incentivos fiscais e creditícios no controle da poluição da água.

Fonte: IPEA/UFRJ- Instrumentos Econômicos para a gestão ambiental no Brasil. Rio de Janeiro, 1997.

País	Taxa
Austrália	Taxa transitória pelo uso da água entre 1989 e 1993 rubricada para programa de política ambiental
Bélgica	Taxa sobre retirada da água em Flandres e Valônia
Dinamarca	Taxa ambiental pelo uso de água pelos domicílios em implantação até 1998
Finlândia	Taxa municipal sobre consumo
França	Taxa sobre extração e consumo definida pelas bacias hidrográficas
Holanda	Taxa provincial (US\$ 0,54/100m ³) sobre uso de água subterrânea, rubricada para pesquisa e conservação dos recursos hídricos
Irlanda	Taxa de cunho local sobre consumo
México	Legislação em fase de implantação

Quadro 2: Tributação pelo uso da água.

Fonte: IPEA/UFRJ-Instrumentos Econômicos para a gestão ambiental no Brasil. Rio de Janeiro, 1997.

País	Instrumento
Alemanha	Sobre descargas diretas em função da toxicidade, com desconto de 75% para os que atendam ao padrão
Bélgica	Sobre a poluição das águas em Flandres e na Valônia
Finlândia	Taxas municipais
	Taxa de proteção das águas sobre grandes poluidores
	Taxa de gerenciamento da pesca sobre empresas e construtoras com atividade próxima a corpos d'água
França	Reflete a organização em bacias hidrográficas
	Efluentes domésticos: cobrada aos municípios em função da população, descargas <i>per capita</i> , fator de aglomeração e nível de coleta e tratamento
	Não domésticos: calculada caso a caso em função do tamanho da empresa, atividade e tipo de atividade. Medições podem ser solicitadas por ambas as partes.
Holanda	Taxa estadual sobre a poluição da água
	Taxas locais de poluição da água
	Faixas diferenciadas por tamanho poluidor : valor das taxas em função do custo de controle
Irlanda	Sobre o lançamento de esgotos (competência local)
Turquia	Taxa sobre a poluição gerada por indústrias e domicílios em função do consumo de água

Quadro 3: Instrumentos de controle da poluição das águas.

Fonte: IPEA/UFRJ-Instrumentos Econômicos para a gestão ambiental no Brasil. Rio de Janeiro, 1997.

4.4.1.2 A TRIBUTAÇÃO SOBRE O AR

Os instrumentos fiscais empregados na tributação ambiental, com o objetivo de realizar um controle ambiental do ar, no que respeita à poluição, são representados pelo emprego de incentivos fiscais, através da redução de impostos, da depreciação acelerada, do uso de créditos e subsídios. Com o objetivo de reduzir os níveis de poluição, são também empregados tributos diretos incidentes sobre a emissão de poluentes atmosféricos. As principais providências estão elencadas nos Quadros 4 e 5 abaixo elaborados.

País	Redução de impostos	Depreciação acelerada	Créditos e subsídios
Austrália	Prevenção e controle da poluição		
Áustria	Conservação de energia doméstica		
Bélgica	Energia solar-setor de turismo		Tecnologias ambientais- setor de turismo
Canadá	-	Conservação de energia	
		Atividades de controle em estabelecimentos, antes de 1974	
Dinamarca			Eficiência energética
			Fontes não-renováveis de energia
EUA	Juros da dívida de estados e governos locais isentos de IR federal		Créditos não retornáveis para investimentos no setor energético

Finlândia		Investimentos em controle da poluição	
França		Controle de poluição	
		Conservação de energia	
		Veículos elétricos	
Holanda		Prevenção da poluição	
		Eficiência energética	
Japão	Controle da Poluição	Eficiência energética	
		Controle de poluição	
México	Equipamentos, controle e prevenção da poluição fora das três cidades mais congestionadas	Equipamentos para controle de poluição	
Noruega	Isenção do imposto sobre investimentos para atividades de controle de poluição		
Portugal	Descontos no VAT para fontes alternativas de energia e monitoramento e controle da poluição		Subsídios para investimentos em proteção ambiental
	Abatimento no IR de gastos pessoais com fontes renováveis de energia		
	Redução de impostos para proteção ambiental		
Suíça	Gastos com melhorias da eficiência energética nas indústrias	Equipamentos de economia de energia	
Turquia	Gastos em P & D de novas tecnologias (inclusive ambientais)		

Quadro 4: Incentivos fiscais e creditícios utilizados no controle da poluição do ar.

Fonte: IPEA/UFRJ-Instrumentos Econômicos para a gestão ambiental no Brasil. Rio de Janeiro, 1997.

País	Instrumento	Taxa(US\$)	Destino da receita
Dinamarca	Emissão de Sox		
França	Emissões ácidas	22,27/ton	
Japão	Sox, com variação regional	0,57-5, 28/Nm ³	Compensação da qualidade do ar
Noruega	Emissão de Sox		
Portugal	Sox, Nox		Controle da qualidade do ar
Suécia	Nox de produtores de energia	5,51/kg NO ₂ emitido	Retornadas para produtores, com base na produção real de energia
EUA	Sobre diversos poluentes	Acima de 19,23/ton	Controle da qualidade do ar

Quadro 5: Instrumentos de controle na utilização do ar.

Fonte: IPEA/UFRJ-Instrumentos Econômicos para a gestão ambiental no Brasil. Rio de Janeiro, 1997.

4.4.1.3 A TRIBUTAÇÃO SOBRE OS COMBUSTÍVEIS

No intuito de proteger as emissões decorrentes do uso dos combustíveis, os países que integram a OCDE empregam três modalidades de tributos incidentes sobre o consumo dos combustíveis por veículos automotores. São os impostos sobre o consumo dos combustíveis, os impostos sobre supérfluos e os impostos específicos.

O imposto sobre combustíveis nos países da OCDE tem seu menor nível de incidência nos Estados Unidos (26,2%) e o maior na Itália (76,6% para a gasolina com chumbo). Nota-se uma tendência ao aumento dos combustíveis em face da tributação havida.

Os impostos sobre supérfluos dizem respeito ao uso de determinados tipos de combustíveis. Dessa forma, o uso da gasolina com chumbo é tributada por uma alíquota mais elevada. Em regra, a utilização do óleo diesel tem uma tributação menor do que a tributação incidente sobre a gasolina. Nos Estados Unidos, todavia, tal não ocorre, uma vez que a tributação do óleo diesel supera a gasolina. Esse fato é justificado em face da necessidade de maiores recursos para a construção e manutenção de rodovias usadas no tráfego de caminhões pesados.

Os impostos ditos específicos representam formas de incidência ambiental sobre os combustíveis automotivos e são adotados de maneira particular por diversos países. Assim, tem-se, como alguns exemplos, os impostos de armazenagem empregados em alguns países da OCDE, com o objetivo de custear os estoques emergenciais. No México é cobrada uma sobretaxa no preço da gasolina com o intuito de custear o reaproveitamento dos gases nos postos de abastecimento. Na Bélgica o imposto específico sobre combustíveis é empregado para custear a previdência social. Com o objetivo de se visualizar as principais incidências tributárias e os incentivos acerca dos diversos tipos de combustíveis e fontes de energia, em alguns países da OCDE, foi elaborado o Quadro 6.

Países	Tributação das fontes energéticas
Alemanha	Tributação da gasolina em 76,9% e do diesel em 62,5%; tributo sobre os veículos em função da emissão de poluentes; taxa sobre o consumo de gás doméstico e industrial; taxa especial sobre a eletricidade doméstica e industrial de 8,5% para manter a indústria do carvão; imposto sobre óleo combustível leve e pesado
Austrália	Tributação da gasolina em 49,1% e do diesel em 50,3%; taxa de 0,31 US\$/kg sobre produção e importação de CFC; taxas de vendas estaduais de gás e eletricidade para uso doméstico e industrial; imposto de consumo de óleo combustível leve e pesado
Áustria	Tributação da gasolina em 63,9% e do diesel em 49,1%; imposto sobre veículos automotores em função da emissão de poluentes, preço e consumo; redução de impostos para carros elétricos; sobretaxa para carros sem conversor catalítico; taxa sobre óleo combustível leve e pesado
Bélgica	Tributação da gasolina em 74,2% e do diesel em 57,3%; taxa de entrada em circulação sobre veículos automotores de acordo com a potência, abatimentos para veículos profissionais; imposto sobre gás e eletricidade para uso doméstico e industrial; imposto sobre óleo combustível leve e pesado.
Canadá	Tributação da gasolina em 50% e do diesel em 41,6%
Dinamarca	Tributação da gasolina em 68% e do diesel em 41,5%; taxa de 18,10 US\$/ton sobre as fontes de carbono, exceto gasolina, gás natural, aviação, refinarias e biocombustíveis; taxa de 4,71 US\$/kg de produto contendo CFCs e Halons; imposto e taxa ambiental sobre o consumo de gás e eletricidade para uso doméstico e industrial; imposto de consumo e taxa ambiental sobre óleo combustível leve e pesado
Espanha	Tributação da gasolina em 68,6% e do diesel em 56,9%
EUA	Tributação da gasolina em 34,4% e do diesel em 39,6%; taxa sobre veículos automotores; taxa de 0,20 a 19,77 US\$/kg, dependendo do gás, sobre produtos nacionais ou importados que contenham ou sejam fabricados com o uso de CFCs, Halons, Tetracloro de Carbono e Metil-Clorofórmio; imposto sobre o carvão, para atender a doenças pulmonares, de US\$1,10 por tonelada de carvão extraído de minas subterrâneas e US\$0,55 por tonelada de carvão extraído de minas superficiais; taxa <i>superfund</i> de substâncias inflamáveis sobre óleo combustível leve e pesado
Finlândia	Tributação da gasolina em 71,8% e do diesel em 54,9%; tributo sobre veículos automotores que não tenham conversores catalíticos; taxa de 7,33 US\$/ton de CO ₂ ; taxa sobre o gás e a eletricidade doméstico e industrial; imposto de consumo de óleo combustível leve e pesado
França	Tributação da gasolina em 80,8% e do diesel em 65,1%; taxas especiais para o consumo de gás doméstico e industrial; taxas sobre o óleo combustível leve e pesado
Grécia	Tributação da gasolina em 75,1% e do diesel em 62,6%; taxa de consumo sobre o óleo combustível leve e pesado
Holanda	Tributação da gasolina em 75,9% e do diesel em 59,7%; taxa sobre carbono e similares; taxa ambiental sobre o gás doméstico e industrial; taxa sobre o carvão doméstico e industrial; imposto de consumo sobre óleo combustível leve e pesado
Irlanda	Tributação da gasolina em 67,3% e do diesel em 44,2%; taxa de consumo sobre óleo combustível leve e pesado
Itália	Tributação da gasolina em 76,1% e do diesel em 65,1%; taxa de consumo sobre gás e eletricidade para uso doméstico e industrial; taxa de consumo de óleo combustível leve e pesado
Japão	Tributação da gasolina em 48,2% e do diesel em 37,1%; taxa de petróleo; taxa de fomento de potência elétrica; taxa de petróleo sobre óleo combustível leve e pesado
México	Tributação da gasolina em 9,1%; óleo diesel sem tributação; taxa de extração de gás
Noruega	Tributação da gasolina em 67,3% e do diesel em 46%; tributos sobre veículos automotores diferenciados para veículos com conversores catalíticos e movidos a gás e à eletricidade; taxa sobre emissão de CO ₂ , SO ₂ e chumbo, por volume de combustível com diferenciação por faixas de conteúdo de poluentes; taxa de consumo de eletricidade doméstica e industrial; taxa sobre óleo combustível leve e pesado
Portugal	Tributação da gasolina em 73,5% e do diesel em 59,4%
Suécia	Tributação da gasolina em 76,5% e do diesel em 48,3%; isenção fiscal para veículos elétricos; imposto sobre carbono e nitrogênio; taxa de dióxido de carbono incidente sobre o consumo de gás doméstico e industrial; taxa de energia; taxa sobre óleo combustível leve e pesado
Suíça	Tributação da gasolina em 71,3% e do diesel em 68,9%; taxa de consumo de gás doméstico e industrial; taxa de consumo de óleo combustível leve e pesado
Turquia	Tributação da gasolina em 66,2% e do diesel em 58,6%

Quadro 6: Instrumentos de tributação das fontes energéticas.

Fonte: IPEA/UFRJ-Instrumentos Econômicos para a gestão ambiental no Brasil. Rio de Janeiro, 1997.

4.4.1.4 A TRIBUTAÇÃO SOBRE OS RESÍDUOS SÓLIDOS

O objetivo perseguido pela legislação tributária ambiental, incidente sobre os resíduos sólidos, consiste em assegurar a sua eliminação ou reciclagem de maneira a diminuir os riscos para a vida humana. Dessa forma, o resíduo sólido urbano, industrial ou agrícola enseja uma gestão referente ao recolhimento, à classificação, ao transporte, tratamento, armazenamento, depósito, à reutilização, recuperação ou à reciclagem. Nota-se que o processo é bastante complexo, e a sua aplicação vincula-se à incidência do princípio do poluidor-pagador. No âmbito da OCDE, as principais experiências empregadas nesse sentido tem sido feitas pelos Estados Unidos, pela Dinamarca, pela Holanda e pela França.

Na Dinamarca foi criado um imposto sobre os resíduos sólidos industriais e domésticos. No ano de 1990 criou-se um imposto sobre materiais de construção com vistas a promover a sua reciclagem. Na Holanda existe um imposto agrário que visa gravar os excedentes de fosfato empregados no solo de forma a diminuir a contaminação do mesmo. A França emprega um imposto local sobre resíduos sólidos incidentes sobre os bens imóveis edificados. Também na França, em 1992, foi criado um imposto sobre a descarga de resíduos sólidos e urbanos a ser pago pelas empresas de recolhimento dos mesmos. Esse imposto é cobrado à razão de 20 francos por tonelada de resíduo recebido pela empresa responsável pelo armazenamento dos resíduos.

4.4.1.5 A TRIBUTAÇÃO SOBRE OS RUÍDOS

A incidência da tributação ambiental sobre os ruídos tem por objetivo afastar ou minimizar a poluição sonora. Uma das principais causas da emissão de ruídos advém dos

transportes. Na Espanha, por exemplo, 23% da população está exposta a uma emissão de ruídos superior a 65 decibéis, nível considerado aceitável. Cerca de 80% das escolas, dos hospitais e de entidades sociais convivem com ruídos superiores aos limites de tolerância admitidos. Na França foi adotado um imposto sonoro, revogado em 1987, com o objetivo de atenuar os níveis dos ruídos produzidos, sobretudo nos arredores dos aeroportos. Na Holanda existe um imposto que incide sobre o ruído das aeronaves, tal exação é calculada em função do peso e das características das mesmas. Constata-se, pois, a necessidade de ampliação do controle da poluição sonora, seja através de instrumentos fiscais, seja por meio de instrumentos normativos.

4.4.1.6 A TRIBUTAÇÃO SOBRE OS ESPAÇOS NATURAIS E AS PAISAGENS

Uma forma de tributação ambiental, adotada em alguns países que compõem a OCDE, diz respeito à incidência sobre os espaços naturais e a agricultura. Nesse sentido providências têm sido tomadas sobretudo na Alemanha e na Grã-Bretanha.

Na Alemanha as propriedades rurais estão isentas do imposto imobiliário. Na Grã-Bretanha, da mesma forma, as terras qualificadas como agrícolas estão isentas do imposto imobiliário. As transmissões de imóveis rurais *inter vivos* têm uma redução de imposto de transmissão de 50%, podendo ser totalmente isentas em certos casos previstos na legislação.

4.4.2 A TRIBUTAÇÃO AMBIENTAL NA AMÉRICA DO SUL

A preocupação com a preservação do meio ambiente, sobretudo a partir do anos 70, tem sido pauta de diversas discussões havidas nos países da América do Sul.

Inúmeras medidas de cunho administrativo e de natureza fiscal vêm sendo adotadas com o objetivo de preservar a natureza. As Constituições de alguns países da América do Sul trazem inscrita esta preocupação. Na Constituição da Argentina, por exemplo, o artigo 41 assegura aos habitantes daquele país o direito a um meio ambiente são e equilibrado, ao mesmo tempo que funda a realização de tal empreendimento no desenvolvimento sustentável. As principais medidas de natureza fiscal que vem sendo empregadas nesses países estão relacionadas no Quadro 7.

Países	Instrumentos fiscais de proteção ambiental
Argentina	Incentivos para as empresas quanto ao tratamento dos resíduos especiais; isenção do imposto imobiliário para as áreas com bosques e florestas; taxa de controle sobre a contaminação hídrica; taxa de expedição de certificado de aptidão ambiental para estabelecimentos industriais; subsídios ao Fundo para o Desenvolvimento Elétrico; incentivos para a proteção ambiental da atividade mineradora
Colômbia	Proposta de taxas pigouvianas, com componente compensatório e componente retributivo para atingir metas ambientais; taxa pelo uso da água distribuída em oito níveis; deduções do IR e VAT para investimentos em controle da poluição da água; subsídios para investimentos no controle da poluição industrial
Chile	Sistema de compensação para redução de emissões tóxicas nas áreas metropolitanas; tarifação diferenciada dos resíduos sólidos domiciliares; taxa sobre o uso da água em fase de discussão
Equador	Incentivos fiscais para controle da poluição das águas; subsídios e redução de impostos para investimentos destinados à recuperação de mercúrio nos garimpos
Paraguai	Subsídio de 75% dos custos diretos aplicados nos projetos de florestamento e reflorestamento nos termos da Lei n. 536 de 1995
Uruguai	Isenções e deduções nos tributos conforme previsão de lei para os investimentos em florestamento, reflorestamento, manejo de matas e florestas
Venezuela	Redução de impostos para os investimentos no controle da poluição do ar e da água provocada pelas atividades industriais; sistema de tarifas sobre os resíduos industriais baseados no volume gerado na área metropolitana de Caracas; taxa pelo uso da água em fase de implementação

Quadro 7: Instrumentos Fiscais e Creditícios para a proteção ambiental.

Fonte: CEPAL/PNUD- Aplicación de instrumentos económicos en la gestión ambiental en América Latina y el Caribe: desafíos e factores condicionantes. Santiago do Chile, 2000.

4.5 A TRIBUTAÇÃO AMBIENTAL NO BRASIL

A utilização de tributos para a preservação e proteção ambiental no Brasil ainda é incipiente. Dentre as espécies tributárias existentes no Sistema Tributário Nacional, o imposto se tem revelado como a modalidade mais empregada com vistas à proteção ambiental. As experiências existentes nesse sentido apontam o uso do imposto no seu

aspecto extrafiscal. Neste trabalho procurou-se fazer uma investigação acerca da utilização da tributação ambiental em relação aos seguintes impostos: Imposto de Renda e Proventos de Qualquer Natureza; Imposto sobre Produtos Industrializados, Imposto sobre a Propriedade Territorial Rural, Imposto sobre a Circulação de Mercadorias e Serviços e Imposto sobre a Propriedade Territorial Urbana. Tal escolha deveu-se ao fato de que essas espécies tributárias oferecem maior possibilidade de emprego da tributação extrafiscal, característica que muito as aproxima dos tributos de natureza ambiental. O estudo acerca do ICMS Ecológico, em função de demandar um maior aprofundamento, será feito no capítulo 6 deste trabalho.

4.5.1 O IMPOSTO DE RENDA E OS PROVENTOS DE QUALQUER NATUREZA

A espécie tributária inserida na competência privativa da União, denominada Imposto de Renda e Proventos de Qualquer Natureza tem o seu fato gerador previsto no artigo 43, do Código Tributário Nacional que assim dispõe:

“Art. 43. O imposto, de competência da União, sobre a renda e proventos de qualquer natureza, tem como fato gerador a aquisição da disponibilidade econômica ou jurídica:
I- de renda, assim entendido o produto do capital, do trabalho ou da combinação de ambos;
II- de proventos de qualquer natureza, assim entendidos os acréscimos patrimoniais não compreendidos no inciso anterior.”

O Imposto de Renda foi o primeiro tributo no Estado brasileiro a ser empregado com uma função ambiental. Tal fato decorreu da previsão inserida na Lei n. 5.106, de 2 de setembro de 1966, que estabeleceu as seguintes orientações:

“Art.1º. As importâncias empregadas em florestamento e reflorestamento poderão ser abatidas ou descontadas nas declarações de rendimento das pessoas físicas e jurídicas, residentes ou domiciliadas no Brasil, atendidas as condições estabelecidas na presente lei.

§ 1º. As pessoas físicas poderão abater da renda bruta as importâncias comprovadamente aplicadas em florestamento ou reflorestamento e relativas ao ano-base do exercício financeiro em que o imposto for devido, observado o disposto no artigo 9º da Lei n. 4.506, de 30 de novembro de 1964.

§ 2º. No cálculo do rendimento tributável previsto no artigo 53 da Lei n. 4.504, de 30 de novembro de 1964, não se computará o valor das reservas florestais, não exploradas ou em formação.

§ 3º. As pessoas jurídicas poderão descontar do imposto de renda que devam pagar, até 50% (cinquenta por cento) do valor do imposto, as importâncias comprovadamente aplicadas em florestamento ou reflorestamento, que poderá ser feito com essências florestais, árvores frutíferas, árvores de grande porte e relativas ao ano-base do exercício financeiro em que o imposto for devido.

§ 4º. O estímulo fiscal previsto no parágrafo anterior poderá ser concedido, cumulativamente, com os de que tratam as Leis n. 4.216, de 6 de maio de 1963, e 4.869, de 1º de dezembro de 1965, desde que não ultrapasse, em conjunto, o limite de 50% (cinquenta por cento) do imposto de renda devido.”

Constata-se dessa maneira a vocação extrafiscal do Imposto de Renda, como instrumento indutor de comportamentos, podendo ser empregado de forma eficaz na intervenção do Estado sobre o domínio econômico.

Ademais, de acordo com o disposto no parágrafo segundo, inciso I, artigo 153, da Constituição Federal de 1988, o Imposto de Renda deve ser informado pelos critérios da generalidade, da universalidade e da progressividade. Esses critérios possibilitam a utilização extrafiscal do Imposto de Renda, fato que recomenda seu emprego na tributação ambiental.

4.5.2 O IMPOSTO SOBRE PRODUTOS INDUSTRIALIZADOS

O fato gerador do IPI, imposto elencado na competência privativa da União, está previsto no artigo 46, do Código Tributário nacional, que estabelece:

“Art. 46. O imposto, de competência da União, sobre produtos industrializados tem como fato gerador:
I- o seu desembaraço aduaneiro, quando de procedência estrangeira;
II- a sua saída dos estabelecimentos a que se refere o parágrafo único do art. 51;
III- a sua arrematação, quando apreendido ou abandonado e levado a leilão.”

A Constituição Federal de 1988, por seu turno, no parágrafo 3º, artigo 153, refere que o IPI será informado pelos princípios da não-cumulatividade e da seletividade.

O princípio da não-cumulatividade é caracterizado pela compensação do que for devido em cada operação com o montante cobrado nas operações anteriores. A aplicação desse princípio implica a adoção de um sistema de compensação caracterizado pelo regime de créditos e débitos tributários. Em função dessa operação característica da incidência do IPI, pode-se dizer que a “não-cumulatividade é a “técnica que se volta contra a União, na medida em que cada incidência do imposto determina, inexoravelmente, o surgimento de uma relação de crédito, em favor dos contribuintes”¹⁶⁸.

A seletividade é o princípio fundamentado na idéia da essencialidade de um produto. Dessa maneira, quanto mais essencial for o produto, menor será a incidência de tributação, sendo menos essencial o produto será maior a tributação. Importante ressaltar que a essencialidade

“refere-se à adequação do produto à vida do maior número dos habitantes do país. As mercadorias essenciais à existência civilizada deles devem ser tratadas mais suavemente ao passo que as maiores alíquotas devem ser reservadas aos produtos de consumo restrito, isto é, o supérfluo das classes de maior poder aquisitivo. Geralmente são os artigos mais raros e, por isso, mais caros. Do ponto de vista econômico, a norma inspira-se na utilidade marginal. Do ponto de vista político, reflete as tendências democráticas e até mesmo socialistas do mundo contemporâneo no qual os países civilizados seguem orientação idêntica”¹⁶⁹.

Sendo assim, a utilização do IPI pode ser feita no seu aspecto extrafiscal, visando à proteção do meio ambiente, através do princípio da seletividade. Nesse sentido, os

¹⁶⁸ BOTTALLO, Eduardo Domingos. *Fundamentos do IPI*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2002. p. 44.

¹⁶⁹ BALEEIRO, Aliomar. *Direito tributário brasileiro*. p. 347-348.

produtos industriais, as máquinas, os equipamentos e os bens de consumo, empregados no processo de produção, podem ter uma tributação reduzida ou mesmo não serem objeto da incidência do IPI, desde que guardem uma vinculação com a proteção ambiental. Da mesma forma os produtos industrializados, que não tragam danos à natureza em função da sua utilização, por terem sido construídos com componentes biodegradáveis ou que ensejem a reciclagem, poderão ser seletivamente tributados.

O Decreto n. 4.544, de 27 dezembro de 2002, que aprovou o vigente Regulamento do Imposto Sobre Produtos Industrializados, relaciona exemplos existentes na legislação do IPI, que caracterizam uma preocupação com a preservação ambiental.

4.5.3 O IMPOSTO SOBRE A PROPRIEDADE TERRITORIAL RURAL

A Constituição Federal no seu artigo 5º, assegura o direito de propriedade bem como estabelece que a propriedade atenderá à sua função social. Dessa maneira, a União tem, na sua competência tributária privativa, a possibilidade de instituir um imposto incidente sobre a propriedade dos imóveis rurais. Essa previsão, inserida no inciso VI, artigo 153, da Lei Maior, vincula-se ao disposto no parágrafo 4º, do citado artigo estabelecendo:

“§ 4º. O imposto previsto no inciso VI terá suas alíquotas fixadas de forma a desestimular a manutenção de propriedades improdutivas e não incidirá sobre pequenas glebas rurais, definidas em lei, quando as explore, só ou com sua família, o proprietário que não possua outro imóvel.”

A análise dos dispositivos constitucionais elencados externa a característica extrafiscal do ITR. Esse imposto, além de constituir uma fonte de receita pública derivada, é empregado com o intuito de fomentar uma melhor utilização dos imóveis rurais em nosso país. Desestimulando, através da progressividade das alíquotas, a manutenção de propriedades improdutivas busca o ITR contribuir para o desenvolvimento da agricultura e

da pecuária tão importantes quanto necessárias em um país cuja população cresce rapidamente. Da mesma forma, por meio da imunidade prevista na Constituição, o ITR procura fixar o pequeno proprietário na sua terra, evitando assim o constante êxodo rural responsável pela formação dos cinturões urbanos onde a vida, no mais das vezes, não existe de forma digna.

A atual legislação do Imposto sobre a Propriedade Territorial Rural assenta-se na Lei n. 9.393, de 19 de dezembro de 1996. A referida lei, ao regulamentar os dispositivos constitucionais do imposto, estabelece hipóteses de isenção para o uso dos imóveis rurais.

Da mesma forma, a conhecida Lei do ITR exerce uma relevante função ambiental caracterizando esse imposto como um efetivo instrumento do Estado na preservação da natureza. Além da disposição acerca da progressividade do ITR, calculada em função do Grau de Utilização do Imóvel, de maneira a tornar mais onerosa a tributação do imóvel improdutivo e beneficiar o imóvel produtivo, a referida lei traz ínsito o compromisso com o meio ambiente ecologicamente equilibrado.

Entre os dispositivos existentes na Lei do ITR, voltados para a proteção ambiental, está prevista a Área de Preservação Permanente constituída pelas florestas e demais formas de vegetação natural, pelos cursos d'água, pelas lagoas, nascentes, pelos topos de morros, além de restingas e encostas. Enquadram-se ainda como Áreas de Preservação Permanente aquelas declaradas pelo Poder Público e destinadas a atenuar a erosão de terras; fixar dunas; formar faixas de proteção ao longo de rodovias e ferrovias; auxiliar na defesa nacional, proteção dos sítios de excepcional beleza, de valor científico ou histórico, de asilos de fauna e flora, de proteção à vida e manutenção das populações silvícolas.

Sendo assim, a lei estabelece Áreas de Utilização Limitada constituídas pelas Reservas Particulares do Patrimônio Natural (RPPN) e que têm por objetivo proteger os

ecossistemas. Tanto as Áreas de Preservação Permanente como também as Áreas de Utilização Limitada, para que possam usufruir dos benefícios fiscais previstos na legislação, devem ser reconhecidas através de Ato Declaratório Ambiental expedido pelo IBAMA.

Constata-se dessa maneira que o Imposto sobre a propriedade territorial rural contribui decisivamente para a proteção e preservação do meio ambiente.

4.5.4 O IMPOSTO SOBRE A PROPRIEDADE TERRITORIAL URBANA

O Imposto Sobre a Propriedade Territorial Urbana – IPTU está inserido na competência tributária privativa dos municípios e tem como fator gerador as situações descritas no artigo 32, do Código Tributário Nacional:

“Art. 32. O imposto, de competência dos Municípios, sobre a propriedade predial e territorial urbana tem como fato gerador a propriedade, o domínio útil ou a posse de bem imóvel por natureza ou por acessão física, como definido na lei civil, localizado na zona urbana do Município.”

A Constituição Federal de 1988, ao tratar dos impostos de competência do município, no seu artigo 156 estabeleceu que o IPTU pode ser progressivo em razão do valor do imóvel e ainda ter alíquotas diferentes de acordo com a localização e o uso do mesmo.

Como já visto, à luz da Lei Maior, é assegurado o direito da propriedade no Brasil; todavia, deve a mesma atender à sua função social. Tal regra não é diferente no que se refere à propriedade urbana. A Constituição de 1988, ao traçar as diretrizes da Política Urbana, encarece ao Poder Público Municipal a tarefa de promover o ordenado desenvolvimento da cidade, de modo a realizar sua função social. Para tanto, a norma constitucional exige que os municípios com mais de vinte mil habitantes tenham um Plano Diretor Urbano, que, disciplinando o correto uso do solo, contribui para que a propriedade

urbana cumpra seu papel. De acordo com o parágrafo 4º, artigo 182, da Constituição Federal:

“É facultado ao Poder Público municipal, mediante lei específica para área incluída no plano diretor, exigir, nos termos da lei federal, do proprietário do solo urbano não edificado, subutilizado ou não utilizado, que promova seu adequado aproveitamento, sob pena, sucessivamente de:

I- parcelamento ou edificação compulsórios;

II- imposto sobre a propriedade predial e territorial urbana progressivo no tempo;

III- desapropriação com o pagamento mediante títulos da dívida pública de emissão previamente aprovada pelo Senado Federal, com prazo de resgate de até dez anos, em parcelas anuais, iguais e sucessivas, assegurados o valor real da indenização e os juros legais.”

Depreende-se dessa forma que o IPTU, além de constituir uma das mais importantes fontes de receita pública para os municípios, também é empregado com o intuito de promover a função social da propriedade urbana e, sendo assim, realiza uma inestimável missão extrafiscal. Nesse desiderato a preocupação com a preservação do meio ambiente está intrinsecamente ligada ao exercício da função social da cidade. É no espaço do município que estão candentes as questões ambientais mais importantes. Desde o saneamento básico, o fornecimento da água, até a forma da edificação estão presentes elementos fundamentais na preservação da natureza.

A Lei n. 10.257, de 10 de julho de 2001, denominada Estatuto da Cidade ao regulamentar os artigos 182 e 183, da Constituição Federal de 1988, que tratam da Política Urbana, estabeleceu entre as suas diretrizes gerais, que buscam o uso da propriedade urbana em prol do bem coletivo, da segurança e do bem-estar dos cidadãos, bem como do equilíbrio ambiental, conforme dispõe o inciso X, artigo 2º, “a adequação dos instrumentos de política econômica, tributária e financeira e dos gastos públicos aos objetivos do desenvolvimento urbano, de modo a privilegiar os investimentos geradores de bem-estar geral e a fruição dos bens pelos diferentes segmentos sociais”. A mesma lei, ao tratar dos instrumentos que podem ser empregados na sua efetivação, ressalta a presença dos institutos tributários e

financeiros representados pelo imposto sobre a propriedade predial e territorial urbana, pela contribuição de melhoria e pelos incentivos e benefícios fiscais e financeiros.

Verifica-se dessa forma que as disposições legais presentes na legislação brasileira asseguram ao Imposto Sobre a Propriedade Territorial Urbana sua missão na execução da função social da propriedade. A aplicação do IPTU progressivo revela-se como uma das possibilidades para se atingir um meio ambiente ecologicamente equilibrado, afinal “a progressividade extrafiscal é, como se pode perceber, um dos instrumentos criados pela Constituição para fazer atuar o princípio da função social da propriedade”.¹⁷⁰

¹⁷⁰ CARRAZZA, Elizabeth Nazar. *IPTU & Progressividade: Igualdade e Capacidade Contributiva*. Curitiba: Juruá, 2002. p. 97.

Capítulo 5

PRINCÍPIOS CONSTITUCIONAIS DA TRIBUTAÇÃO AMBIENTAL E SUA ADEQUAÇÃO PARA A EXTRAFISCALIDADE

A preservação do meio ambiente, como já visto no decorrer deste trabalho, é uma tarefa que deve ser realizada pela sociedade. Tanto as pessoas da sociedade civil como também o Estado precisam unir forças para desencadear um processo de conscientização acerca da necessidade premente de proteção dos recursos naturais. Urge, pois, buscar a realização do desenvolvimento sustentável de maneira que se possa garantir às futuras gerações o direito de também usufruírem de um meio ambiente ecologicamente equilibrado.

O meio ambiente, bem público de uso comum do povo, como estabelece a Constituição Federal de 1988, não pode ser objeto de apropriação privada ou estatal contrária ao interesse público. Cabe ao Poder Público e à coletividade o dever de defender o meio ambiente; nesses termos, caso o governo “cruze os braços” ou “faça vista grossa” à degradação ambiental, os cidadãos e as suas associações têm meios legais para exigir a proteção ambiental.

A tributação ambiental, como já referido, apresenta-se como um instrumento eficaz na preservação do meio ambiente. Tributo e meio ambiente integram uma verdadeira relação de solidariedade, sobretudo, quando comportamentos sustentáveis decorrem de uma indução fomentada pela extrafiscalidade tributária. O recurso advindo da tributação ambiental da mesma forma contribui para que o Estado possa viabilizar o implemento de políticas ambientais sustentáveis.

Analisar a relação estabelecida entre o direito ambiental e o direito tributário implica conhecer os princípios que estruturam tal relação. Pode-se dizer que os “princípios constituem as idéias centrais de um determinado sistema jurídico. São eles que dão ao sistema jurídico um sentido lógico, harmônico, racional e coerente”.¹⁷¹ Estudar os princípios que orientam as estruturas formativas do ordenamento jurídico é imprescindível para o entendimento dos fins buscados pelo Direito. O princípio traz a essência do “mandamento nuclear de um determinado sistema; é o alicerce do sistema jurídico; é aquela disposição fundamental que influencia e repercute sobre todas as demais normas do sistema”.¹⁷² Por esse motivo é mister o estudo dos princípios do Direito Ambiental e Tributário, os quais, num processo de contínua interação, encaminham a realização da tributação ambiental.

Neste capítulo serão estudados os principais princípios do Direito Ambiental e do Direito Tributário, inseridos no texto da Constituição vigente, que constituem o fundamento interativo da equação da sustentabilidade ambiental.

5.1 PRINCÍPIOS AMBIENTAIS

O estudo dos princípios decorre do fato de que o Direito

¹⁷¹ SUNDFELD, Carlos Ari. *Fundamentos de direito público*. São Paulo: Malheiros, 1992. p. 137.

¹⁷² MELLO, Celso Antônio Bandeira de. *Elementos de direito administrativo*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1991. p. 299.

“como ciência humana e social, pauta-se também pelos postulados da Filosofia das Ciências, entre os quais está a necessidade de princípios constitutivos para que a ciência possa ser considerada autônoma, ou seja, suficientemente desenvolvida e adulta para existir por si e situando-se num contexto científico dado”.¹⁷³

O princípio constitui o elemento básico, verdadeiro marco sobre o qual o Direito edifica o ordenamento jurídico. Sendo assim, “deve-se voltar novamente à idéia de que o direito ambiental não é um direito estanque separado das outras manifestações da sociedade. Assim sendo, esses princípios, que o delimitam e orientam, estão presentes na formação de outros ramos do direito, ou porque não podem fechar-se nos objetos tratados pelas normas de proteção ambiental, ou porque sua presença em outros ramos do direito acaba por revelar a existência, em última análise, de normas que, de alguma maneira, provocam alterações no ambiente (como, por exemplo, as normas relativas ao desenvolvimento econômico, à exploração agrícola, ao controle da produção de alimentos, à salubridade no trabalho, à proteção à saúde, à construção imobiliária)”.¹⁷⁴

O estudo da tributação ambiental exige a análise dos princípios que sedimentam esses dois troncos do Direito: Direito Ambiental e Direito Tributário, de forma a conhecer a essência e a interação presentes nesse instrumento de intervenção do Estado sobre o domínio econômico intitulado tributo ambiental.

A doutrina¹⁷⁵ do Direito Ambiental está assentada sobre diversos princípios e, neste trabalho, será feito um estudo mais pormenorizado apenas daqueles que se entende como básicos para a compreensão e aplicação da tributação ambiental. São os princípios da

¹⁷³ MILARE, Edis. “Princípios Fundamentais do Direito do Ambiente”. *Revista dos Tribunais*, n.756, p. 53-68, 1998.

¹⁷⁴ DERANI, Cristiane. *Direito Ambiental Econômico*. p. 160.

¹⁷⁵ Nesse sentido pode-se referir que Paulo de Bessa Antunes cita como princípios do Direito Ambiental os seguintes: princípio do direito humano fundamental, princípio democrático, princípio da prudência ou da cautela, princípio do equilíbrio, princípio do limite, princípio da responsabilidade e princípio do poluidor-pagador. ANTUNES, Paulo de Bessa. *Direito ambiental*. p. 25-32. Por outro lado, Paulo Affonso Machado elenca os seguintes princípios do direito ambiental: princípio do acesso equitativo aos recursos naturais, princípio do usuário-pagador e poluidor-pagador, princípio da precaução, princípio da prevenção, princípio da reparação, princípio da informação, princípio da participação. MACHADO, Paulo Affonso. *Direito ambiental brasileiro*. p. 43-77.

Cooperação, do Poluidor-Pagador, da Precaução, da Prevenção e do Direito Humano Fundamental.

5.1.1 PRINCÍPIO DA COOPERAÇÃO

O princípio da Cooperação caracteriza a atuação do Estado Social, intervencionista que busca, através da sua ação, realizar o bem-comum. A cooperação entre a sociedade civil e o Estado constitui a possibilidade de concretização do princípio da solidariedade ambiental, a partir do momento em que todos, cidadãos, municípios, estados e países rompem fronteiras no desiderato da proteção ambiental.

A Constituição Federal de 1988 internalizou o princípio da cooperação no *caput* do artigo 225 ao estabelecer que o Poder Público e a coletividade têm o dever de defender e preservar o meio ambiente a todas as gerações. Tal premissa caracterizadora do desenvolvimento sustentável objetiva, através de uma verdadeira parceria social, assegurar a qualidade de vida com respeito aos recursos oriundos da natureza.

A cooperação, enquanto verdadeiro princípio de orientação do desenvolvimento político, enseja também um incentivo ao florescimento de novos padrões tecnológicos e científicos voltados para a proteção do meio ambiente. Pode-se dizer que

“o princípio da cooperação informa uma atuação conjunta do Estado e sociedade, na escolha de prioridades e nos processos decisórios. Ele está na base dos instrumentos normativos criados com objetivos de aumento da informação e de ampliação de participação nos processos de decisões da política ambiental, bem como de estabilidade no relacionamento entre liberdade individual e necessidade social. Uma ampla informação e esclarecimento dos cidadãos bem como um trabalho conjunto entre organizações ambientalistas, sindicatos, indústria, comércio e agricultura é fundamental para o desenvolvimento de políticas ambientais efetivas e para a otimização da concretização de normas voltadas à proteção do meio ambiente”.¹⁷⁶

¹⁷⁶ DERANI, Cristiane. *Direito ambiental econômico*. p. 161.

Depreende-se, assim, que o corolário ao princípio da cooperação encontra-se o princípio da participação, que significa “o direito que os cidadãos têm de receber informações sobre as diversas intervenções que atinjam o meio ambiente e, mais, por força do mesmo princípio, devem ser assegurados a todos os cidadãos os mecanismos judiciais, legislativos e administrativos capazes de tornarem tal princípio efetivo”.¹⁷⁷ Como já visto, o Estado e a coletividade têm o dever de atuar em prol do meio ambiente; à luz do princípio da participação, essa atuação pode dar-se de três formas distintas. Sendo assim, os mecanismos para a proteção da qualidade ambiental correspondem à participação da população na elaboração das normas jurídicas do Direito Ambiental; à atuação da sociedade na formulação e execução de políticas ambientais, através de representantes nos órgãos colegiados de cunho ambiental e à utilização por parte da sociedade dos instrumentos processuais que viabilizem a proteção do meio ambiente por intermédio do Poder Judiciário.¹⁷⁸

Essa efetiva participação popular no processo de defesa e proteção do meio ambiente consolida a realização do princípio da cooperação e torna presente também os pressupostos da informação e da educação, sem os quais participação e cooperação não se verificam. A informação é um instrumento fundamental por meio do qual as pessoas e o Poder Público interagem numa linha de comunicação constante de modo a conhecerem, reciprocamente, as ações de um e outro, no que respeita à matéria ambiental.

Por outro lado, a educação, verdadeiro princípio ambiental inserido no inciso 6º, artigo 225, da Constituição Federal de 1988, constitui-se num mecanismo imprescindível na conscientização da população acerca da necessidade da preservação do meio ambiente. Pode-se dizer que a educação ambiental, trazendo o conhecimento sobre as questões da

¹⁷⁷ ANTUNES, Paulo de Bessa. *Direito ambiental*. p. 28.

¹⁷⁸ MIRRA, Álvaro Luiz Valery. “Princípios Fundamentais do Direito Ambiental”. *Revista de direito ambiental*. São Paulo: Revista dos Tribunais, n. 2, p. 57-58, abr./jun. 1996.

natureza, estimula a participação e a cooperação da sociedade na busca de uma utilização sustentável dos recursos ambientais.

5.1.2 PRINCÍPIO DO POLUIDOR-PAGADOR

A Declaração do Rio de Janeiro, de 1992, no seu princípio n. 16, enuncia:

“As autoridades nacionais deverão envidar esforços no sentido de promover a internalização dos custos ambientais e o uso de instrumentos econômicos, levando em consideração a política de que o poluidor deverá, em princípio, arcar com os custos da poluição, considerando o interesse público e sem distorcer-se o comércio e as inversões internacionais.”

Nesse documento, o princípio do poluidor-pagador ganhou uma dimensão mundial, uma vez que fora formulado como princípio econômico pela Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico – OCDE – através da Recomendação C(72) 128, do Conselho Diretor, em 26 de maio de 1972. Até a Declaração do Rio 92, o princípio integrava apenas os textos normativos dos países membros da OCDE e da União Européia.¹⁷⁹

O princípio do poluidor-pagador tem por escopo internalizar os custos externos que ensejam danos ao meio ambiente e que integram a atividade do agente econômico, seja ele produtor, consumidor, ou transportador. Dessa forma, o poluidor é impelido à adoção de condutas que evitem, diminuam, limitem ou então neutralizem as externalidades advindas das suas atividades. Não quer de forma alguma o princípio do poluidor-pagador significar a possibilidade de, em pagando, poder poluir. É mister observar que

“durante o processo produtivo, além do produto a ser comercializado, são produzidas “externalidades negativas”. São chamadas externalidades

¹⁷⁹ ARAGÃO, Maria Alexandra de Sousa. *O princípio do poluidor-pagador: pedra angular da política comunitária do ambiente*. Coimbra: Coimbra Editora, 1997. p. 23.

porque, embora resultante da produção, são recebidas pela coletividade, ao contrário do lucro, que é percebido pelo produtor privado. Daí a expressão ‘privatização de lucros e socialização de 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. Por isto, este princípio também é conhecido como o princípio da responsabilidade”.¹⁸⁰

O princípio do poluidor-pagador deve ser entendido como um “princípio-ponte”, uma vez que está assentado na necessidade de uma verificação interdisciplinar para a sua aplicação na proteção do meio ambiente. Depreende-se assim que aquele que deteriora os recursos naturais, seja pelo emprego desenfreado dos mesmos, seja pela falta de cuidados com o meio, entendendo-o como verdadeiro depósito de dejetos, deve contabilizar no custo da sua atividade os custos sociais externos que está provocando. Dessa forma é imperioso afirmar que

“o poluidor-que-deve-pagar é o produtor, porque sendo o produtor é quem lucra com a produção de um bem, cuja utilização provável e normal (o consumo) é prejudicial para a sociedade, é justo que suporte esses custos. Em segundo lugar, porque considerando que o fim essencial do PPP é evitar se produzam mais danos ao ambiente (fim de prevenção em sentido amplo), o poluidor-que-deve-pagar é aquele que com a sua actuação cria e controla as condições que normalmente e provavelmente, vão desencadear a poluição. Com efeito, o produtor é quem controla as condições que estão na origem do dano, quem dispõe de poder tecnológico e econômico para alterá-las, prevenindo a ocorrência de poluição gradual ou tomando precauções para que a poluição acidental não ocorra. Exemplificando: se alguém produz e vende detergentes com fosfatos e os coloca no mercado, é normal e provável que eles venham a ser utilizados para o fim a que se destinam, que é a lavagem doméstica e, em consequência, é provável que venham a poluir as águas dos rios. Se quisermos evitar que isto aconteça, aplicando por exemplo uma “ecotaxa”, não deveremos onerar o poluidor directo, que só pode optar por consumir ou deixar de consumir o produto em causa, mas o poluidor indirecto, que conhece a composição do produto e pode alterá-la, de forma a torná-lo menos poluente. Por razões de preservação da poluição, são estes os poluidores-que-devem-pagar. Porém, razões políticas (como a proteção do emprego, por exemplo) podem levar a que sejam outros poluidores a pagar, ou podem até levar a pagar quem não seja sequer poluidor, embora estas situações sejam já claramente contrárias ao PPP”.¹⁸¹

¹⁸⁰ DERANI, Cristiane. *Direito ambiental econômico*. p. 162.

¹⁸¹ ARAGÃO, Maria Alexandra de Sousa. *O princípio do poluidor-pagador*. p. 141-142.

A efetivação do princípio do poluidor-pagador está vinculada à definição normativa da política ambiental adotada. Neste sentido, “o custo a ser imputado ao poluidor não está exclusivamente vinculado à imediata reparação do dano. O verdadeiro custo está numa atuação preventiva, consistente no preenchimento da norma de proteção ambiental”.¹⁸² Sendo assim, verifica-se que duas alternativas são apresentadas à conduta do poluidor. A primeira enseja que aquele que causa o dano seja obrigado pelo Estado a adotar um comportamento que evite ou diminua a atividade danosa. A segunda possibilita a prática de atividades danosas ao meio ambiente, sujeitando, todavia, o poluidor ao pagamento de uma taxa ao Estado, calculada em função da potencialidade do prejuízo ambiental produzido. Ilustrando tal situação na seara tributária tem-se que

“la fiscalidad ambiental, como se sabe, tiende a incluir en los precios de los bienes al menos una parte del deterioro ambiental provocado por productos o procesos productivos contaminantes. Con ello se busca reestablecer la transparencia del costo, incorporando el costo social, y estimular la conducta o comportamiento económico menos agresiva con el ambiente. El tributo, entonces, se basa en el presupuesto de la existencia objetiva de una capacidad contaminante potencial o real que, necesariamente, debe calificar su hecho imponible. El criterio ambiental de la legitimidad y justificación del tributo tiene como soporte el de quien contamina paga, que sirve para denotar la capacidad contaminante y para connotar su contenido económico y social (solidaridad colectiva) de cara al deber de contribuir al gasto público, conforme a la capacidad económica”.¹⁸³

Em última análise, pode-se dizer que o princípio do poluidor-pagador insere-se nas políticas públicas adotadas pelo Estado de forma a orientar o comportamento dos agentes econômicos no sentido de que a sua relação com a natureza possa ser pautada por uma atuação que conduza ao desenvolvimento sustentável.

¹⁸² DERANI, Cristiane. *Direito ambiental econômico*. p. 166.

¹⁸³ ROSEMBUJ, Túlio. *Los tributos y la proteccion del médio ambiente*. p. 245.

5.1.3 PRINCÍPIO DO ÔNUS SOCIAL

O princípio do ônus social funda-se na solidariedade de proteção ao meio ambiente. Um meio ambiente ecologicamente equilibrado deve ser aspiração da sociedade civil e do Estado. Ambos precisam assumir uma postura consciente de proteção e preservação. Decorre daí a necessidade de repartição dos custos exigidos para tal empreendimento entre todos. Sendo assim,

“pelo princípio do ônus social são divididos os custos da proteção ambiental pela coletividade , isto é, pelo conjunto dos pagadores de impostos, sem se observar a utilidade relativa que cada indivíduo retiraria. Com base no princípio do ônus social, recaem sobre o Estado os encargos da proteção ambiental, sobretudo quando se trata do financiamento da diminuição da poluição ambiental, bem como no subvencionamento direto e indireto, estimulando um trabalho privado de proteção ambiental”.¹⁸⁴

O fundamento do princípio do ônus social assenta-se no fato de que o Estado, por força do princípio da subsidiaridade assume a parcela decorrente do princípio do poluidor-pagador que não é resgatada pelo poluidor. Isso ocorre em função de que por mais que se busque transferir aos agentes poluidores, tanto pessoas físicas quanto empresas, os custos advindos da sua atividade poluidora, nunca se repassa a integralidade desse custo, uma vez que face à complexidade das conseqüências geradas pela atividade poluidora, dificilmente se consegue mensurar o dano em todas as suas proporções.

5.1.4 PRINCÍPIO DA PRECAUÇÃO

A Declaração do Rio de Janeiro sobre o Meio Ambiente e Desenvolvimento, no seu Princípio n. 15, estabeleceu:

“De modo a proteger o meio ambiente, o princípio da precaução deve ser amplamente observado pelos Estados, de acordo com suas capacidades. Quando houver ameaça de danos sérios ou irreversíveis, a ausência de

¹⁸⁴ DERANI, Cristiane. *Direito ambiental econômico*. p. 164.

absoluta certeza científica não deve ser utilizada como razão para postergar medidas eficazes e economicamente viáveis para prevenir a degradação ambiental.”

Pode-se dizer que o princípio da precaução constitui a essência do Direito Ambiental. O seu pressuposto é a sustentabilidade ambiental das atividades humanas. Dessa forma, busca-se através da precaução afastar os perigos que possam atingir as gerações presentes, bem como as futuras. Trata-se de um princípio orientador no estabelecimento das políticas ambientais, tendo como corolários os princípios do poluidor-pagador, da cooperação e da prevenção.

O Estado faz atuar o princípio da precaução ao estabelecer políticas públicas que resultam na

“implementação de pesquisas no campo ambiental, melhoramento e desenvolvimento de ‘tecnologia ambiental’, construção de um sistema para observação de mudanças ecológicas, imposição de objetivos de política ambiental a serem alcançados a médio e longo prazo, sistematização das organizações no plano de uma política de proteção ambiental, fortalecimento dos órgãos estatais competentes para a melhora na execução dos programas ambientais, bem como para a formação de textos legislativos visando a uma efetiva organização política e legislativa da proteção ambiental”.¹⁸⁵

Constata-se dessa forma que a precaução consiste na proteção da própria integridade da vida do homem, de maneira que devem ser considerados na sua verificação os riscos iminentes e os riscos futuros que os empreendimentos humanos podem produzir.

Assim verifica-se que o princípio da precaução

“se resume na busca do afastamento, no tempo e espaço, do perigo, na busca também da proteção contra o próprio risco e na análise do potencial danoso oriundo do conjunto de atividades. Sua atuação se faz sentir, mais apropriadamente, na formação de políticas públicas ambientais, onde a exigência de utilização da melhor tecnologia disponível é necessariamente um corolário”.¹⁸⁶

¹⁸⁵ DERANI, Cristiane. *Direito ambiental econômico*. p. 171.

¹⁸⁶ DERANI, Cristiane. *Idem*. p. 170.

Importante observar que a precaução ambiental tem por objetivo fazer com que o desenvolvimento das atividades econômicas seja orientado pela sustentabilidade. Assim, a atuação do homem com o intuito do atendimento das suas necessidades e potencialidades deve buscar uma constante melhoria da qualidade de vida. Isso implica o afastamento dos perigos que determinadas ações humanas podem ensejar. Dessa maneira, por força da solidariedade externada através da participação de todos, na busca de um meio ambiente ecologicamente equilibrado, é possível através da aplicação do princípio da precaução atingir um saudável estágio de *vida*.

5.1.5 PRINCÍPIO DA PREVENÇÃO

Como já visto, o princípio da precaução é aplicado para afastar situações para as quais não existe certeza científica sobre os impactos ambientais que possam gerar. Portanto,

“a implementação do princípio da precaução não tem por finalidade imobilizar as atividades humanas. Não se trata da precaução que tudo impede ou que em tudo vê catástrofes ou males. O princípio da precaução visa à durabilidade da sadia qualidade de vida das gerações humanas e à continuidade da natureza existente no planeta”.¹⁸⁷

Corolário do princípio da precaução é o princípio da prevenção, que assenta-se no dever de evitar a consumação dos danos ao meio ambiente. Isso porque, por ocasião da prevenção, já se sabe cientificamente que determinada conduta ou atividade humana, se for realizada provoca danos ao meio ambiente. O princípio da Prevenção foi previsto no Princípio n. 8 da Declaração do Rio sobre o Meio Ambiente e Desenvolvimento, enunciando que: “para atingir o desenvolvimento sustentável e mais alta qualidade de vida para todos, os Estados devem reduzir e eliminar padrões insustentáveis de produção e consumo e promover políticas demográficas adequadas.”

¹⁸⁷ MACHADO, Paulo Affonso Leme. *Direito ambiental brasileiro*. p. 50.

Depreende-se do citado princípio uma relação de causa-efeito em função de que, para se atingir o desenvolvimento sustentável, é mister que sejam tomadas providências que o viabilizem. As conseqüências advindas de um não-comportamento nesse sentido são claramente previsíveis. Sendo assim, a aplicação do princípio da prevenção liga-se à máxima popular “mais vale prevenir que remediar”. Diz-se assim que

“mais vale prevenir, porque, em muitos casos, depois de a poluição ou o dano ambiental ocorrerem, é impossível a reconstituição natural da situação anterior, isto é, é impossível remover a poluição ou o dano. O caso mais exemplar é a extinção de uma espécie animal ou vegetal. Mais vale prevenir, porque, mesmo sendo possível a reconstituição in natura, freqüentemente ela é de tal modo onerosa, que não é razoável exigir um tal esforço ao poluidor. Mais vale prevenir, por fim, porque economicamente é muito mais dispendioso remediar do que prevenir. Com efeito, o custo das medidas necessárias a evitar a ocorrência de poluição é, em geral, muito inferior ao custo das medidas de ‘despoluição’ após a ocorrência do dano”.¹⁸⁸

A prevenção assim objetiva a não-ocorrência de um dano ambiental pelo desenvolvimento das atividades econômicas. Constata-se que “a prevenção não é estática; e, assim, tem-se que atualizar e fazer reavaliações, para poder influenciar a formulação das novas políticas ambientais, das ações dos empreendedores e das atividades da Administração Pública, dos legisladores e do Judiciário”.¹⁸⁹

5.1.6 PRINCÍPIO DO DIREITO HUMANO FUNDAMENTAL

A Constituição Federal de 1988, ao enunciar no *caput* do seu artigo 225 que “Todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações”, caracteriza o direito ao meio ambiente como um direito humano fundamental.

¹⁸⁸ ARAGÃO, Maria Alexandra Sousa. *O princípio do poluidor pagador*. p. 20.

¹⁸⁹ MACHADO, Paulo Affonso Leme. *Direito ambiental brasileiro*. p. 68.

O reconhecimento do meio ambiente como um novo direito fundamental advém da Conferência de Estocolmo, em 1972, cuja Declaração do Meio Ambiente, no seu Princípio n. 1 enuncia:

“O Homem tem o direito fundamental à liberdade, à igualdade e ao desfrute de condições de vida adequada em um meio cuja qualidade lhe permite levar uma vida digna e gozar de bem-estar e tem a solene obrigação de proteger e melhorar esse meio para as gerações presentes e futuras. A este respeito as políticas que promovam ou perpetuem o apartheid, a segregação racial, a discriminação, a opressão colonial e outras formas de opressão e de dominação estrangeira continuam condenadas e devem ser eliminadas.”

A Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, realizada no Rio de Janeiro em 1992, inseriu no seu Princípio n. 1 que “Os seres humanos constituem o centro das preocupações relacionadas com o desenvolvimento sustentável. Têm direito a uma vida saudável e produtiva em harmonia com o meio ambiente.”

Verifica-se assim o meio ambiente presente como direito humano fundamental tanto nas leis internas como nos documentos internacionais. Diz-se que

“no qualificativo fundamentais acha-se a indicação de que se tratam de situações jurídicas sem as quais a pessoa humana não se realiza, não convive e, às vezes, nem mesmo sobrevive; fundamentais do homem no sentido de que a todos, por igual, devem ser, não apenas formalmente reconhecidos, mas concreta e materialmente efetivados”.¹⁹⁰

O meio ambiente ecologicamente equilibrado compreende as matizes natural, artificial e cultural, as quais propiciam ao homem todas as condições para que ele possa desenvolver as suas potencialidades. Enquanto direito fundamental deve ser protegido e preservado para que dele o homem possa retirar a sua subsistência e, ao transformá-lo,

¹⁹⁰ SILVA, José Afonso da. *Curso de Direito Constitucional Positivo*. São Paulo:Revista dos Tribunais, 1991. p. 159. Neste sentido oportuna é a observação de Manoel Gonçalves Ferreira Filho ao referir-se aos direitos fundamentais dizendo que “consistem esses direitos na sua própria razão de ser e convém não olvidar que, ao nascer o constitucionalismo no século XVIII, direitos fundamentais (ou melhor, então se dizia, direitos do Homem) e constituição estavam, na perspectiva doutrinária e na concretização prática, intimamente ligados. De fato, a finalidade essencial atribuída à constituição era garantir tais direitos, estabelecendo uma organização limitativa do poder, um sistema de freios e contrapesos que prevenisse o abuso dos governantes. Abuso este que importava em vilipêndio dos direitos naturais do ser humano”. FILHO, Manuel Gonçalves Ferreira. “Os direitos fundamentais. Problemas jurídicos, particularmente em face da Constituição brasileira de 1988”. *Revista de direito administrativo*. Rio de Janeiro:Renovar, n.203, p.1-2, 1996.

através dos progressos tecnológicos, garanta uma qualidade de vida digna às gerações. Hodiernamente, a busca do desenvolvimento sustentável procura viabilizar a construção de sociedades mais justas, onde as questões relacionadas ao meio ambiente, na sua integralidade, possam, através de um equacionamento fundado, sobretudo no princípio da solidariedade, assegurar ao homem esse verdadeiro direito fundamental. O direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado implica, assim, o reconhecimento e a concretização da dignidade das pessoas que se encontram numa determinada sociedade. Por esse motivo, ao se buscar o desenvolvimento sustentável, é imprescindível a consciência de que

“o crescimento assustador da pobreza devido ao desemprego crescente e ao aumento descontrolado do custo de vida tem realçado a importância da noção das necessidades humanas básicas. A constatação da existência de multidões de ‘novos pobres’ tem levado a esforços de classificação de distintas situações de pobreza (algumas surgidas nos últimos anos), com vistas a sua erradicação. Em estudo de 1988 neste propósito, a UNESCO advertiu com toda pertinência para o fato de que ‘as dimensões da pobreza crítica não se reduzem a um quadro de cifras em que se mede sua diferença com uma situação desejável’; ademais, ‘a pobreza crítica também possui uma dimensão cultural que não se pode medir’. Há fatores recorrentes imensuráveis, como ‘a perda do sentimento de dignidade, a diluição do sistema de valores, a quebra da confiança em si mesmo, o desaparecimento da consciência de pertencer a uma sociedade global’; de tudo isto advém a resignação e a violência, além da conformação dos sistemas educacionais – nos países mais atingidos pela pobreza – com relações prevaletentes de poder, a justificar a desconfiança que despertam nas populações pobres”.¹⁹¹

Conclui-se que o meio ambiente ecologicamente equilibrado é um verdadeiro direito fundamental do homem, uma vez que “dele depende a qualidade do bem jurídico maior, qual seja, a vida humana”.¹⁹²

5.2 PRINCÍPIOS TRIBUTÁRIOS

¹⁹¹ TRINDADE, Antônio Augusto Cançado. *Direitos humanos e meio ambiente: paralelo dos sistemas de proteção internacional*. Porto Alegre: Sérgio Antonio Fabris, 1993. p. 179-180.

¹⁹² GOMES, Luis Roberto. “Princípios constitucionais de proteção ao meio ambiente”. *Revista de Direito Ambiental*. São Paulo: Revista dos Tribunais, n. 16. p. 172, out./dez. 1999.

Como já referido, o estudo dos princípios é fundamental para o entendimento da estrutura sobre a qual é construído um determinado ordenamento jurídico. Neste capítulo, onde se faz uma análise acerca da tributação ambiental no Brasil, ao lado do estudo dos princípios do Direito Ambiental, é importante também uma verificação acerca dos princípios do Direito Tributário que estão mais diretamente relacionados ao contexto da tributação ambiental. O estudo dos princípios do Direito Tributário tem por objetivo analisar a possibilidade do emprego do tributo como um instrumento para a preservação do meio ambiente. Sendo assim, a interação estabelecida, na busca do desenvolvimento sustentável entre o Direito Ambiental e o Direito Tributário, pode ser consolidada através da tributação ambiental, sobretudo, no seu aspecto extrafiscal. Conforme já analisado, a extrafiscalidade consiste na indução de comportamentos feita pelo Estado no intuito de obter respostas positivas acerca de questões sociais, políticas e econômicas. O meio ambiente, como direito fundamental à luz da Constituição vigente, requer o emprego de instrumentos como o tributo que podem contribuir para a sua preservação e promoção. Desse modo, no presente trabalho serão estudados os seguintes princípios tributários: princípio da Legalidade Tributária, princípio da Capacidade Contributiva, princípio da Seletividade e princípio da Progressividade. A análise desses princípios é justificada pela sua intrínseca relação com a estrutura do Sistema Tributário Nacional e também pelas características extrafiscais que deles podem decorrer.

5.2.1 PRINCÍPIO DA LEGALIDADE TRIBUTÁRIA

Todo tributo deve ser criado através de lei. Essa assertiva está inserida no conceito de tributo do artigo 3º, da Lei n. 5.172 de 1966 – Código Tributário Nacional. Trata-se do princípio da legalidade tributária, criado na Europa como forma de reação ao

despotismo tributário existente na Antigüidade. Acerca da origem desse princípio tributário, fundamental na organização do Sistema Tributário do Estado Moderno, é importante referir que

“o princípio da legalidade, relativo à matéria tributária, historicamente, prende-se à própria razão de ser dos Parlamentos. Foi conhecido como princípio do consentimento antecipado dos tributos pelos súditos. Inicialmente, para exigir-se tributos, bastava o consenso do indivíduo. Depois, exigiu-se o consenso coletivo. A introdução de qualquer gravame fiscal deveria ser precedida pelo consentimento geral dos representantes escolhidos pelo povo. Todavia, foi somente durante o reinado de João Sem Terra, na Inglaterra, que os barões, diante do peso e das injustiças nas exigências financeiras, se rebelaram e impuseram determinadas condições, mediante um estatuto que objetivava a tutela de seus direitos, mormente coibindo a atividade tributária absolutamente extorsiva. Ao Rei, politicamente, não restou senão aceitar o texto que lhe foi apresentado, hoje conhecido como a primeira Constituição Inglesa, denominada Magna Carta Libertatum, sancionada em Runnymede em 15 de junho de 1215. Uma das normas constantes da carta imposta pelos senhores feudais ao Rei João Sem Terra, com o objetivo de evitar as represálias deste contra seus inimigos, estava consignada no artigo XII, segundo o qual ‘nenhum auxílio ou contribuição se estabelecerá em nosso Reino sem o consentimento de nosso comum Conselho do Reino’. Estava firmado, assim, o princípio do consentimento dos tributos pelos súditos. Assim, na sua versão inicial, o princípio da legalidade tributária representava o princípio do consentimento dos impostos, tendo o significado de um sistema de proteção do contribuinte diante dos possíveis abusos da monarquia. O imposto deve ser consentido, isto é, aceito pelo povo”.¹⁹³

O princípio da legalidade tributária, também conhecido por: princípio da reserva da lei, princípio da legalidade, princípio da estrita legalidade, princípio da estrita legalidade tributária caracteriza toda a situação que está conforme a lei formal, ou seja, a lei feita conforme as regras do processo legislativo vigente.

A Constituição Federal de 1988 prevê o princípio da legalidade tributária no inciso I, artigo 150, ao estatuir que: “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”.

¹⁹³ MORAES, Bernardo Ribeiro de. *Compêndio de direito tributário*. Rio de Janeiro: Forense, 1994. p. 89.

Da aplicação do princípio da legalidade pode-se inferir que, no âmbito do Direito Tributário, a fonte por excelência é a lei, logo, os usos e costumes, considerados fontes de outros ramos do direito, não se aplicam como fontes no Direito Tributário.

O princípio da legalidade tributária está inserido na Constituição Federal de 1988, na Seção que trata das Limitações ao Poder de Tributar, caracterizando assim que o exercício do Poder de Tributar, que cabe a cada uma das entidades estatais que constituem o Estado Federal, deve obediência ao citado princípio. Portanto, constitui o princípio da legalidade tributária uma verdadeira garantia constitucional para a sociedade externada no fato de que o Poder Público somente poderá criar ou aumentar um tributo com fundamento na Lei.

5.2.2 PRINCÍPIO DA CAPACIDADE CONTRIBUTIVA

O princípio da capacidade contributiva também conhecido como princípio da capacidade econômica assenta-se na idéia de que cada pessoa deve contribuir para as despesas da coletividade de acordo com a sua condição econômica.

A sua origem decorreu da doutrina econômico-financeira e teve sua primeira manifestação na Declaração de Direitos de 1789, na França.¹⁹⁴

No Brasil, o princípio da capacidade contributiva foi empregado pela primeira vez no artigo 202, da Constituição Federal de 1946, que dispunha: “Os tributos terão caráter pessoal, sempre que for possível, e serão graduados conforme a capacidade econômica do contribuinte.” Com a Emenda Constitucional n. 18, de 1965, o princípio não foi mantido. Também não integrou o texto das Constituições de 1967 e 1969.

A Constituição Federal de 1988 adota o princípio da capacidade econômica, de acordo com o parágrafo primeiro, artigo 145, que dispõe:

¹⁹⁴ MORAES, Bernardo Ribeiro de. *Compêndio de direito tributário*. p. 119.

“Sempre que possível, os impostos terão caráter pessoal e serão graduados segundo a capacidade econômica do contribuinte, facultando à administração tributária, especialmente para conferir efetividade a esses objetivos, identificar, respeitados os direitos individuais e nos termos da lei, o patrimônio, os rendimentos e as atividades econômicas do contribuinte.”

O princípio da capacidade econômica pode ser analisado sob o aspecto objetivo e sob o aspecto subjetivo e nestes termos tem-se que

“do ponto de vista objetivo, a capacidade econômica somente se inicia após a dedução dos gastos à aquisição, produção, exploração e manutenção da renda e do patrimônio. O princípio da capacidade econômica obriga o legislador ordinário a autorizar todas as despesas operacionais e financeiras necessárias à produção da renda e à conservação do patrimônio, afetado à exploração. Igualmente o mesmo princípio constrange a lei a permitir o abatimento dos gastos destinados ao exercício do trabalho, da ocupação profissional como fonte, de onde promanam os rendimentos. Do ponto de vista subjetivo, a capacidade econômica somente se inicia após a dedução das despesas necessárias para a manutenção de uma existência digna para o contribuinte e sua família. Tais gastos pessoais obrigatórios (com alimentação, vestuário, moradia, saúde, dependentes, tendo em vista as relações familiares e pessoais do contribuinte, etc.) devem ser cobertos com rendimentos em sentido econômico—mesmo no caso dos tributos incidentes sobre o patrimônio e heranças e doações— que não estão disponíveis para o pagamento de impostos. A capacidade econômica subjetiva corresponde a um conceito de renda ou patrimônio líquido pessoal, livremente disponível para o consumo e, assim, também para o pagamento de tributo”.¹⁹⁵

A aplicação do princípio da capacidade contributiva ou econômica vincula-se aos princípios da pessoalidade da tributação, da proibição do confisco e da igualdade. Verifica-se, ainda que o princípio da capacidade contributiva decorre do ideal republicano assentado no artigo 3º, da Constituição Federal, que visa à construção de uma sociedade livre, justa e solidária.

Uma discussão existente na doutrina diz respeito à possibilidade da aplicação desse princípio nas situações de tributação extrafiscal. Nesse sentido, salienta-se que

“o exercício da competência impositiva com motivos extrafiscais deve sempre observância ao princípio da capacidade contributiva, em sua otimização concretamente possível, apreciada segundo o princípio da proporcionalidade. Mesmo quando o fundamento constitucional da

¹⁹⁵ COELHO, Sacha Calmon Navarro. *Curso de direito tributário brasileiro*. Rio de Janeiro: Forense, 2002. p. 78.

tributação extrafiscal assumir, diante do caso concreto, maior peso que aquele decorrente das exigências clássicas do princípio da capacidade contributiva (verificação das características econômicas mínimas do pressuposto de fato da regra tributária), o ‘núcleo essencial’ do princípio da capacidade contributiva – que na ordem jurídica brasileira pode ser encontrado na justiça e solidariedade sociais (art. 3º, CFB), fim e fundamento de toda a República brasileira – deve ser observado”.¹⁹⁶

Portanto, verifica-se que o princípio da capacidade contributiva, buscando a realização do ideal da justiça, pode ser aplicado como um instrumento extrafiscal, sobretudo quando, ao lado da capacidade contributiva, possa ser feita uma averiguação da capacidade contaminante de determinada conduta do sujeito passivo. Assim sendo constata-se a pertinência da aplicação do princípio da capacidade contributiva no exercício da tributação extrafiscal.

5.2.3 PRINCÍPIO DA PROGRESSIVIDADE

Uma análise histórica informa que

“há notícias de impostos progressivos desde a Antiguidade na Grécia. Certamente, a República florentina os aplicou nos séculos XV e XVI. Basiléia cobrou-os em 1429. Todavia, só a partir da segunda metade do século XIX, o seu uso se foi generalizado, a despeito da resistência que lhe ofereceram as classes mais opulentas e os escritores receosos de resultados catastróficos sobre a economia”.¹⁹⁷

O princípio da progressividade é aplicado aos tributos ditos graduados, ou seja, aqueles cujo valor aumenta à medida que aumenta a quantidade ou o valor da matéria tributária. Diferente dos tributos ditos proporcionais cuja alíquota incide sobre um valor exato, os tributos progressivos são aplicados sobre determinadas faixas da matéria tributária.

¹⁹⁶ PONTES, Helenilson Cunha. “O princípio da capacidade contributiva e extrafiscalidade: uma conciliação possível e necessária. In: SCAFF, Fernando Facury (Coord.). *Ordem econômica de social*. São Paulo: LTR, 1999. p. 159.

¹⁹⁷ BALEEIRO, Aliomar. *Uma introdução à ciência das finanças*. p. 204.

O princípio da progressividade no Direito Tributário brasileiro está vinculado ao critério constitucional que deve ser observado pela legislação do Imposto Sobre a Renda e Proventos de Qualquer Natureza. A Constituição Federal estabelece no artigo 153, § 2º, inciso I, que o Imposto de Renda “será informado pelos critérios da generalidade, da universalidade e da progressividade na forma da lei”.

A aplicação do princípio da progressividade pode assumir um aspecto extrafiscal à medida que for empregado para induzir um determinado comportamento ao sujeito passivo. Assim, observado o princípio da legalidade, outros impostos e demais espécies tributárias poderão ser objeto da incidência do citado princípio.

5.2.4 PRINCÍPIO DA SELETIVIDADE

O fundamento do princípio da seletividade tributária, de caráter eminentemente extrafiscal, assenta-se sobre a essencialidade ou não de um determinado bem. Dessa maneira, o estabelecimento de alíquotas dos tributos leva em conta aquilo que se considera essencial ou não para a *vida* humana. Trata-se de um conceito muito relativo; todavia o legislador, ao fixar o fato gerador do tributo, pode vincular o aspecto axiológico de uma determinada situação.

No direito tributário brasileiro, a aplicação do princípio da seletividade restringe-se ao imposto sobre produtos industrializados e ao imposto sobre circulação de mercadorias e serviços. No primeiro caso, a seletividade integra a legislação tributária do IPI de modo que as alíquotas fixadas para os produtos integrantes da Tabela de Incidência dos Produtos Industrializados –TIPI sejam menores para os produtos considerados essenciais para a vida humana e aumentam à medida que esses produtos se tornam mais supérfluos ou

menos essenciais para a vida humana. No segundo caso, a aplicação do princípio da seletividade ao ICMS é facultativa, de acordo com o previsto no dispositivo constitucional.

A natureza extrafiscal desse princípio faz com que possa ser utilizado pelo Estado com o objetivo de obter resultados de cunho social, político ou econômico. Constatase dessa forma que o princípio da seletividade pode ser utilizado como um importante veículo da extrafiscalidade na tributação ambiental.

A EXPERIÊNCIA DA EXTRAFISCALIDADE NO ICMS ECOLÓGICO

A proteção e preservação do meio ambiente tem sido a tônica da sociedade moderna. A partir do momento em que o homem deu-se conta da necessidade de mudança em relação à forma como se relacionava com o meio onde vivia, inúmeras ações surgiram com o intuito de se construir um meio ambiente ecologicamente equilibrado.

O princípio da solidariedade, aplicado nas ações protetivas da natureza, tem feito com que a sociedade, como um todo, desenvolva alternativas sustentáveis para a continuidade da *vida* no planeta. Busca-se, é verdade, através do desenvolvimento sustentável, conquistar uma qualidade de vida digna, na qual também os até então excluídos, possam fazer parte da sociedade. O progresso é necessário, todavia, o caminho para chegar até ele deve respeitar as limitações do homem e, sobretudo, do meio no qual vive. É mister que homens e governos somem forças para qualificar o seu modo de *vida* e assegurar àqueles que virão o direito de também *viver* dignamente.

Como visto até aqui, o Estado tem um papel muito importante a desempenhar nessa missão. Intervindo nas atividades econômicas, quer através de instrumentos normativos, quer através de instrumentos econômicos, o Estado oferece condições para que, em conjunto com a sociedade, seja possível atingir o ponto de equilíbrio da sustentabilidade.

Dentre os instrumentos econômicos que o Estado pode empregar, na sua ação interventiva sobre o domínio econômico, situa-se a figura do tributo. O tributo ambiental surge com a finalidade fiscal objetivando corrigir comportamentos atentatórios ao meio ambiente, através do provimento de receita pública que para tal fim seja empregada. Entretanto, sua característica extrafiscal revela-se como mais eficaz na consecução da sustentabilidade ambiental. Tal fato constata-se em função de que por meio da

extrafiscalidade é possível induzir condutas que se identifiquem com a proteção, preservação e promoção do meio ambiente.

Neste capítulo pretende-se tratar acerca dos resultados positivos colhidos pela extrafiscalidade na tributação ambiental no Brasil, através de uma espécie tributária presente na competência privativa dos Estados da federação brasileira e inserida no artigo 155, inciso II, da Constituição Federal de 1988 : “o imposto sobre operações relativas à circulação de mercadorias e sobre prestações de serviços de transporte interestadual e intermunicipal e de comunicação, ainda que as operações e as prestações se iniciem no exterior”. Trata-se do ICMS cuja acepção na seara ambiental tem sido denominada ICMS Ecológico ou ICMS Ambiental.

De início é fundamental que seja apresentado um estudo, ainda que sumário, acerca do histórico e da natureza jurídica do ICMS, posteriormente é feita uma caracterização do que se chama ICMS Ecológico. Em seguida segue um relato do ICMS Ecológico no Estado do Paraná, berço de origem desse tributo no Brasil. Finalizando o estudo, faz-se uma análise da figura do ICMS Ecológico nos demais estados brasileiros.

6.1 O IMPOSTO SOBRE CIRCULAÇÃO DE MERCADORIAS E SERVIÇOS

O ICMS como hoje é conhecido integra o Sistema Tributário Constitucional brasileiro como uma das espécies tributárias que compõem a receita pública derivada dos estados da Federação e do Distrito Federal. Trata-se certamente do valor mais representativo na arrecadação dessas entidades estatais. Sua origem remonta à idade antiga e, ao longo dos tempos, inúmeros aperfeiçoamentos lapidaram a hipótese de incidência que hoje o caracteriza. De forma breve serão apresentados os principais aspectos que contornaram sua evolução no Direito Comparado e no Brasil.

6.1.1 O IMPOSTO SOBRE VENDAS NO DIREITO COMPARADO

A existência de um tributo incidente sobre as vendas ou transações é remota, pode-se dizer que existiu desde o momento em que surgiram as primeiras imposições fiscais gravando a circulação de riquezas. Historicamente tem-se

“como precursores do imposto sobre vendas, os impostos existentes no Egito, ao tempo de Ptolomeu. Os governos da Grécia não o ignoraram. Em Roma, o Imperador Augusto introduziu um imposto geral sobre as vendas, a ‘centésima rerum venalium’, o qual, como o nome indica, era um imposto de 1% sobre todas as coisas vendidas”.¹⁹⁸

Posteriormente, surgiram outras modalidades de exação. No século XIII, por exemplo, tem-se notícia de que Felipe, o Belo, criou um imposto sobre as vendas. Na Espanha foi adotada, no século XIV, a “alcabala” espécie de exação sobre vendas. O “sol per libre” caracterizado por uma taxa de 5%(cinco) sobre artigos vendidos no atacado, foi criado em 1465 por Luís XI na França.¹⁹⁹

Foi, entretanto, com o advento da Primeira Guerra Mundial (1914-1918) que surgiu um imposto de vendas com as características mais próximas das atuais exações. Naquela época, os países enfrentavam um enfraquecimento da administração financeira e uma acentuada evasão fiscal, precisavam assim de “um tipo de imposto que fosse exigido da generalidade das empresas, sobre o volume total das vendas (volume dos negócios), *ad valorem*, com incidência em cascata ou acumulativa”.²⁰⁰ O fundamental no período era que o tributo sobre as vendas fosse um instrumento que garantisse ao Estado uma arrecadação rápida e crescente. Tal necessidade justificou “essa modalidade impositiva, adotada para fins fiscais e extra-fiscais, com uma velocidade vertiginosa, talvez jamais verificada na história

¹⁹⁸ MORAES, Bernardo Ribeiro de. “O imposto sobre Circulação de Mercadorias no Sistema Tributário Nacional”. *Caderno de Pesquisas Tributárias*. São Paulo: Co-edição do Centro de Estudos de Extensão Universitária e Editora Resenha Tributária, n. 3, p. 27, 1978.

¹⁹⁹ MORAES, Bernardo Ribeiro de. “O Imposto sobre circulação de Mercadorias no Sistema Tributário Nacional”. p.27.

²⁰⁰ MORAES, Bernardo Ribeiro de. Idem. p. 28.

das finanças públicas, ocupou, desde logo, lugar de importância nos ordenamentos tributários dos mais diversos países”.²⁰¹

Nesse sentido a Alemanha, através da Lei de 26 de junho de 1916, criou o imposto do selo, o qual incidia sobre as vendas comerciais, tendo sido substituído, em 1918, pelo imposto sobre as vendas, incidente sobre todas as fases do processo de produção e circulação. A alíquota aplicável nas operações foi inicialmente de 0,5%, passando posteriormente para 4%. Em 1919, a Itália instituiu o “imposta sugli scambi” incidente sobre as vendas realizadas por fabricantes e comerciantes, com uma alíquota de 10% sobre os bens de luxo e de 2% sobre os demais bens. Em 1920 o referido imposto deu lugar ao “imposto generale sul entrata”, de caráter acumulativo que incidia em uma alíquota de 2% sobre as vendas de produtos, mercadorias e serviços. Na França surge em 1920 o imposto acumulativo sobre as vendas, que incidia em uma alíquota de 1%, denominado “taxe sur le chiffre d'affaires”. Em seguida inúmeros outros países adotam o imposto sobre vendas. O Canadá institui em 1920 a “Sales Taxes”, imposto sobre vendas com alíquota de 1%. Em 1921 é criado um imposto sobre vendas na Bélgica, Hungria, Romênia e Iugoslávia. No ano de 1922 surge o imposto de vendas em Cuba e Luxemburgo. Em 1923, na Áustria e na Polônia é criado o imposto de vendas. O Brasil cria o imposto sobre vendas e consignações em 1924. Em 1925 é criado o imposto sobre vendas no Equador e em 1928 no Uruguai.²⁰²

O aprimoramento da incidência do imposto sobre vendas ensejou o surgimento de uma nova modalidade de imposto denominada imposto sobre o valor acrescentado. O até então imposto de vendas de caráter acumulativo trazia o inconveniente da tributação múltipla sobre as vendas. Já em 1918 o alemão Friedrich Von Siemens propusera a substituição da incidência múltipla pelo imposto sobre o valor acrescentado. Na época, a sugestão não foi aceita em face da perda de receita que a Fazenda sofreria. A idéia de

²⁰¹ MORAES, Bernardo Ribeiro de. Idem. p. 29.

²⁰² MORAES, Bernardo Ribeiro de. “O imposto sobre circulação de mercadorias no sistema tributário nacional”. p. 30-31.

Siemens, todavia, continuou viva e postulada por outros estudiosos das finanças públicas até que em 1954 surge na França a “taxe sur la valeur ajoutée”. Esse imposto sobre o valor acrescido foi criado pelo financista Maurice Lauré, funcionário do Ministério da Fazenda. A TVA, como ficou conhecida, foi rapidamente adotada pelos países da Comunidade Comum Européia, sobretudo pelo fato de assentar-se em dois princípios básicos: trata-se de um imposto de caráter geral que incide sobre todas as operações de nível industrial e comercial e é um imposto não acumulativo que permite a dedução do imposto já pago em outras fases ou operações. A TVA produziu resultados muito positivos na França, decorrentes da substituição do imposto anterior que era plurifásico sobre as vendas. Houve um progresso técnico na economia francesa além de um significativo aumento das exportações.²⁰³

6.1.2 O IMPOSTO SOBRE VENDAS NO BRASIL

A tributação das vendas no Brasil tem a sua história escrita a partir do descobrimento e das primeiras expedições ocorridas no período de 1500-1532. Na época florescia a indústria extrativa brasileira cujo principal produto era o “ibitá pitanga” ou pau-brasil, vegetal do qual se extraía um corante vermelho empregado na tinturaria de tecidos. A extração feita de modo rudimentar era monopólio da Coroa Portuguesa, e qualquer particular que intentasse exercê-la precisava de autorização para fazê-lo. O interessado na extração que fosse autorizado deveria como contrapartida erguer as primeiras fortificações, ao longo da costa brasileira e pagar o Quinto do pau-brasil, ou seja, a quinta parte correspondente à venda da mercadoria. O quinto do pau-brasil constituiu-se, portanto, no marco da tributação das vendas no Brasil. A história elenca outros tributos que caracterizaram esse período, como a cobrança dos direitos das alfândegas sobre as

²⁰³ MORAES, Bernardo Ribeiro de. Idem. p. 40-44.

mercadorias exportadas e importadas, os quintos dos metais e pedras preciosas, as dízimas dos produtos da terra, enfim exações criadas sem qualquer racionalidade denotando a precariedade da legislação da época.²⁰⁴

Um imposto específico sobre as vendas surge em decorrência da Lei n. 4.625, de 21 de dezembro de 1922, que autorizou o Executivo a atribuir às faturas comerciais, ou contas assinadas, o caráter de título cambiário e a cobrar um imposto sobre as vendas documentadas por aqueles títulos. Nasce assim o Imposto sobre Vendas Mercantis, de competência da União, cobrado através de estampilhas sobre as contas assinadas, denominadas duplicatas de faturas. Esse imposto do selo incide sobre o título ou instrumento jurídico da venda e não sobre o fenômeno econômico da circulação da mercadoria. Tal imposto foi cobrado até o advento da Constituição Federal de 1934, que, estabelecendo uma nova partilha tributária, atribuiu aos Estados membros o imposto sobre vendas e consignações efetuadas por comerciantes e produtores, inclusive os industriais. Surge assim o Imposto Sobre Vendas e Consignações-IVC, com um formato diferente do anterior, uma vez que incide sobre os negócios jurídicos chamados de venda ou de consignação e não mais sobre o título ou instrumento jurídico da venda, imposto do selo. O IVC sobreviveu até a Reforma Constitucional n. 18 de 1965. Os principais inconvenientes desse imposto diziam respeito à limitação do campo de incidência tributária e ao seu caráter em cascata ou acumulativo, incidindo diversas vezes em cada uma das operações (venda ou consignação) da mesma mercadoria. Com a criação da TVA na França e o seu alastramento pelos demais países europeus, aumentaram as aspirações de criar no Brasil um imposto sobre o valor acrescido. No Programa de Ação Econômica do Governo para o período de 1964-1966, elaborado pelo Ministério do Planejamento e Coordenação Financeira, foi prevista uma reforma no sistema tributário nacional segundo se depreende da manifestação:

²⁰⁴ MORAES, Bernardo Ribeiro de. “O imposto sobre circulação de mercadorias no sistema tributário nacional”. p. 57-65.

“A Reforma tributária deverá ir mais a fundo, substituindo todos os impostos destituídos de funcionalidade econômica por outros mais adequados, compensando a perda de arrecadação de uns pelo ganho de outros; deverá, também, apoiada por uma reforma constitucional, pôr em prática um sistema de coordenação das políticas tributárias dos Estados e Municípios com o Governo Federal, particularmente no que tange ao Imposto de Vendas e Consignações, o qual deverá ser revisto de acordo com o critério do valor adicionado”.²⁰⁵

Como decorrência dessas manifestações, foi constituída no Ministério dos Negócios da Fazenda uma Comissão Especial integrada por técnicos e estudiosos do Direito Tributário brasileiro, entre eles Rubens Gomes de Sousa, com a incumbência de fazer a “consolidação dos impostos de idênticas naturezas em figuras unitárias, definidas por via de referência às suas bases econômicas, antes que a uma das modalidades jurídicas que pudessem revestir”.²⁰⁶ Fruto deste trabalho surgiu, em 1º de janeiro de 1965, a Emenda Constitucional n.18, que implantou um novo sistema tributário no Brasil e adotou a técnica da tributação sobre o valor acrescido nas vendas apenas em relação ao antigo Imposto sobre Vendas e Consignações, que passou a chamar-se Imposto Sobre Operações Relativas à Circulação de Mercadorias – ICM.²⁰⁷

O ICM foi recepcionado pela Constituição de 1967, bem como pela Emenda Constitucional n.1, de 1969. Quando da instalação da Assembléia Nacional Constituinte de 1987 foi apresentada proposta de reformulação do campo de incidência do ICM. O novo Sistema Tributário Nacional, decorrente da Carta de 5 de outubro de 1988, criou o Imposto sobre Operações Relativas à Circulação de Mercadorias e sobre prestações de serviços de transporte interestadual e intermunicipal e de comunicação, ainda que as operações e as prestações se iniciem no Exterior–ICMS. A abrangência do novo imposto contemplou

²⁰⁵ BRASIL. Programa de Ação Econômica do Governo, 1964-1966. Brasília: Ministério Extraordinário para o Planejamento e Coordenação Econômica, 1964. p. 81.

²⁰⁶ BRASIL. “Fundamentos da Reforma”. *Discriminação constitucional de rendas*. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas–Comissão de Reforma do Ministério da Fazenda, 1965. p. 6.

²⁰⁷ MORAES, Bernardo Ribeiro de. “O imposto sobre circulação de mercadorias no sistema tributário nacional”. p. 67.

incidências que até então eram objeto de outras figuras tributárias, consolidando a proposta de reforma buscada na época.

6.1.3 ICMS – INSERÇÃO NO SISTEMA TRIBUTÁRIO NACIONAL

O Sistema Tributário Nacional inserido na Constituição Federal de 1988 define, no seu artigo 145, que podem ser instituídos pela União, pelos estados, pelo Distrito Federal e pelos municípios os tributos de imposto, taxas e contribuições de melhoria. Tais espécies tributárias já se encontravam presentes no artigo 5º, do Código Tributário Nacional de 1966. A esses tributos agregam-se como espécies tributárias também as exações previstas nos artigos 148 e 149 da Constituição Federal de 1988 e que dizem respeito, respectivamente, aos empréstimos compulsórios e às contribuições especiais.

A estrutura que identifica a natureza jurídica das taxas e contribuições de melhoria caracteriza essas espécies tributárias como tributos vinculados. As taxas por disposição constitucional, conforme inciso II, do artigo 145, da Constituição Federal de 1988, são cobradas “em razão do exercício do poder de polícia ou pela utilização, efetiva ou potencial, de serviços públicos específicos e divisíveis, prestados ao contribuinte ou postos a sua disposição”.

As contribuições de melhoria à luz do previsto na legislação vigente emergem da realização de uma obra pública da qual decorra valorização imobiliária.

Os impostos, a seu turno, nos termos previstos no artigo 16, do Código Tributário Nacional, têm como fato gerador “uma situação independente de qualquer atividade estatal específica, relativa ao contribuinte”. Isso quer dizer que o imposto é um tributo não vinculado a uma contraprestação específica relacionada ao sujeito passivo da relação jurídico-tributária.

O exercício do Poder de Tributar, assim entendido como aquele identificado com a criação do tributo, face ao regime federativo, é realizado através das chamadas competências tributárias. Assim tem-se, por exemplo, que as taxas e contribuições de melhoria integram a competência tributária comum, uma vez que podem ser criadas no âmbito espacial de cada uma das entidades estatais. Os impostos, por sua vez, têm na competência privativa a localização constitucional das figuras tributárias, previamente definidas para cada uma das pessoas jurídicas estatais.

Dessa forma, no âmbito federal, os impostos em vigência são: imposto de importação e de exportação, imposto sobre a renda e proventos de qualquer natureza, imposto sobre produtos industrializados, imposto sobre operações de crédito, câmbio e seguro, ou relativas a títulos ou valores mobiliários e imposto territorial rural.

No âmbito dos Estados, os impostos são: o imposto sobre a transmissão *causa mortis* e doação de bens ou direitos; imposto sobre a propriedade de veículos automotores e o imposto sobre a circulação de mercadorias e sobre prestações de serviços.

Quanto aos municípios, a competência privativa é exercida pelos impostos: imposto sobre a propriedade territorial urbana, imposto sobre a transmissão *inter vivos* de bens imóveis e direitos a ele relativos e, imposto sobre serviços de qualquer natureza.

Nos termos do Sistema Tributário Nacional, os tributos, uma vez ingressados nos cofres públicos, serão aplicados no atendimento das atividades para as quais foram gerados, em se tratando de tributos vinculados. No que se refere aos impostos, face à sua natureza jurídica estar desvinculada de qualquer tipo de prestação estatal específica, a Constituição Federal de 1988 estabeleceu as regras da repartição da receita tributária através do disposto nos artigos 157 até 162.

O objeto do presente capítulo visa analisar a caracterização jurídica do ICMS bem como a forma da repartição tributária a qual está vinculado, tendo por escopo verificar sua missão como tributo ambiental através da matiz da extrafiscalidade.

6.1.4 ICMS – BASE CONSTITUCIONAL E NATUREZA JURÍDICA

O Imposto sobre a Circulação de Mercadorias e Serviços –ICMS– decorre do antigo Imposto sobre a Circulação de Mercadorias –ICM, criado pela Emenda Constitucional n. 18 de 1965 que estruturou o Sistema Tributário Nacional dando a essa espécie tributária a característica de um imposto sobre o valor agregado.

Carro-chefe da arrecadação tributária dos Estados da Federação, o ICMS, a partir da Constituição Federal de 1988, teve ampliado seu campo de incidência, que passou a abranger também a prestação dos serviços de transporte e de comunicações, até então inseridos na competência privativa da União.

Está previsto no artigo 155, II da Constituição Federal de 1988 e dispõe:

“Art. 155. Compete aos Estados e ao Distrito Federal instituir impostos sobre:

II– operações relativas à circulação de mercadorias e sobre prestação de serviços de transporte interestadual e intermunicipal e de comunicação, ainda que as operações e as prestações se iniciem no exterior.”

Por se tratar de imposto, o produto da sua arrecadação é destinado aos cofres do Tesouro do Estado, não ensejando assim uma contraprestação específica decorrente do seu pagamento, situação típica dos tributos vinculados. Os recursos decorrentes do ICMS e dos demais impostos estaduais são empregados de acordo com a Política Fiscal de cada Estado no cumprimento da sua missão constitucional.

A repartição da receita tributária do ICMS está prevista no artigo 158, da Constituição Federal que dispõe:

“Art. 158. Pertencem aos Municípios:

I- o produto da arrecadação do imposto da União sobre a renda e proventos de qualquer natureza, incidente na fonte, sobre rendimentos pagos, a qualquer título, por eles, suas autarquias e pelas fundações que instituírem e mantiverem;

II- cinqüenta por cento do produto da arrecadação do imposto da União sobre a propriedade territorial rural, relativamente aos imóveis neles situados;

III- cinqüenta por cento do produto da arrecadação do imposto do Estado sobre a propriedade de veículos automotores licenciados em seus territórios;

IV- vinte e cinco por cento do produto da arrecadação do imposto do Estado sobre operações relativas à circulação de mercadorias e sobre prestações de serviços de transporte interestadual e intermunicipal e de comunicação.

Parágrafo único. As parcelas de receita pertencentes aos Municípios, mencionadas no inciso IV, serão creditadas conforme os seguintes critérios:

I- três quartos, no mínimo, na proporção do valor adicionado nas operações relativas à circulação de mercadorias e nas prestações de serviços, realizadas em seus territórios;

II- até um quarto, de acordo com o que dispuser lei estadual ou, no caso dos Territórios, lei federal.”

Como decorrência da forma da repartição tributária, à qual está sujeito o ICMS, especificamente no que se refere ao parágrafo único, inciso II, artigo 158, da Constituição Federal, que faculta aos Estados a possibilidade de dispor de um determinado valor do ICMS conforme livre-disposição de lei estadual ou federal no caso de Territórios, surgiu, agregado a outros fatores, sobretudo de natureza ambiental, a figura do ICMS Ecológico.

6.1.5 A CARACTERIZAÇÃO DO ICMS ECOLÓGICO

A busca de um meio ambiente ecologicamente equilibrado demanda a participação dos homens e do Estado. Os homens devem se conscientizar de que os recursos da natureza são limitados e escassos, daí a necessidade urgente da proteção e preservação dos mesmos. O Estado, ao assumir a postura de realização do bem comum, precisa intervir nas atividades da sociedade, sobretudo no domínio do poder econômico, de forma a viabilizar um verdadeiro desenvolvimento sustentável.

A intervenção do Estado nas atividades da sociedade, com o intuito da proteção e preservação ambiental é realizada através do emprego de instrumentos normativos e também de instrumentos econômicos. Dentre os instrumentos econômicos que podem ser empregados pelo Estado, o tributo tem apresentado resultados bastante eficazes em diversos países, sobretudo na União Européia. No Brasil, onde a tributação ambiental ainda é incipiente, o ICMS Ecológico desponta como um instrumento capaz de contribuir para a construção de um federalismo conservacionista.

Tendo como berço o Estado do Paraná, o ICMS Ecológico foi criado através da Lei Complementar n. 59, de 1º de outubro de 1991. A sua criação foi possível em face do dispositivo constitucional previsto no artigo 158, parágrafo único, inciso II, da Constituição Federal de 1988, que faculta aos Estados a distribuição de parcelas do ICMS cabíveis aos Municípios de acordo com o estabelecido em lei estadual.

O ICMS Ecológico não representa uma nova modalidade de tributo. Também o seu fato gerador, ainda que denominado ICMS Ecológico ou ICMS Ambiental, não foi modificado no escopo de abranger alguma hipótese de incidência ambiental. A sua essência continua abrangida pelo fato gerador descrito no inciso II, artigo 155, da Constituição Federal de 1988.

A caracterização do ICMS ecológico está localizada na forma da sua repartição tributária. O Estado, ao distribuir a parcela do ICMS cabível aos municípios, de acordo com a previsão constitucional, tem a possibilidade de vincular uma parte da referida parcela a situações previstas em lei. Dentre essas situações inseriu-se o ICMS Ecológico.

Sendo assim, o ICMS Ecológico introduz um novo critério na redistribuição da receita tributária, trata-se do critério ambiental. Dessa forma, a Constituição Federal de 1988 estabelece, no seu artigo 158, IV, que 25% do ICMS deve ser repassado aos municípios; 75 % dos 25% constituem a parcela determinada através de rígida aferição

decorrente da participação dos próprios municípios na arrecadação do ICMS. O percentual restante e correspondente a 25% poderá ser distribuído de acordo com o que dispuser a lei estadual. Nesse percentual situa-se a possibilidade do emprego do critério ambiental desde que devidamente estabelecido na lei.

O ICMS Ecológico surgiu primeiramente com o objetivo de compensação, vale dizer: pretendia ser um instrumento de recompensa para os municípios que possuíam no seu território áreas protegidas constituídas através de unidades de conservação ou mananciais de abastecimento de água, as quais não podiam ser utilizadas e, assim sendo, eram vistas como um empecilho ao desenvolvimento.

Num segundo momento, o ICMS Ecológico transformou-se num instrumento de incentivo, de maneira que os municípios viram-se estimulados a adotar medidas tendentes à conservação ambiental e ao desenvolvimento sustentável. Foram verdadeiramente induzidos para a criação de unidades de conservação ou manutenção das unidades já existentes, incorporando novas tecnologias na promoção do equilíbrio ecológico, o que trouxe como conseqüência um maior desenvolvimento econômico. Esse desenvolvimento pautou-se pela sustentabilidade, uma vez que considerava fatores de proteção ao meio ambiente agora entendidos como indispensáveis na sua consolidação.

Nas diversas legislações hoje existentes, em muitos estados brasileiros, verifica-se que, além da presença dos motivos que inicialmente constituíram o ICMS Ecológico, outros elementos têm sido contemplados nos critérios ambientais, como a criação de sistemas de tratamento do lixo, esgotamento sanitário e seu tratamento, o controle das queimadas, a conservação do uso e manejo do solo, a educação ambiental, o implemento de políticas municipais de meio ambiente que viabilizem a elaboração da Agenda 21 nas municipalidades.

Constata-se dessa maneira que o ICMS Ecológico caracteriza uma função extrafiscal do tributo, uma vez que pela sua forma de ação induz as municipalidades na adoção de medidas que visam à sustentabilidade ambiental. Cada município, buscando ser beneficiado por uma parcela maior do ICMS Ecológico, empenha-se no atendimento dos critérios previstos na lei.

6.2 A EXPERÊNCIA DO ICMS ECOLÓGICO NO ESTADO DO PARANÁ

Face ao intenso florescimento das legislações ambientais decorrentes sobretudo da Conferência de Estocolmo, a partir de 1980 surgiram inúmeras reivindicações postuladas pelos municípios paranaenses na busca de uma compensação financeira pelo fato de abrigarem, no âmbito do seu espaço territorial, unidades de conservação e mananciais de abastecimento de água. A presença dessas áreas nos citados municípios não permitia a sua utilização para o desenvolvimento de outras atividades econômicas, constituindo num primeiro momento verdadeiro entrave à sua economia.

Como noticia Wilson Loureiro,²⁰⁸ o município de Piraquara, localizado na região metropolitana de Curitiba, capital do Estado do Paraná, tem sua área territorial constituída por cerca de 90% de mananciais de abastecimento de água que atendem a uma vasta região territorial, sendo que os 10% restantes do seu território abrangem unidades de conservação. Já o município de Guaraqueçaba, situado no litoral norte, abrange na sua

²⁰⁸ Wilson Loureiro é Engenheiro Agrônomo do IAP–Instituto Ambiental do Paraná e Coordenador do Projeto do ICMS Ecológico por Unidades de Conservação.

integralidade unidades de conservação que abrigam o remanescente da Floresta Atlântica. Ainda o município de Céu Azul, no extremo-oeste do Estado, tem cerca de 83% do seu território integrando o Parque Nacional do Iguaçu.²⁰⁹

Conseqüência do movimento municipalista paranaense, a Assembléia Legislativa do Estado do Paraná, no ano de 1989, alterou o texto do artigo 132, da Constituição do Estado, abrindo caminho para a implantação do critério ambiental como instrumento de repartição da receita tributária do ICMS pertencente aos municípios daquele estado. Com a alteração o texto do citado artigo passou a dispor:

“Art. 132. A repartição das receitas tributárias do Estado obedece ao que, a respeito, determina a Constituição Federal.
Parágrafo único. O Estado assegurará, na forma da lei, aos municípios que tenham parte de seu território integrando unidades de conservação ambiental, ou que sejam diretamente influenciados por elas, ou àquelas com mananciais de abastecimento público, tratamento especial quanto ao crédito da receita referida no art. 158 parágrafo único II da Constituição Federal.”

No ano de 1990, foi editada a Lei n. 9.491 que, no seu artigo 2º, estabeleceu que “Regulamentado o art. 132 e seu parágrafo único, da Constituição do Estado do Paraná, aplicar-se-á aos municípios beneficiados por aquela norma, cinco por cento (5%)”.

O artigo 132, da Constituição do Estado, foi regulamentado através da Lei Complementar n. 59/91, intitulada como Lei do ICMS Ecológico.

Analisando essa Lei constata-se que ela buscou os seguintes objetivos:

- devem receber recursos do ICMS Ecológico os municípios que possuem unidades de conservação ambiental ou que sejam diretamente influenciados por elas e mananciais de abastecimento público;
- entende-se que unidades de conservação são áreas de preservação ambiental, estações ecológicas, parques, reservas florestais, florestas, hortos florestais, áreas de relevante

²⁰⁹ LOUREIRO, Wilson. “ICMS Ecológico – Incentivo econômico à conservação da biodiversidade, uma experiência exitosa no Brasil”. *Revista de Administração Municipal*, Curitiba, n.221. p. 49-60, abr./dez. 1997.

interesse, estabelecidas por leis ou decretos federais, estaduais ou municipais, de propriedade pública ou privada;

– devem ser beneficiados pelo critério de mananciais de abastecimento os municípios que abrigarem em seus territórios parte ou o todo de mananciais de abastecimento para municípios vizinhos;

– do volume total de recursos a serem repassados aos municípios, estes devem ser divididos em 50% para o projeto referente a unidades de conservação e os outros 50% para o projeto manancial de abastecimento;

– a objetivação dos parâmetros técnicos será estabelecida pela entidade estadual responsável pelo gerenciamento dos recursos hídricos e meio ambiente que deverá fazer o cálculo dos percentuais a que os municípios têm direito anualmente.²¹⁰

Em decorrência da legislação referida, o Estado do Paraná, até o ano de 1991, utilizava seis critérios para a distribuição dos recursos do ICMS pertencentes aos municípios. Esses critérios eram: valor adicionado²¹¹ (obrigatório), valor da produção agropecuária do município, número de habitantes do município, número de propriedades rurais existentes no município, superfície do município e um critério igualitário ou fixo. Com o advento da Lei Estadual Complementar n. 59/1991, foi adicionado o sétimo critério, denominado critério ambiental, representativo do ICMS Ecológico. Esta situação pode ser corroborada pela Tabela 1:

Tabela 1: Critérios e percentuais para rateio do ICMS dos Municípios–Paraná 1996

²¹⁰ LOUREIRO, Wilson. “ICMS Ecológico–Incentivo à conservação da biodiversidade, uma experiência exitosa no Brasil”.p. 51-52.

²¹¹ De acordo com o disposto no § 1º, inciso II, do art. 3º, da Lei Federal Complementar n. 63, de 11 de janeiro de 1990, valor adicionado ou agregado “é o correspondente para cada Município ao valor das mercadorias saídas, acrescido do valor das prestações de serviços, no seu território, deduzido o valor das mercadorias entradas, em cada ano civil”.

Crêterios	Até 1991(%)	A partir de 1992(%)
Valor adicionado	80	75
Valor da produ�o agropecuária	8	8
Número de habitantes do município	6	6
Número de propriedades rurais	2	2
Superfície territorial do município	2	2
�ndice igualitário ou fixo	2	2
Ambiental(ICMS Ecológico)		5
Total	100	100

Fonte: Secretaria de Estado da Fazenda do Paraná e Lei Estadual Complementar n . 9.491/90

O ICMS ecológico no Estado do Paraná teve sua implanta o efetivada através do Instituto Ambiental do Paraná – IAP, criado em 1992 por meio da Lei n. 10.066. Ao IAP cabe a gestão pública das unidades de conserva o do Estado, além do apoio às a oes similares encetadas pelos municípios.

6.2.1 ICMS ECOLÓGICO NO PARANÁ – DOS DESAFIOS DA IMPLANTA O   COLHEITA DOS PRIMEIROS RESULTADOS

Como toda proposta de política pública, o processo de implanta o   caracterizado pela supera o de obstáculos. Com o ICMS Ecológico no Paraná, o caminho não foi diferente. Em que pese a aliança estabelecida entre o Poder Público Estadual e os Municípios, no intuito de viabilizar a aloca o dos recursos do ICMS Ecológico, alguns empecilhos precisaram ser contornados.

Um estudo acerca dos fatos que acompanharam a cria o e implementa o do ICMS ecológico classifica os desafios encontrados da seguinte forma:

“a) Entraves de ordem política– o clientelismo, uma espécie de tradi o no comportamento de parte dos políticos no Brasil, dificulta o processo de desenvolvimento do projeto, pois estes, ao enxergarem prioritariamente suas necessidades de reprodu o político-eleitoral, raramente se preocupam com os resultados efetivos do instrumento, dificultando o desempenho do projeto ao apresentar emendas   lei, que invariavelmente distorcem os objetivos traçados, forçando descontinuidade da política pública. Felizmente tem-se conseguido superar toda e qualquer ameaça de intransigência neste plano.

b) Entraves de ordem institucional- as instituições públicas ainda não estão preparadas para adotar políticas públicas no campo ambiental que tratem os problemas de forma a preveni-los. Culturalmente estão capacitados para a execução de ações pós-evento. O processo de mudança está presente, porém, lento. Existe resistência tanto da direção quanto dos próprios profissionais no dia-a-dia. É, por isso, um entrave reversível.

c) Entraves de ordem legal- a lei, embora formulada a partir de boa elaboração técnica, acabou dando arcabouço formal deficiente, obrigando uma série de ajustes no decreto que a regulamentou para corrigir pequenas distorções, como por exemplo a definição de categorias de manejo de unidades de conservação. Do ponto de vista legal, cabe ressaltar ainda que um grande entrave está na existência de uma legislação que trata confusamente das unidades de conservação no Brasil.

d) Entraves técnico-científicos- os entraves neste plano se dão basicamente pela ausência de pesquisa e geração de conhecimento que dêem conta dos problemas apresentados pelo projeto. É bem verdade que sendo um projeto pioneiro é razoável a existência de algumas dificuldades, tendo ele próprio a responsabilidade de gerar pelo menos parte destes novos conhecimentos”²¹².

Vencidos os entraves pode-se concluir que o ICMS Ecológico no Estado do Paraná produziu, ao longo desse curto período de existência, resultados muito promissores dentre os quais pode-se arrolar, de forma sumária, os principais:

“1- Aumento do número e da superfície das unidades de conservação- no âmbito estadual ocorreu um aumento de cerca de 950% da superfície das unidades de conservação;

2- Impacto nas finanças públicas municipais- os municípios tiveram um incremento nas suas receitas, sobretudo aqueles com mais restrição no uso do solo. Piraquara aumentou em 84% a sua participação no repasse do ICMS com o advento do critério ambiental. O mesmo ocorreu em relação à Guaraqueçaba (74%) e Céu Azul (65%);

3- Gastos municipais- embora o Estado não possa intervir na alocação dos recursos financeiros recebidos pelos municípios tem-se procurado orientá-los que quanto mais investimentos feitos com o objetivo de melhorar a qualidade das áreas de conservação, maior será a receita do ICMS Ecológico, sendo a recíproca também verdadeira. Além disso busca-se fomentar à criação de Conselhos Municipais de Meio Ambiente de modo a tornar mais efetiva a participação das comunidades como legitimadoras dos gastos públicos municipais.

4- Adoção do ICMS Ecológico por outros Estados- diversas legislações têm sido criadas no intuito da adoção do ICMS Ecológico em outros

²¹² LOUREIRO, Wilson. “ICMS Ecológico- incentivo econômico à conservação da biodiversidade, uma experiência exitosa no Brasil”. p. 55-56.

Estados da Federação como será analisado no item seguinte deste capítulo. Tal fato ratifica a vocação do ICMS Ecológico como um instrumento eficaz na tributação ambiental”.²¹³

Pelo estudo feito conclui-se que o ICMS Ecológico no Estado do Paraná, conforme revelam os dados até aqui mensurados pelos órgãos gestores, aponta para o fato de que quanto maior for o número de municípios participando da divisão do tributo, a capacidade de investimento local aumenta. Logo haverá um aumento na arrecadação geral do estado. Dessa forma, mesmo que ocorra uma redução no percentual de repasse para alguns municípios, o valor nominal arrecadado pode aumentar, gerando em decorrência um acréscimo no repasse para todos os municípios.

Isso é possível uma vez que o ICMS ecológico traz ínsito na sua configuração o princípio denominado protetor-recebedor, de acordo com o qual todo aquele, agente público ou privado, que protege um bem natural gerando com a sua conduta um benefício para a comunidade deve receber uma compensação financeira como incentivo pelo serviço de proteção ambiental prestado. Logo, o princípio do protetor-recebedor incentiva economicamente quem de alguma forma protege o meio ambiente.²¹⁴

Os resultados exitosos obtidos até aqui pelo ICMS Ecológico no Estado do Paraná têm ensejado a criação desse critério na distribuição do ICMS em outros estados da Federação; dessa forma, no item seguinte deste capítulo, será feita uma verificação sumária dos aspectos legais e materiais que estão sendo empregados nessas unidades federativas.

6.3 ICMS ECOLÓGICO – UTILIZAÇÃO PELOS DEMAIS ESTADOS BRASILEIROS

²¹³ LOUREIRO, Wilson. Idem. p. 57.

²¹⁴ LOUREIRO, Wilson. “O princípio do protetor-beneficiário na conservação da biodiversidade”. In: SIMPÓSIO INTERNACIONAL SOBRE ECOSSISTEMAS FLORESTAIS-Forest 96, Belo Horizonte. *Anais...*Belo Horizonte, 1996. p. 236-238.

O ICMS Ecológico, criado em 1991, no Estado do Paraná, tem sido reconhecido como um eficaz instrumento de intervenção do Estado no domínio econômico. Integrando a chamada tributação ambiental, essa espécie tributária prevista no artigo 155, II da Constituição Federal de 1988, realiza uma função extrafiscal na aplicação do referido tributo, através da inserção do critério ambiental na repartição da receita tributária do ICMS aos municípios. Por força do disposto no inciso II, do parágrafo único, artigo 158, da Constituição Federal de 1988, os Estados na forma de lei estadual podem estabelecer critérios próprios para a distribuição dessa parcela da receita tributária.

Com base nessa disposição legal e aliado à necessidade de resolver o problema de restrição do uso de terras municipais, nas quais são localizados mananciais de água e unidades de conservação, o Estado do Paraná implantou o ICMS Ecológico. Da origem fundada na compensação, passou essa forma de tributação ambiental a constituir um verdadeiro incentivo ao fomentar o desenvolvimento sustentável dos municípios.

O sucesso do empreendimento tem feito com que outros Estados da Federação incorporem nas suas legislações o ICMS Ecológico. Até o presente momento, dez unidades da federação já possuem legislação para a disciplina da referida exação. Outras sete unidades federativas realizam estudos no intuito de viabilizarem a implementação.

6.3.1 ICMS ECOLÓGICO – UNIDADES DA FEDERAÇÃO COM LEGISLAÇÃO

Neste item será feita uma análise das dez unidades da federação que já possuem o ICMS Ecológico previsto em lei, implantado ou em fase de implantação. Quanto ao Estado do Paraná, que integra o quantitativo mencionado, o estudo já foi realizado no item anterior. Na exposição será utilizado, como critério de enumeração, a ordem cronológica de criação do tributo pelos Estados.

6.3.1.1 ICMS ECOLÓGICO – ESTADO DE SÃO PAULO

No Estado de São Paulo, o ICMS Ecológico foi criado pela Lei Complementar Estadual n. 8.510, de 29 de dezembro de 1993, que estabeleceu:

“Artigo 1º. Os índices de participação dos municípios no produto de arrecadação do Imposto sobre Operações Relativas à Circulação de Mercadorias e sobre Prestações de Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação serão apurados, anualmente, na forma e prazo estabelecidos pela Secretaria da Fazenda para aplicação no exercício seguinte, com observância dos seguintes critérios:

V- 0,5 % (zero vírgula cinco por cento), com base no percentual entre a área total, no Estado, dos reservatórios de água destinados à geração de energia elétrica e a área desses reservatórios no município, existentes no exercício anterior, levantadas pela Secretaria de Energia;

VI- 0,5% (zero vírgula cinco por cento), em função de espaços territoriais especialmente protegidos existentes em cada município e no Estado, observados os critérios estabelecidos no Anexo desta lei.”

Verifica-se que o Estado de São Paulo adotou dois critérios para a distribuição do ICMS Ecológico: 0,5% para os municípios com reservatórios de água destinados à geração de energia elétrica e 0,5% destinados aos municípios que possuem unidades de conservação. Constatou-se que a

“diferença do modelo paulista em relação ao modelo paranaense está relacionada ao fato de que apenas as unidades de conservação criadas e geridas sob a responsabilidade do Estado geram benefícios financeiros aos municípios, não se considerando, então, as áreas sob a responsabilidade de outros níveis de governo ou mesmo as Reservas Particulares do Patrimônio Natural (RPPN), além de não existir um processo de avaliação qualitativa das unidades de conservação para efeito da composição do índice”²¹⁵.

6.3.1.2 ICMS ECOLÓGICO – ESTADO DE MINAS GERAIS

²¹⁵LOUREIRO, Wilson. “ICMS Ecológico: a contribuição conservacionista de uma política tributária”. In: CONGRESSO BRASILEIRO DE UNIDADES DE CONSERVAÇÃO, 1997, Curitiba. *Anais...* Curitiba: IAP, 1997. p. 500-517.

Em Minas Gerais, o ICMS Ecológico foi criado pela Lei Complementar Estadual n.12.040, de 28 de dezembro de 1995, que estabeleceu no seu artigo:

“Art. 1º. A parcela de receita do produto da arrecadação do Imposto sobre Operações Relativas à Circulação de Mercadorias e sobre Prestações de Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação – ICMS– pertencente aos municípios de que trata o inciso II do parágrafo único do artigo 158 da Constituição Federal, será distribuída nos percentuais e nos exercícios indicados no Anexo I desta Lei, conforme os seguintes critérios:

V- educação: relação entre o total de alunos atendidos, inclusive os alunos da pré-escola, e a capacidade mínima de atendimento pelo Município, publicada pela Secretaria de Estado da Educação até o dia 30 de abril de cada ano, relativamente aos dados do ano civil imediatamente anterior, calculada de acordo com o Anexo II desta Lei, observado o disposto no § 1º;

VI- área cultivada: relação percentual entre a área cultivada do município e a área cultivada do Estado, cujos dados serão publicados pela Secretaria de Estado da Agricultura, Pecuária e Abastecimento até o dia 30 de abril de cada ano, com base em dados fornecidos pelo IBGE;

VII- patrimônio cultural: relação percentual entre o índices para todos os municípios, fornecida pelo Instituto Estadual do Patrimônio Histórico e Artístico–IEPHA–, da Secretaria de Estado da Cultura, que fará publicar, até o dia 30 de abril de cada ano, os dados apurados relativos ao ano civil imediatamente anterior, observado o disposto no Anexo III desta Lei;

VIII- meio ambiente: observado o seguinte:

a- parcela de, no máximo, 50%(cinquenta por cento) do total será distribuída aos municípios cujos sistemas de tratamento ou disposição final de lixo ou de esgoto sanitário, com operação licenciada pelo órgão ambiental estadual, atendam, no mínimo, a, respectivamente, 70%(setenta por cento) e a 50%(cinquenta por cento) da população, sendo que o valor máximo a ser atribuído a cada município não excederá o respectivo investimento, estimado com base na população atendida e no custo médio “per capita”, fixado pelo Conselho Estadual de Política Ambiental, dos sistemas de aterro sanitário, usina de compostagem de lixo e estação de tratamento de esgotos sanitários;

b- o restante dos recursos será distribuído com base no Índice de Conservação do Município, calculado de acordo com o Anexo IV desta Lei, considerando-se as unidades de conservação estaduais, federais e particulares, bem como as unidades municipais que venham a ser cadastradas, observados os parâmetros e os procedimentos definidos pelo órgão ambiental estadual;

c- a Secretaria de Estado de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável fará publicar, até o dia 30 de abril de cada ano, os dados apurados relativamente ao ano civil imediatamente anterior, com relação de Municípios habilitados segundo as alíneas “a” e “b”;

IX- gasto com saúde: relação entre os gastos com saúde “per capita” do município e o somatório dos gastos com saúde “per capita” de todos os

municípios do Estado, calculada com base nos dados relativos ao segundo ano civil imediatamente anterior, fornecidos pelo Tribunal de Contas do Estado.”

Conhecida como “Lei Robin Hood” a lei mineira inseriu, entre os critérios para a distribuição do ICMS, além das unidades de conservação e os mananciais de abastecimento, o tratamento do lixo, do esgoto, o patrimônio cultural, as áreas cultivadas e a educação. Importante também observar que a lei criou uma progressividade nos percentuais de repasse que aumentam ano a ano.

6.3.1.3 ICMS ECOLÓGICO – ESTADO DE RONDÔNIA

No Estado de Rondônia, o ICMS Ecológico foi criado pela Lei Complementar Estadual n. 147, de 15 de janeiro de 1996. O artigo 1º, dispõe:

“Art. 1º. As parcelas de receita pertencentes aos municípios, provenientes do produto da arrecadação de impostos de competência do Estado e de transferências por este recebidas, serão distribuídas da seguinte forma:

e) 5% (cinco por cento) proporcionais à ocupação territorial dos municípios com unidades de conservação.”

O critério ambiental empregado pelo Estado de Rondônia, na distribuição da parcela do ICMS para os municípios, refere-se apenas às unidades de conservação. Deve-se observar, todavia, a previsão da lei quanto à redução do ICMS Ecológico para os municípios cujas unidades de conservação sofram invasões ou agressões. Tal referência encontra-se no parágrafo único do artigo 5º, que dispõe:

“Art. 5º. O órgão responsável pelo gerenciamento da política estadual de meio ambiente em parceria com outras instituições que possuam atribuições correlatas adotará um sistema de cadastramento das unidades de conservação municipais, estaduais e federais, de modo que lhe permita conhecer o nível de agressão sofrida por invasões ou explorações ilegais.

Parágrafo único – Serão aplicados redutores nos cálculos dos percentuais de participação dos municípios na repartição do imposto sobre operações relativas à circulação de mercadorias e prestação de serviços de transporte interestadual e intermunicipal e de

comunicação – ICMS, em função da comprovação de invasões ou explorações ilegais, repartindo-se o montante reduzido entre aqueles municípios cujas unidades de conservação estejam em acordo com a legislação ambiental.”

6.3.1.4 ICMS ECOLÓGICO – ESTADO DO AMAPÁ

O ICMS Ecológico, no Estado do Amapá, foi criado através da Lei Estadual n. 322, de 23 de dezembro de 1996. O Amapá, da mesma forma que outros estados, aliou às unidades de conservação outros critérios para a distribuição da receita tributária cabível aos municípios; entre os critérios estão a educação, as áreas cultivadas, o patrimônio cultural e a saúde.

A Lei n. 322 de 1996 assim dispõe no seu artigo 1º:

“Art. 1º. O Governo do Estado do Amapá, através da Secretaria de Estado da Fazenda, repassará aos Municípios:

II- 25%(vinte e cinco por cento) do produto da arrecadação do Imposto Estadual sobre Operações Relativas à Circulação de Mercadorias e sobre a Prestação dos Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal de Comunicações;

Art. 2º. As parcelas de receita de que tratam os incisos II e III deste artigo serão creditadas segundo os critérios a seguir:

II- 1/ 4 (um quarto) será distribuído nos percentuais e nos exercícios do Anexo I desta Lei conforme os seguintes critérios:

§ 4º. educação: relação entre o total de alunos atendidos, inclusive os alunos da pré-escola, e a capacidade mínima de atendimento pelo Município, publicada pela Secretaria de Estado da Educação até 30 de abril de cada ano, relativamente aos dados do ano civil imediatamente anterior, calculada de acordo com Anexo II desta Lei, observado o disposto no Art. 2º;

§ 5º. área cultivada: relação percentual entre a área cultivada do Município e a área cultivada do Estado, cujos dados publicados pela Secretaria de Estado da Agricultura, Pecuária e Abastecimento, até o dia 30 de abril de cada ano, com base em dados fornecidos pelo IBGE;

§ 6º. patrimônio cultural: relação percentual entre o Índice de Patrimônio Cultural do Município e o somatório dos índices para todos os Municípios, fornecida pela Fundação Estadual da Cultura, que fará publicar até o dia 30 de abril de cada ano, os dados apurados relativos ao

ano civil imediatamente anterior, observado o disposto no Anexo III desta Lei;

§ 7º. meio ambiente, observado o seguinte:

a) os recursos serão distribuídos com base no Índice de Conservação do Município, calculado de acordo com a Anexo IV desta lei, considerando-se as unidades de conservação estaduais, federais e particulares, bem como as unidades municipais que venham a ser cadastrados, observados os parâmetros e os procedimentos definidos pelo órgão ambiental estadual;

b) a Secretaria de Estado de Meio Ambiente fará publicar, até o dia 30 de abril de cada ano os dados apurados relativamente ao ano civil imediatamente anterior, com a relação de Municípios habilitados segundo a alínea anterior.

§ 8º. gastos com saúde: relação entre os gastos de saúde “per capita” do Município e o somatório dos gastos de saúde “per capita” de todos os Municípios do Estado, calculada com base nos dados relativos ao segundo ano civil imediatamente anterior, atestados pelo Tribunal de Contas do Estado.”

6.3.1.5 ICMS ECOLÓGICO – ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL

No Estado do Rio Grande do Sul o ICMS Ecológico foi criado pela Lei

Estadual n. 11.038, de 14 de novembro de 1997, que dispõe:

“Art. 1º. O índice de participação de cada município na parcela de 25%(vinte e cinco por cento) do produto da arrecadação do Imposto sobre Operações Relativas à Circulação de Mercadorias e sobre Prestações de Serviços de Transporte Interestadual e de Comunicação (ICMS), reservada aos municípios consoante o estabelecido no inciso IV do artigo 158 da Constituição Federal, será obtido conforme os seguintes critérios:

III- 7%(sete por cento) com base na relação percentual entre a área do município, multiplicando-se por 3 (três) as áreas de preservação ambiental e aquelas inundadas por barragens, exceto as localizadas nos municípios sedes das usinas hidrelétricas, e a área calculada do Estado, no último dia do ano civil a que se refere a apuração, informadas, em quilômetros quadrados, pela Divisão de Geografia e Cartografia da Secretaria da Agricultura e Abastecimento do Estado-SAA.”

O critério ambiental adotado pela citada lei refere-se às unidades de conservação e teve sua implementação feita através da criação do Sistema Estadual de Unidades de Conservação.

6.3.1.6 ICMS ECOLÓGICO – ESTADO DO MATO GROSSO

O ICMS Ecológico no Estado do Mato Grosso foi criado através da Lei Complementar Estadual n. 73, de 7 de dezembro de 2000. Essa lei estabelece como critérios para a distribuição da parcela do ICMS cabível aos municípios, no âmbito ambiental, de acordo com o parágrafo único do seu artigo 2º, a existência de unidades de conservação, terra indígena e saneamento ambiental.

A aplicação dos critérios referidos é feita de forma gradual considerando os seguintes aspectos:

“Art. 7. Para o cálculo do critério Saneamento Ambiental deverão ser observados os Sistemas de Captação, Tratamento e Distribuição de Água, Sistemas de Coleta, Tratamento e Disposição Final de Resíduos Sólidos e Sistemas de Esgotamentos Sanitários nos Municípios.

§ 1º. A Fundação Estadual do Meio Ambiente–FEMA fará publicar anualmente a lista dos Municípios habilitados a receberem a cota parte referente ao critério Saneamento Ambiental, a partir do segundo exercício fiscal da vigência desta lei complementar.

§ 2º. A parcela referente ao critério Saneamento Ambiental será calculada e distribuída a partir do terceiro exercício fiscal após a vigência desta lei complementar.

§ 3º. No período da não vigência da distribuição da parcela referida no parágrafo anterior, a mesma será calculada e distribuída 100% (cem por cento) da parcela no critério Receita Própria.

§ 4º. A Fundação Estadual do Meio Ambiente–FEMA deverá indicar os requisitos mínimos a serem apresentados pelos Municípios para pleitear o recurso referente ao critério Saneamento Ambiental.

Art. 8. O critério Unidade de Conservação/Terra Indígena deverá ser calculado através da relação percentual entre o índice de Unidades de Conservação dos Municípios e a soma dos índices de Unidades de Conservação de todos os Municípios do Estado calculados de acordo com o definido no Anexo I desta lei, considerando-se as Unidades de Conservação Municipais, Estaduais e Federais cadastradas e aquelas que venham a ser cadastradas, inclusive Áreas Indígenas, observados os parâmetros e os procedimentos definidos pelo Órgão Ambiental Estadual e Federal. Deverão ser observados, também, o Sistema Estadual de Unidades de Conservação–SEUC, instituído pelo Decreto n. 1,795, de 04 de novembro de 1997, e o Sistema Nacional de Unidades de Conservação, definido em legislação federal.”

6.3.1.7 ICMS ECOLÓGICO – ESTADO DO MATO GROSSO DO SUL

No Estado do Mato Grosso do Sul, o ICMS Ecológico foi criado pela Lei Complementar Estadual n. 2.193, de 19 de dezembro de 2000. A lei estabelece:

“Art. 1º. São beneficiados pela Lei, Municípios que abriguem em seu território unidade de conservação ou que sejam diretamente influenciados por elas, ou aqueles com mananciais de abastecimento público.

Art. 2º. Para efeitos desta Lei, consideram-se unidades de conservação, sejam elas instituídas pelos Municípios, pelo Estado e pela União, as reservas biológicas, parques, os monumentos naturais, os refúgios de vida silvestre, as reservas da fauna, as estradas cênicas, os rios cênicos, as reservas de recursos naturais e as áreas de terras indígenas, consonante com o respectivo Sistema Estadual de Unidades de Conservação .

Art. 3º. Fica instituído o Cadastro Estadual de Unidades de Conservação e de mananciais de abastecimento público, sob a responsabilidade e gestão da Fundação Estadual de Meio Ambiente Pantanal–FEMAP.

Art. 4º. Os critérios técnicos de alocação dos recursos e os índices percentuais relativos a cada Município serão definidos e calculados pela Fundação Estadual de Meio Ambiente–FEMAP, que manterá um Programa de apoio aos Municípios visando integrá-los aos benefícios desta Lei.”

Depreende-se da lei que esse estado adota o critério das unidades de conservação e dos mananciais de abastecimento de água, para realizar a distribuição da parcela do ICMS cabível aos municípios. Importante ressaltar que o critério referente aos mananciais deve-se ao fato de que a maioria da captação de água no estado é feita por meio de poços artesianos. Também o Estado do Mato Grosso do Sul foi o primeiro estado

brasileiro a adotar uma legislação específica acerca das RPPN, fato que enseja o aumento dessa modalidade de unidade de conservação.

6.3.1.8 ICMS SÓCIO AMBIENTAL – ESTADO DE PERNAMBUCO

O Estado de Pernambuco, através da Lei Estadual n. 11.899, de 21 de dezembro de 2000, criou o ICMS Sócio-Ambiental. Essa lei foi regulamentada pelo Decreto Estadual n. 23.473, de 10 de agosto de 2001. Os critérios empregados pela legislação pernambucana almejam “conciliar três grandes vertentes de desenvolvimento, quais sejam: proteção ambiental, eficiência econômica e equidade social”.²¹⁶ Constatase na lei do Estado de Pernambuco a presença de critérios que incentivam os municípios ao implemento do desenvolvimento sustentável. Esse fato pode ser constatado, por exemplo, pelo disposto nos artigos 11 e 12 do Decreto n. 23.473 de 2001, que estabelece como regra para a distribuição da receita do ICMS o número de crianças efetivamente matriculadas nas escolas municipais e também o índice de mortalidade infantil nos municípios. Os critérios adotados conforme a lei observam:

“Art. 2º. A participação de cada município, na receita do ICMS que lhe é destinada, será determinada mediante a aplicação de um índice percentual correspondente à soma das seguintes parcelas:

III- a partir de 2003, 15%(quinze por cento), que serão distribuídos entre os municípios da seguinte forma:

a) 1% (um por cento), a ser distribuído entre os municípios que possuam Unidades de Conservação, que integrem os sistemas nacional, estadual e municipal de unidade de conservação, com base em dados fornecidos,

²¹⁶ COUTINHO, João Hélio de Farias Moraes e outros. “Instrumentos jurídico-econômicos e preservação do meio ambiente: um enfoque no ICMS Sócio-Ambiental”. *Revista de Informação Legislativa*. Senado Federal Brasília, n. 154, p. 197, abr./jun. 2002.

anualmente, pela Companhia Pernambucana do Meio Ambiente–CPRH, considerando-se a participação relativa de cada município na área total de conservação do Estado;

b) 5%(cinco por cento), que serão distribuídos em parcelas iguais entre os municípios que possuam Unidade de Compostagem ou Aterro Sanitário Controlado, com base em informações fornecidas, anualmente, pela CPRH;

c) 3%(três por cento), que serão distribuídos entre os municípios, de acordo com o seu desempenho na área de Saúde, considerando-se a participação relativa do inverso do coeficiente da mortalidade infantil, com base em dados fornecidos pela Secretaria de Saúde do Estado;

d) 3%(três por cento), que serão distribuídos entre os municípios, de acordo com o seu desempenho na área de Educação, considerando-se a participação relativa no número de alunos matriculados no ensino fundamental em escolas municipais, com base no resultado do censo escolar anual, publicado por meio de portaria do Ministério da Educação;

e) 3%(três por cento), que serão distribuídos entre os municípios, de acordo com o seu desempenho na Receita Tributária Própria considerando-se a sua participação relativa na arrecadação “per capita” de tributos municipais de todos os municípios do Estado, com base em dados fornecidos pelo Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco.

§ 1º. No exercício de 2002, as parcelas de que tratam os incisos II e III serão alteradas em cinco pontos percentuais, passando a vigorar da seguinte forma:

I– relativamente ao inciso II: 15%(quinze por cento); e

II– relativamente ao inciso III: 10%(dez por cento).”

6.3.1.9 ICMS ECOLÓGICO – ESTADO DO TOCANTINS

No Estado do Tocantins, o ICMS Ecológico foi criado pela Lei Estadual n.1.323, de 4 de abril de 2002. O ICMS Ecológico nesse estado, além de prestigiar os critérios referentes às unidades de conservação e aos mananciais de água, contempla outros critérios que visam ao desenvolvimento sustentável dos municípios, propiciando por meio da ação efetiva do poder público municipal e da sociedade civil fomentar uma melhoria na qualidade de vida, diminuindo as desigualdades sociais e envidando esforços, com o intuito de erradicar a pobreza. Sendo assim, ações da Secretaria de Estado do Planejamento e Meio Ambiente (SEPLAN) e da Fundação Natureza de Tocantins (NATURATINS) buscam

efetivar por meio de um dos critérios da redistribuição do ICMS a implantação de uma Política Municipal de Meio Ambiente induzindo cada município a elaborar e implementar a Agenda 21 Local.

A Lei Estadual do ICMS Ecológico estabelece os seguintes critérios:

“Art. 1º. Na composição dos cálculos da parcela do produto da arrecadação do Imposto Sobre Operações Relativas à Circulação de Mercadorias e Sobre a Prestação de Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação-ICMS, a partir do exercício de 2003, serão adotados índices que incentivem os municípios a:

I- criar leis, decretos e dotações orçamentárias que resultem na estruturação e implementação da Política Municipal de Meio Ambiente e da Agenda 21 local;

II- abrigar unidades de conservação ambiental, inclusive terras indígenas;

III- controlar queimadas e combater incêndios;

IV- promover:

a) a conservação e o manejo do solo;

b) o saneamento básico;

c) a conservação da água;

d) a coleta e destinação do lixo.”

6.3.2 ICMS ECOLÓGICO - PROJETOS DE IMPLANTAÇÃO EM ANDAMENTO

O ICMS Ecológico está sendo objeto de estudos com vistas a sua implantação, até o presente momento, em sete estados brasileiros. São os Estados de: Bahia, Ceará, Espírito Santo, Goiás, Rio de Janeiro, Santa Catarina e Pará. Os principais fatos e características dos projetos de criação do ICMS Ecológico nessas unidades da federação serão objeto de uma breve análise.

No Estado da Bahia, as discussões acerca da criação do ICMS Ecológico datam de 1995. Nessa época estudos começaram a ser realizados com a participação de diversas entidades, entre elas, o Instituto de Estudo Sócio-Ambiental do Sul da Bahia (IESB), a Assembléia Legislativa do Estado, a Associação dos Municípios da Região Cacaueira-AMURC e o Conselho da Reserva da Biosfera da Mata Atlântica. No ano de 2000, a Secretaria da Fazenda do Estado elaborou Projeto de Lei intitulado “ICMS

Cidadão”. O referido projeto contempla os tradicionais critérios das unidades de conservação e mananciais de água, agregando ainda as questões relacionadas à educação, à saúde e ao saneamento ambiental.

No Estado do Ceará, os estudos visando à implantação do ICMS Ecológico abrangem, como critérios de repartição da receita, além das unidades de conservação e dos mananciais de abastecimento de água, a preocupação com a desertificação, de forma que se busque inserir um critério que possa auxiliar no combate e controle dessa situação que caracteriza muitas áreas do estado. No intuito de se efetivar a criação do ICMS Ecológico, tramita no Legislativo Estadual um Anteprojeto de Lei n. 33 de 1997.

No Estado do Espírito Santo, a edição da Emenda Constitucional Estadual n. 11 de 1996 ensejou a criação da Lei Estadual n.5.265, de 10 de setembro de 1996, que estabeleceu, no seu artigo 1º, que “O Poder Executivo fica autorizado a criar mecanismos de compensação financeira para repasse aos municípios que sofram restrições de uso de solo por abrigarem, em seus territórios, áreas protegidas por unidades de conservação, áreas naturais em avançado estado de regeneração, reservatórios e mananciais de abastecimento público”. Decorrente dessa autorização legal, a Secretaria de Estado do Meio Ambiente elaborou três propostas de lei no escopo da adoção do ICMS Ecológico.

Em Goiás, a implantação do ICMS Ecológico tem sido dificultada pelo artigo 107 da Constituição Estadual que dispõe:

“Art. 107. Pertencem aos Municípios:

IV- vinte e cinco por cento do produto da arrecadação do imposto do Estado sobre operações relativas à circulação de mercadorias e sobre prestação de serviços de transporte interestadual e intermunicipal e de comunicação.

§ 1º. As parcelas de receita pertencentes aos Municípios, mencionadas nos incisos IV e VI deste artigo, serão creditadas conforme os seguintes critérios:

I- noventa por cento na proporção do valor adicionado nas operações relativas à circulação de mercadorias e nas prestações de serviços, realizadas em seus territórios;

II- dez por cento, distribuídos em quotas iguais entre todos os Municípios.”

Dessa forma, a Secretaria de Meio Ambiente do Estado elaborou duas propostas encaminhadas ao legislativo estadual. A primeira proposta visa alterar o texto da Constituição estadual. A segunda proposta estabelece que a fixação dos critérios de distribuição do ICMS seja feita por meio de lei complementar.

No Estado do Pará, foi elaborado um anteprojeto de lei com o objetivo de introduzir o ICMS Ecológico. No citado anteprojeto foram considerados os critérios das unidades de conservação, do saneamento básico, da saúde e da educação, com o fim de efetuar as distribuições do ICMS Ecológico. O referido anteprojeto, todavia, foi arquivado.

O Estado do Rio de Janeiro vem discutindo a implantação do ICMS Ecológico há cerca de oito anos. Debates envolvendo diversas entidades da sociedade civil, em especial o Conselho Regional de Engenharia, Agronomia e Arquitetura, tem buscado elaborar uma proposta de ICMS Ecológico para o Estado que abrigue no seu contexto as unidades de conservação bem como os aspectos atinentes ao saneamento básico.

No Estado de Santa Catarina, o Projeto Viva o Verde, apresentado em 1995, é um dos seis projetos de lei que tramitam na Assembléia Legislativa do estado, com o intuito da adoção do ICMS Ecológico. Em 2001 foi realizada uma Audiência Pública no escopo de unificar os seis projetos, com a elaboração de um projeto de consenso, o qual, após elaborado, foi encaminhado à Assembléia Legislativa em 21 de junho de 2001.

Constata-se assim que a proposta trazida pelo ICMS Ecológico tem sido valorizada pelas diversas legislações dos estados brasileiros, uma vez que representa uma aplicação extrafiscal do ICMS e contempla a realização de objetivos ambientais imprescindíveis ao equilíbrio ecológico.

CONCLUSÃO

No presente trabalho buscou-se mostrar a importância da tributação ambiental no seu aspecto extrafiscal como um valioso instrumento de que se pode valer o Estado na sua caminhada de proteção do meio ambiente.

Dessa forma, nos capítulos que constituem a primeira parte do trabalho, restou comprovado que a preocupação do homem com o meio ambiente tem ensejado as mais diversas ações no sentido de preservá-lo. Nesse aspecto, o emprego da tributação ambiental no viés extrafiscal apresenta-se como uma forma eficaz no trato das questões ambientais.

Constatou-se que a extrafiscalidade guarda uma relação muito próxima com a proteção da natureza, fato que revela a perfeita pertinência da adequação da tributação ambiental no escopo perseguido pelo Estado na busca do equilíbrio ecológico.

A interação havida entre o Direito Ambiental e o Direito Tributário encontra na tributação ambiental uma possibilidade de se concretizar um desenvolvimento econômico sustentável, fruto da conscientização da sociedade, de que é necessária a participação de

todos nesse processo garantidor de uma qualidade de vida assegurada às presentes gerações e extensiva às gerações que virão.

Na segunda parte do trabalho, conclui-se que a tributação ambiental, perfeitamente inserida no âmbito da teoria geral do Direito Tributário acena, através de uma verdadeira hipótese de incidência ambiental, com o emprego do tributo, sobretudo, na sua acepção extrafiscal, como um instrumento eficaz de preservação do ambiente.

Essa afirmação resta comprovada pelo relato das experiências acerca da tributação ambiental existentes em diversos países do mundo, principalmente no continente europeu, as quais têm-se revelado como medidas efetivamente viáveis para a preservação e proteção do meio ambiente.

No Brasil constata-se que a tributação ambiental está em fase de implantação. Importante salientar que, pela análise do Sistema Tributário Nacional vigente, a aplicação do tributo ambiental é perfeitamente viável, sobretudo através das espécies tributárias que guardam uma maior relação com a extrafiscalidade, como é o caso dos Impostos sobre a propriedade Urbana e Rural, o Imposto de Renda, o IPI e o ICMS.

O estudo feito de forma mais acurada acerca do ICMS Ecológico ratifica o convencimento da propriedade no emprego extrafiscal da tributação ambiental. Sem dúvida, conforme resta provado no desenvolvimento da pesquisa realizada, o ICMS Ecológico, criado no Estado do Paraná, no ano de 1991, fundado em norma permissiva inserida na Constituição Federal, que autoriza aos estados o emprego de parcela do ICMS, devido aos municípios em função da repartição tributária, nos termos do disposto em lei estadual, desponta como eficaz exemplo da tributação ambiental no direito pátrio.

O sucesso comprovado do ICMS Ecológico no Estado do Paraná se estende, até o presente momento, a outras dezesseis unidades da federação brasileira, nas quais a legislação já existente ou em fase de discussão revela novos matizes para sua aplicação.

A pesquisa realizada pelo levantamento de todas as legislações do ICMS Ecológico, implantado ou em fase de implantação nas unidades federativas estaduais, aponta para seu emprego no fomento das áreas de conservação, mananciais de abastecimento de água, coleta e tratamento dos resíduos domésticos e industriais, saneamento básico, saúde, educação, patrimônio histórico, entre outros.

Dessa forma, pode-se concluir, através do ICMS Ecológico, que a tributação ambiental pode e deve ser empregada pelo estado na proteção e preservação do meio ambiente.

No nosso país, neste momento político e histórico vivido, onde as reformas da previdência social e tributária estão sendo debatidas por toda a sociedade, é fundamental que se busque inserir, nos mandamentos legais que delas surgirão, a preocupação com os cuidados em relação ao meio ambiente.

Estado e sociedade, irmanados pela solidariedade, no ideal do desenvolvimento sustentável, têm todas as condições para, em sendo protagonistas da sua história, escreverem uma nova página onde sejam traçados, como fundamentos da existência, vida digna e com qualidade, aos que hoje vivem e àqueles que amanhã virão.

BIBLIOGRAFIA

ALTAMIRANO, Alejandro C. “El derecho constitucional a un ambiente sano, derechos humanos y su vinculación con el derecho tributario”. *Revista Tributária e de Finanças Públicas*. São Paulo: Revista dos Tribunais, n. 40, p.31-91, set.2001.

AMAPÁ. Lei n. 322, de 23 de dezembro de 1996. Dispõe sobre distribuição da parcela da receita do produto da arrecadação dos impostos estaduais conforme disposições contidas no Artigo 158 da Constituição Federal e Lei Complementar Federal n. 63/90, e dá outras providências. *Diário Oficial do Estado do Amapá*, Macapá, 1996.

ANTUNES, Paulo de Bessa. *Direito ambiental*. Rio de Janeiro: Lúmen Júris, 2000.

ARAGÃO, Maria Alexandra de Sousa. *O princípio do poluidor-pagador: pedra angular da política comunitária do ambiente*. Coimbra: Coimbra Editora, 1997.

ARAÚJO, Cláudia de Rezende Machado de. “Extrafiscalidade”. *Revista de Informação Legislativa*. Senado Federal. Brasília, n.132, p. 329-334, out./dez. 1996.

ATALIBA, Geraldo. *Hipótese de incidência tributária*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1987.

BALEEIRO, Aliomar. *Direito tributário brasileiro*. Rio de Janeiro: Forense, 2001.

BALEEIRO, Aliomar. *Uma introdução à ciência das finanças*. Rio de Janeiro: Forense, 1984.

BARBIERI, José Carlos. *Desenvolvimento e meio ambiente: As Estratégias de Mudanças da Agenda 21*. Petrópolis: Vozes, 2000.

BECKER, Alfredo Augusto. *Teoria geral do direito tributário*. São Paulo: Saraiva, 1963.

BENJAMIN, Antônio Herman. *Direito ambiental das áreas protegidas*. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2001.

BERNI, Maurício Batista. (Org.) *Direito tributário*. Porto Alegre: Síntese, 2000.

BOBBIO, Norberto. *A Era dos direitos*. Rio de Janeiro: Campus, 1992.

BONAVIDES, Paulo. *Do estado liberal ao estado social*. São Paulo: Malheiros, 1996.

BORGES, Roxana; VARELLA, Marcelo Dias. *O novo em direito ambiental*. Belo Horizonte: Del Rey, 1998.

- BOTALLO, Eduardo Domingos. *Fundamentos do IPI*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2002.
- BOTELHO, Werther. *Da tributação e sua destinação*. Belo Horizonte: Del Rey, 1994.
- BRANCO, Samuel Murgel. *O meio ambiente em debate*. São Paulo: Moderna, 1997.
- BRASIL. “Fundamentos da Reforma”. *Discriminação constitucional de rendas*. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas–Comissão de Reforma do Ministério da Fazenda, 1965.
- BRASIL. “Programa de Ação Econômica do Governo, 1964-1966”. Brasília: Ministério Extraordinário para o Planejamento e Coordenação Econômica, 1964.
- BRASIL. *Código Tributário Nacional*. Lei n. 5.172, de 25 de outubro de 1966. São Paulo: Saraiva, 2003.
- BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil*. São Paulo: Saraiva, 2003.
- BRASIL. Lei n. 5.106, de 2 de setembro de 1966. Dispõe sobre os incentivos fiscais concedidos a empreendimentos florestais. *Diário Oficial da União*, Brasília, 1966.
- BRASIL. Lei n. 6.938, de 31 de agosto de 1981. Dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente, seus fins e mecanismos de formulação e aplicação, e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, Brasília, 1981.
- BRASIL. Lei n.10.257, de 10 de julho de 2001. Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, Brasília, 2001.
- BRASIL. República Federativa do Brasil. II Plano Nacional de Desenvolvimento (1975-1979). Brasília, Presidência da República, 1974.
- BRODHAG, Christian. *As Quatro Verdades do Planeta: Por uma outra civilização*. Lisboa: Piaget, 1994.
- BROWN, Lester R.; FLAVIN, Christopher; POSTEL, Sandra. *La salvación del planeta*. Barcelona: Apóstrofe, 1992.
- BROWN, Lester. “Poluiu Pagou”. *Revista Veja*, São Paulo: Abril, p. 11-15, 9 de maio de 2001.
- CAIRNCROSS, Frances. *Meio Ambiente: custos e benefícios*. São Paulo: Nobel, 1992.
- CAPELLI, Sílvia. “O estudo do impacto ambiental na realidade brasileira”. *Revista do Ministério Público do Rio Grande do Sul*, Porto Alegre, n. 27, p. 52-55, 1992.
- CAPRA, Fritjof. *A teia da vida*. São Paulo: Cultrix, 2001.
- CARELLI, Mariluci Neis. “O Impacto da Crise Sócio-Ecológica sobre o Pensamento Social: Novos Horizontes”. *Revista Univille*, Joinville, n. 2, p. 99-108, 1988.

- CARRAZA, Elizabeth Nazar (coord.). *Direito tributário constitucional*. São Paulo: Max Limonad, 1999.
- CARRAZA, Elizabeth Nazar. *IPTU & progressividade: igualdade e capacidade contributiva*. Curitiba: Juruá, 2002.
- CARRAZA, Roque Antônio. *Curso de direito constitucional tributário*. São Paulo: Malheiros, 2002.
- CARVALHO, Paulo de Barros. *Curso de direito tributário*. São Paulo: Saraiva, 1999.
- CARVALHOSA, Modesto. *A ordem econômica na constituição de 1969*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1972.
- COELHO, Sacha Calmon Navarro. *Comentários à constituição de 1988: Sistema Tributário*. Rio de Janeiro: Forense, 1990.
- COELHO, Sacha Calmon Navarro. *Curso de direito tributário brasileiro*. Rio de Janeiro: Forense, 2002.
- COSTA, Alcides Jorge. “Natureza Jurídica dos Empréstimos Compulsórios”. *Revista de Direito Administrativo*, n.70, p. 1-11, out./dez.1962.
- COSTA, Regina Helena. *Princípio da capacidade contributiva*. São Paulo: Malheiros, 1993.
- COUTINHO, João Hélio de Farias Moraes et al. “Instrumentos jurídico-econômicos e preservação do meio ambiente: um enfoque no ICMS Sócio-Ambiental”. *Revista de Informação Legislativa*. Senado Federal. Brasília, n. 154, p. 189-201, abr./jun. 2002.
- CUSTÓDIO, Helenita Barreira. “Direito à Educação Ambiental e à Conscientização Pública”. *Revista de Direito Ambiental*, São Paulo: Revista dos Tribunais, n.18, p.39-56, abr./jun.2000.
- DALTON, Hugh. *Princípios de finanças públicas*. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1960.
- DEAN, Warren. *A ferro e fogo*. São Paulo: Companhia das Letras, 1996.
- DEODATO, Alberto. *As funções extra-fiscais do imposto*. Belo Horizonte: Imprensa Oficial, 1949.
- DERANI, Cristiane. “Meio Ambiente Ecologicamente Equilibrado: Direito Fundamental e Princípio da Atividade Econômica”. *Advocacia Pública & Sociedade*. São Paulo: Max Limonad, n. 3, p.91-101, 1998.
- DERANI, Cristiane. *Direito ambiental econômico*. São Paulo: Max Limonad, 2001.
- DIAS, Genebaldo Freire. *Elementos para a capacitação em educação ambiental*. Ilhéus: Editus, 1999.

- DORST, Jean. *Antes que a natureza morra: por uma ecologia política*. São Paulo: Edgard Blucher-Editora, USP, 1973.
- FALCÃO, Amílcar de Araújo. *Fato gerador da obrigação tributária*. Rio de Janeiro: Forense, 1994.
- FALCÃO, Raimundo Bezerra. *Tributação e mudança social*. Rio de Janeiro: Forense, 1981.
- FALK, Richard A. *Morte e sobrevivência da terra: a ecologia e as soluções para salvar o planeta*. Rio de Janeiro: Arte Nova, 1972.
- FANUCCHI, Fábio. *Curso de direito tributário brasileiro*. São Paulo: Resenha Tributária, 1986.
- FELDMANN, Fábio. “Muito desenvolvimento e pouca sustentabilidade”. *Ecologia e Desenvolvimento*. Rio de Janeiro: Terceiro Milênio, n.100, p.9-11, 2002.
- FERRAJOLI, Luigi. *Derecho y razón*. Madrid: Trotta, 2000.
- FERREIRA FILHO, Manuel Gonçalves “Os direitos fundamentais. Problemas jurídicos, particularmente em face da Constituição brasileira de 1988”. *Revista de Direito Administrativo*, Rio de Janeiro: Renovar, n. 203, p.1-10, 1996.
- FERREIRA, Sérgio D’Andrea. “O Incentivo Fiscal como Instituto do Direito Econômico”. *Revista de Direito Administrativo*, Rio de Janeiro: Renovar, n. 211, p. 31-46, jan./mar.1998.
- FIGUEIREDO, Paulo Jorge Moraes. *A sociedade do lixo: os resíduos, a questão energética e a crise ambiental*. Piracicaba: Editora Unimep, 1995.
- FONROUGE, Carlos Giuliani. *Derecho financiero*. Buenos Aires: Depalma, 1990.
- FREITAS, Vladimir Passos de. *A constituição federal e a efetividade das normas ambientais*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2000.
- FREITAS, Vladimir Passos de. *Direito ambiental em evolução*. Curitiba: Juruá, 1998.
- GOMES, Luis Roberto. “Princípios constitucionais de proteção ao meio ambiente”. *Revista de Direito Ambiental*, São Paulo: Revista dos Tribunais, n. 16, p. 164-191, out./dez. 1999.
- GRAU, Eros Roberto. *A ordem econômica na Constituição de 1988: interpretação e crítica*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1990.
- GRAU, Eros Roberto. *Direito urbano*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1983.
- GRECO, Marco Aurélio. *Dinâmica da tributação e procedimento*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1979.
- GUALAZZI, Eduardo Lobo Botelho. “Direito administrativo ambiental”. *Revista da Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo*, v. 82, p.169-171, 1987.

KUHN, Thomas S. *A estrutura das revoluções científicas*. São Paulo: Perspectiva, 1997.

LAGO, Antonio Pádua. *O que é ecologia?* São Paulo: Brasiliense, 1988.

LAYRARGUES, Philippe Pomier. “Sistemas de gerenciamento ambiental, tecnologia limpa e consumidor verde: a delicada relação empresa-meio ambiente no ecocapitalismo”. *Revista de Administração de Empresas – EAESP – Fundação Getúlio Vargas*, São Paulo, n. 2, p.80-88, abr./jun 2000.

LOBATO, Anderson Orestes Cavalcante. “O reconhecimento e as garantias constitucionais dos direitos fundamentais”. *Cadernos de direito constitucional e ciência política*, n. 22, p. 147-149, jan./mar. 1998.

LOPES, José Reinaldo de Lima. *O direito na história: lições introdutórias*. São Paulo: Max Limonad, 2000.

LOUREIRO, Wilson. “ICMS Ecológico: a contribuição conservacionista de uma política tributária”. *CONGRESSO BRASILEIRO DE UNIDADES DE CONSERVAÇÃO*, 1997, Curitiba. Anais...Curitiba: IAP, 1997. p.500-517.

LOUREIRO, Wilson. “ICMS Ecológico – incentivo econômico à conservação da biodiversidade, uma experiência exitosa no Brasil”. *Revista de Administração Municipal*, Curitiba, n. 221, p.49-60, 1997.

LOUREIRO, Wilson. “O princípio do protetor-beneficiário na conservação da biodiversidade”. *SIMPÓSIO INTERNACIONAL SOBRE ECOSSISTEMAS FLORESTAIS-FOREST 96*, Belo Horizonte. Anais...Belo Horizonte, 1996. p. 236-238.

MACHADO, Hugo de Brito. *Curso de direito tributário*. São Paulo: Malheiros, 1999.

MACHADO, Paulo Affonso Leme. *Direito ambiental brasileiro*. São Paulo: Malheiros, 1996.

MARTINEZ, Pedro Mário Soares. *Direito fiscal*. Coimbra: Almedina, 1993.

MATEO, Ramón Martín. *Tratado de derecho ambiental*. Madrid: Trivium, 1991.

MATO GROSSO DO SUL. Lei n. 2.193, de 19 de dezembro de 2000. Dispõe sobre o ICMS Ecológico na forma do art. 1º, III da Lei Complementar n. 57 de 4 de janeiro de 1991, com redação dada pela Lei Complementar n. 77, de 7 de dezembro de 1994, e dá outras providências. *Diário Oficial do Estado do Mato Grosso do Sul*, Campo Grande, 2000.

MATO GROSSO. Lei Complementar n. 73, de 07 de dezembro de 2000. Dispõe sobre os critérios de distribuição da parcela de receita do ICMS pertencente aos Municípios, de que tratam os incisos I e II do parágrafo único do art. 157 da Constituição Estadual e dá outras providências. *Diário Oficial do Estado do Mato Grosso*, Cuiabá, 2000.

McCORMICK, John. *Rumo ao paraíso: a história do movimento ambientalista*. Rio de Janeiro: Relume-Dumerá, 1992.

- MEADOWS, D. et Al. *Limites do crescimento*. São Paulo: Perspectiva, 1978.
- MEDAUAR, Odete. *Direito administrativo moderno*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2002.
- MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito administrativo*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1990.
- MELLO, Celso Antônio Bandeira de (org.). *Estudos em homenagem a Geraldo Ataliba*. São Paulo: Malheiros, 1997.
- MELLO, Celso Antônio Bandeira de. *Elementos de direito administrativo*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1991.
- MELLO, Marcelo Pereira de. “Políticas públicas de proteção ambiental no Brasil e no México: elementos para uma análise comparada dos processos de definição dos problemas ambientais e das políticas”. *Revista da Faculdade de Direito da UFF*, Rio de Janeiro, n.1, p.89-91, 1998.
- MICHELE, Gian Antonio. *Curso de direito tributário*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1978.
- MILARE, Edis. “Princípios fundamentais do direito do ambiente”. *Revista dos Tribunais*, São Paulo, n. 756, p. 53-68, out.1998.
- MINAS GERAIS. Lei n. 12.040, de 28 de dezembro de 1995. Dispõe sobre a distribuição da parcela de receita do produto da arrecadação do ICMS pertencente aos municípios, de que trata o inciso II do parágrafo único do artigo 158 da Constituição Federal, e dá outras providências. *Diário Oficial do Estado de Minas Gerais*, Belo Horizonte, 1995.
- MIRRA, Álvaro Luiz Valery. “Princípios Fundamentais do Direito Ambiental”. *Revista de Direito Ambiental*. São Paulo: Revista dos Tribunais, n.2, p. 50-56, abr./jun. 1996.
- MIRRA, Álvaro Luiz Valery. *Impacto ambiental: aspectos da legislação brasileira*. São Paulo: Juarez de Oliveira, 2002.
- MORAES, Bernardo Ribeiro de. “O Imposto sobre circulação de mercadorias no sistema tributário nacional”. *Caderno de Pesquisas Tributárias*, São Paulo: Co-edição do Centro de Estudos de Extensão Universitária e Editora Resenha Tributária, n. 3, p. 23-108, 1978.
- MORAES, Bernardo Ribeiro de. *Compêndio de direito tributário*. Rio de Janeiro: Forense, 1994.
- MORAES, Bernardo Ribeiro de. *Doutrina e prática das taxas*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1976.
- MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. *Introdução ao Direito Ecológico e ao Direito Urbanístico*. Rio de Janeiro: Forense, 1977.
- MORENO, José Luis Serrano. *Cuatro métodos para leer el derecho ambiental*. Comares: Granada, 1994.

MORIN, Edgar. *O método II: a vida da vida*. Lisboa: Editora Europa-América, 1984.

MORIN, Edgar. *Terra-pátria*. Porto Alegre: Sulina, 1995.

MUKAI, Thoshio. *Direito ambiental sistematizado*. Rio de Janeiro: Forense, 1998.

NETTO, Sérgio. “O Balanço Ambiental dos 500 Anos da História do Brasil”. *Revista dos Mestrados em Direito Econômico da Universidade da Bahia*. Salvador, n.5, p. 27-54, jan.96/dez.97.

NEUMARK, Fritz. *Problemas econômicos y financieros del estado intervencionista*. Madrid: Editorial de Derecho Financiero, 1964.

NOGUEIRA, Ruy Barbosa. *Curso de direito tributário*. São Paulo: Saraiva, 1989.

NOVELLI, Flávio Bauer. *Tratado de direito tributário Brasileiro*. Rio de Janeiro: Forense, 1986.

NUSDEO, Fábio. *Curso de economia: introdução ao direito econômico*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2001.

OLIVEIRA JUNIOR, José Alcebiades de (org.). *O novo em direito e política*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 1997.

OLIVEIRA, José Marcos Domingues de. *Direito tributário e meio ambiente*. Rio de Janeiro: Renovar, 1995.

PARANÁ. Lei Complementar n. 59, de 01 de outubro de 1991. Dispõe sobre a repartição de 5% do ICMS, a que alude o art. 2º, da Lei 9.491/90, aos municípios com mananciais de abastecimento e unidades de conservação ambiental, assim como adota outras providências. *Diário Oficial do Estado do Paraná*, Curitiba, 1991.

PARIS. OCDE. “Environmental taxes and green tax reform”. Paris, 1998.

PERNAMBUCO. Lei n. 11.899, de 21 de dezembro de 2000. Redefine os critérios de distribuição da parte do ICMS que cabe aos municípios, de que trata o artigo 2º, da Lei n. 10.489, de 3 de outubro de 1990, considerando aspectos sócios-ambientais e dá outras providências. *Diário Oficial do Estado de Pernambuco*, Recife, 2000.

PONTING, Clive. *Uma História Verde do Mundo*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1995.

RIO GRANDE DO SUL. Lei n. 11.038, de 14 de novembro de 1997. Dispõe sobre a parcela do produto da arrecadação do Imposto sobre Operações Relativas à Circulação de Mercadorias e sobre Prestações de Serviços de transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação (ICMS) pertencente aos municípios. *Diário Oficial do Estado do Rio Grande do Sul*, Porto Alegre, 1997.

ROCHA, Valdir de Oliveira. (Coord.). *Grandes questões atuais do direito tributário*. São Paulo: Dialética, 1999.

RODRIGUES, Nina T. Disconzi. “O sentido e alcance do conceito e da natureza jurídica do tributo em face da Constituição Federal de 1988 e do Código Tributário Nacional. *Revista de Informação Legislativa*, Senado Federal, Brasília, n.15, p.85-93, 2001.

RONDÔNIA. Lei Complementar n. 115, de 14 de junho de 1994. Disciplina a distribuição das parcelas do Imposto sobre Operações Relativa à Circulação de Mercadorias e sobre Prestação de Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação – ICMS, destinadas aos municípios. *Diário Oficial do Estado de Rondônia*, Porto Velho, 1994.

ROSEMBUJ, Túlio. *Los tributos y la proteccion del médio ambiente*. Madrid: Marcial Pons, 1995.

SACHS, Ignacy. *Caminhos para o desenvolvimento sustentável*. Rio de Janeiro: Garamond, 2000.

SACHS, Ignacy. *Ecodesenvolvimento*. São Paulo: Perspectiva, 1978.

SÃO PAULO. “Entendendo o meio ambiente”.Secretaria de Estado do Meio Ambiente, São Paulo, 1997. p.8.

SÃO PAULO. Lei n. 8.510, de 29 de dezembro de 1993. Altera a Lei n. 3.201, de 23 de dezembro de 1981, que dispõe sobre a parcela, pertencente aos municípios, do produto da arrecadação do Imposto sobre Operações Relativas à Circulação de Mercadorias e sobre Prestações de Serviços de transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação – ICMS.*Diário Oficial do Estado de São Paulo*, São Paulo, 1993.

SCAFF, Fernando Facury (Coord.). *Ordem econômica e social*. São Paulo: LTR, 1999.

SIERRA, Maria Teresa Mata. *La armonizacion fiscal em la comunidad europea*. Valladolid: Lex Nova, 1996.

SILVA, José Afonso da Silva. *Direito urbanístico brasileiro*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1981.

SILVA, José Afonso da. *Curso de Direito constitucional positivo*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1990.

SILVA, José Afonso da. *Direito ambiental constitucional*. São Paulo: Malheiros, 2000.

SOARES, Cláudia Dias. *O imposto ambiental: direito fiscal do ambiente*. Coimbra: Almedina, 2002.

SOARES, Guido Fernando Silva. *Direito Internacional do meio ambiente: emergência, obrigações e responsabilidades*. São Paulo: Atlas, 2001.

SOUSA, Rubens Gomes de. *Compêndio de legislação tributária*. São Paulo: Resenha Tributária, 1981.

SOUZA, Washington Peluso Albino de. *Primeiras linhas de direito econômico*. São Paulo: LTR, 1999.

SUNDFELD, Carlos Ari. *Fundamentos de direito público*. São Paulo: Malheiros, 1992.

TOCANTINS. Lei n. 1.323, de 4 de abril de 2002. Dispõe sobre os índices que compõem o cálculo da parcela do produto da arrecadação do ICMS pertencente aos Municípios, e adota outras providências. *Diário Oficial do Estado de Tocantins*, Palmas, 2002.

TORRES, Ricardo Lobo. *Curso de direito financeiro e tributário*. Rio de Janeiro: Renovar, 1993.

TORRES, Ricardo Lobo. *Tratado de direito constitucional, financeiro e tributário*. Rio de Janeiro: Renovar, 1999.

TOURAINÉ, Alain. *O que é a democracia?* Petrópolis: Vozes, 1996.

TRINDADE, Antônio Augusto Cançado. *Direitos humanos e meio ambiente: paralelo dos sistemas de proteção internacional*. Porto Alegre: Sérgio Antonio Fabris Editor, 1993.

VARGAS, Jorge de Oliveira. “O direito tributário a serviço do meio ambiente”. *Cadernos de Direito Tributário e Finanças Públicas*, São Paulo: Revista dos Tribunais, n.25, p.62-75, 1998.

VASCONCELLOS, Marco Antônio; GARCIA, Manuel E. *Fundamentos de Economia*. São Paulo: Saraiva, 2000.

VELLOSO, João Paulo dos Reis. *A ecologia e o novo padrão de desenvolvimento no Brasil*. São Paulo: Nobel, 1992.

VENÂNCIO FILHO, Alberto. *A intervenção do estado no domínio econômico: o direito público econômico no Brasil*. Rio de Janeiro: Renovar, 1998.

VERNIER, Jacques. *O meio ambiente*. Campinas: Papyrus, 1994.