

POLÍTICAS PÚBLICAS PARA O DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL

Carla Abrantkoski Rister

Professora Doutora em Direito Econômico e Financeiro pela Universidade de São Paulo (USP), Juíza Federal, Professora de Direito Tributário e Econômico, integrante do Grupo Novos Direitos da Universidade Federal de São Carlos (UFSCar), Brasil.

Resumo

O tema do desenvolvimento tem sido exaustivamente estudado sob o prisma econômico, sendo focado somente mais recentemente pela ciência jurídica, a partir da Carta Africana dos Direitos Humanos e dos Direitos dos Povos, aprovada na 18ª Conferência de Chefes de Estado e Governo, reunida no Quênia em 1981. Ocorre que a teoria econômica tem sido excessivamente influenciada por matrizes teóricas anglo-saxônicas, sendo que, de tal sorte, alguns problemas estranhos às preocupações econômicas do mundo desenvolvido podem ter passado ao largo de tais estudos. Nesse contexto, os problemas específicos do desenvolvimento africano, latino-americano e indiano merecem abordagem diferenciada. Sob o ponto de vista das economias desenvolvidas, a preocupação maior tem sido a discussão sobre o funcionamento

Abstract

Development has been exhaustively studied under the Economy optic, and being focused judicially only recently by the African Charter on Human and People's Rights, approved by the 18th Assembly of Head of State and Government, set in Kenya in 1981. The economic theory has been excessively influenced by theoretical Anglo-Saxon grounds, a perspective that has caused some unique problems from the developing world to be ignored. In this context, the specific problems regarding African, Latin-American and Indian development deserve a different approach. Under the viewpoint of the developed economies, the major concern has been the increase of efficiency and production, throughout mainly on the increase of the total wealth, without

mais eficiente e produtivo do mercado, através de considerações concentradas no aumento da riqueza total, sem considerações redistributivas. Trata-se da teoria neoclássica. Mencione-se ainda o grupo de estudiosos que, sem negar a teoria clássica focada no bom funcionamento dos mercados, fundou a difundida escola da nova economia institucional, focando seu campo de estudos nas instituições sociais, tendo como representante maior North, que vincula o desenvolvimento econômico ao desenvolvimento das instituições. Já um terceiro grupo de economistas, embora trabalhando individualmente, dedicou-se a temas envolvendo questões de pobreza e desenvolvimento, procurando destacar a importância dos valores dentro da teoria econômica, como Amartya Sen, que propugnou por uma revisão ética do conceito de racionalidade econômica. Hoje há praticamente um consenso de que não se chega ao desenvolvimento por curtas ações, sabe-se que é um processo de longo prazo, induzido por políticas públicas ou programas de ação governamental em três áreas principais: econômica, social e política. O aspecto econômico engloba o crescimento endógeno e sustentado da produção de bens e serviços, nos termos do que assevera Fábio Konder Comparato. O caráter endógeno decorreria do fato de ser fundado em fatores internos de produção e não predominantemente em recursos do exterior. Já o crescimento sustentável decorreria da sua obtenção não por meio da destruição de bens insubstituíveis. O crescimento está mais pautado em variáveis de cunho quantitativo, enquanto o desenvolvimento vincula-se a parâmetros qualitativos, tendo o conceito de desenvolvimento sustentável sido detalhado no informe Brundtland, apresentado em 1987 pela Comissão Mundial para o Meio Ambiente e o Desenvolvimento da ONU. Ocorre que a ênfase ambiental de não destruição de bens insubstituíveis somente poderá ser dada se houver incentivo econômico ou se forem destinados recursos para tanto, seja através de políticas extrafiscais, seja de incentivo direto.

Palavras-chave: Desenvolvimento Sustentável - Ordem Econômica - Extrafiscalidade - Legislação.

considering redistribution. This is the neoclassic theory. It also mentions the study group that, without denying classic theory focused on the well-behavior of the markets, has funded the widespread academy of the new institutional economy. They focus their field of study on social institutions, and their biggest representative is North, who unites the economic development to the institutional development. Though working individually, a third group of economists including Indian economist Amartya Sen, has dedicated themselves to themes that involve poverty issues and development. They seek to pinpoint the importance of values inside economic theory that has spread an ethical review of the concepts of economic rationality. Nowadays, it is practically common sense that it is impossible to conquer development by short-term actions. It is known it a long-term process, led by public politics or governmental action programs in three major areas: economic, social and political. The economic aspect involves the endogenous growth and it sustains the production of goods and services, in terms of what Fábio Konder Comparato agreed. The endogenous facet was due to the fact of being funded by intern production factors and not predominantly in exterior resources. The sustainable growth was not caused by the destruction of irreplaceable goods. The growth is funded in quantitative variables, meanwhile development is more related to qualitative parameters. This happens when sustainable development becomes a concept in the Brundtland Commission, in 1987 presented by the United Nations. The non-destruction environmental emphasis of irreplaceable goods can only be given if there is economic incentive or if has been designated as such, through extrafiscal politics or by direct incentive.

Keywords: Sustainable Development - Economical Order - Extrafiscality - Legislation.

1 Introdução

O desenvolvimento tem sido tratado predominantemente sob a ótica econômica, sendo a abordagem jurídica por vezes incipiente. Tal vertente do denominado Direito ao Desenvolvimento o considera inicialmente como um direito dos povos, dentro da classificação tradicional em termos geracionais, como um direito de solidariedade ou de fraternidade. Foi previsto na Carta Africana dos Direitos Humanos e dos Direitos dos Povos aprovada no Quênia em 1981, que consiste no primeiro documento normativo internacional a conferir direitos aos povos, nos planos interno e internacional.

Existem várias abordagens possíveis para a concretização de tal direito, que carece de conceituação teórica, seja sob o prisma do Direito Internacional ou sob a ótica do Direito Comparado, de modo a integrar o conceito do Direito ao Desenvolvimento, trazendo os elementos necessários para que a regulação econômica seja conformadora do desenvolvimento econômico e social e não um obstáculo ou entrave a ele.

Define-se o Direito Econômico, com base no critério de Washington Peluso Albino de Souza como “o ramo do Direito, composto e que tem por objeto regulamentar as medidas de política econômica referentes às relações e interesses individuais e coletivos, harmonizando-as – pelo princípio da ‘economicidade’ – com a ideologia adotada na ordem jurídica” [GRAU, EROS ROBERTO¹].

Acerca de tais ideologias possíveis de serem adotadas no âmbito econômico, cabe lembrar que os economistas liberais mencionam que o homem não é um bom administrador de interesses comunitários, mas em termos de interesses próprios ninguém é melhor do que ele e, ao maximizar seus interesses próprios, sem intervenção externa, mais eficiente se torna a sociedade. De modo que, num ambiente competitivo o individualismo tenderia a servir

¹ GRAU, Eros Roberto. *A ordem econômica na Constituição de 1988*. São Paulo: Malheiros, 2015, p. 149.

ao bem comum. A eficiência econômica consistiria no instrumento mais importante para o desenvolvimento dos mercados [NETO, SILVEIRA²].

Verificou-se, no entanto, que o paradigma liberal não conseguiu atender satisfatoriamente alguns setores industriais, que tiveram de ser absorvidos ou desenvolvidos pelo Estado, a exemplo dos monopólios naturais, em que as economias de escala são poderosas, os investimentos levam um tempo muito longo para maturação, fazendo com que o modelo privado tenha dificuldades para sobreviver. Assim, em infraestrutura e serviços públicos (como aço, mineração, construção naval, petroquímica, energia, suprimento de água, transportes), a experiência mostrou que o paradigma liberal produziu resultados medíocres [COUTINHO, LUCIANO³].

Já o direito internacional do desenvolvimento teria por objetivo procurar soluções para as questões apresentadas pela diferença econômica entre os diversos Estados e se distingue do Direito ao Desenvolvimento, não havendo consenso doutrinário em relação ao primeiro de que se trata de direito autônomo ou de um ramo do Direito Internacional Público [RISTER, CARLA⁴].

Considerando as dificuldades de se conciliar o tempo do fato econômico com o tempo das normas jurídicas, note-se que a evolução do direito se processa em velocidade relativamente mais lenta do que aquela em que se processa a evolução dos fatos sociais e econômicos, cujo dinamismo tem sido ainda mais intensificado pelos recursos tecnológicos da informática, da *internet* e do processamento de dados à distância, que torna algumas operações financeiras quase que instantâneas.

² SILVEIRA NETO, Octacílio dos Santos. A livre concorrência e a livre-iniciativa como instrumentos de promoção do desenvolvimento: a função estabilizadora da intervenção do Estado no domínio econômico. *Revista de Direito Público da Economia – RDPE*, Belo Horizonte, ano 11, n. 42, abr./jun. 2013, p. 126.

³ COUTINHO, Luciano G. Regulation and development: reflections in the aftermath of neoliberalism. *Revista Direito GV*, Especial 1, 2005, p. 283.

⁴ RISTER, Carla Abrantkoski, *Direito ao desenvolvimento, antecedentes, significados e consequências*. Renovar, Rio de Janeiro, 2007, p. 68-69.

Há consenso entre alguns economistas como North e Amartya Sen de que processos de desenvolvimento dependem de instituições e valores. A grande pergunta consiste justamente em buscar o sentido para o qual devem apontar essas instituições e valores.

O conceito de Direito ao Desenvolvimento evoluiu desde sua primeira utilização por Keba M'Baye em 1971, até ser consagrado como um dos direitos fundamentais, na Conferência de Viena de 1993, no âmbito das Nações Unidas.

Segundo Amartya Sen⁵, dentro desta visão inicial, os desenvolvimentos humanos seriam melhor concebidos como um conjunto de pretensões éticas que não podem ser identificadas com direitos legalmente exigíveis.

Além das dificuldades apontadas quanto à concretização desse direito, o desenvolvimento poderá apresentar-se em conflito com outras variáveis também visadas pela política econômica, como a estabilidade monetária, em face da demanda colossal de recursos que, em grande parte, sairão dos cofres públicos. Como exemplo, o objetivo da preservação ecológica em oposição ao desenvolvimento industrial, quando as agressões ambientais desdobrar-se-iam em proporções na maior parte das vezes superiores ao próprio incremento de bem-estar trazido pelo processo de desenvolvimento [NUSDEO⁶].

Quem dará essas balizas ao modelo de desenvolvimento a ser implementado será justamente o sistema jurídico, através da Constituição Federal, dos Tratados Internacionais celebrados e das leis esparsas.

2 Métodos

Com o presente trabalho pretende-se demonstrar em que sentido as instituições e as estruturas de governança devem apontar,

⁵ SEN, Amartya, *Desenvolvimento como liberdade*. Companhia das Letras, São Paulo, 2000, p. 264.

⁶ NUSDEO, Fabio, *Um retrospecto e algumas perspectivas*. In: SALOMÃO FILHO, Calixto, *Regulação da atividade econômica*. Malheiros, São Paulo, 2008, p. 18-23.

para tornar possível algo que vem sendo concretizado de maneira muito lenta, a partir das primeiras menções ao termo sustentabilidade, que já há algum tempo vem sendo abordado em documentos legais no âmbito das Nações Unidas.

Para tanto, a presente pesquisa se deu de forma qualitativa, partindo-se da análise do tema sob o prisma da Carta Magna brasileira de 1988, apontando e buscando os instrumentos e as ferramentas através dos quais se poderá implementar as políticas de desenvolvimento sustentável. Trazendo elementos doutrinários, tenciona-se unir o plano jurídico ao plano prático de elaboração e consecução das políticas públicas.

3 Resultados e discussão

3.1 O desenvolvimento na ordem econômica e suas externalidades

A Constituição Federal brasileira de 1988 tratou com especial atenção o tema do desenvolvimento, erigindo-o, inclusive, a objetivo fundamental da República Federativa do Brasil, a saber, a garantia do desenvolvimento nacional (art. 3º, II).

Nessa perspectiva, o legislador constituinte brasileiro preocupou-se em assegurar em diversas passagens a necessidade do estímulo ao desenvolvimento, em suas mais amplas perspectivas, pois, cômico da realidade nacional, vislumbrou-o como importante instrumento de erradicação da pobreza e da marginalização, bem assim de redução das desigualdades sociais e regionais (estes últimos objetivos constantes do art. 3º, III, da CF/88). Isso por que o desenvolvimento também atua no sentido de promover o bem-estar social.

O Brasil detém território de proporções continentais, com ampla diversidade econômica e social. Políticas eventualmente necessárias ao incremento do desenvolvimento nas regiões Norte e Nordeste não são as mesmas no Sudeste, Centro-oeste e Sul, justamente por serem regiões muito diferentes entre si.

Não vem de hoje a preocupação de nosso legislador constituinte com o desenvolvimento, uma vez que constituições anteriores já o asseguravam. Nem poderia ser diferente, já que o Brasil se encontra na condição de país em desenvolvimento há muitos anos.

Em que pesem a sua situação de proeminência mundial em termos de Produto Interno Bruto e algumas melhorias nos índices econômicos e sociais até o início da primeira década do presente século, o Brasil encontra-se em situação acanhada no tocante ao desenvolvimento, se se considerar os índices qualitativos e de desigualdade, havendo longa estrada a ser percorrida.

Além de ter erigido a objetivo fundamental o desenvolvimento nacional, o legislador constituinte também se preocupou em sistematizar a ordem econômica brasileira, delineando os princípios a nortear todos os agentes econômicos, públicos e privados.

E assim o fez destacando a valorização do trabalho humano e a livre iniciativa, primando pela busca da existência digna, conforme ditames da justiça social (art. 170). E ainda destacou os seguintes princípios a serem observados: I – soberania nacional; II – propriedade privada; III – função social da propriedade; IV – livre concorrência; V – defesa do consumidor; VI – defesa do meio ambiente, inclusive mediante tratamento diferenciado conforme o impacto ambiental dos produtos e serviços e de seus processos de elaboração e prestação; VII – redução das desigualdades regionais e sociais; VIII – busca do pleno emprego; e IX – tratamento favorecido para as empresas de pequeno porte constituídas sob as leis brasileiras e que tenham sua sede e administração no País.

À vista dos princípios acima dispostos, vislumbrou-se a opção do legislador constituinte em situar a atividade econômica no modo de produção capitalista, posto que alicerçada na livre iniciativa e na livre concorrência.

Além disso, reservou ao Estado brasileiro excepcionais hipóteses de atuação na ordem econômica mediante exploração direta da atividade econômica em casos de imperativos da segurança nacional ou de relevante interesse coletivo (art. 173); ou atuando como

agente normativo ou regulador da atividade econômica, exercendo as funções de fiscalização, incentivo e planejamento, sendo este último determinante para o poder público e indicativo para o setor privado (art. 174).

Qualquer que seja o grau de desenvolvimento em que a nação se encontra, o sistema de produção capitalista pressupõe a maximização dos resultados, pois inerente a sua própria organização, circunstância que, por vezes, pode provisionar recursos de forma ineficiente na sociedade, ocasionando as chamadas falhas de mercado.

Nesse escopo, a fim de acomodar o mercado e o necessário desenvolvimento econômico com outros preceitos Constitucionais, notadamente a defesa do meio ambiente, o Estado deverá intervir na ordem econômica. Tal intervenção se dá no sentido de coibir abusos e de preservar a livre concorrência de quaisquer interferências, abuso este do poder econômico que poderia levar à dominação dos mercados e ao aumento arbitrário dos lucros.

Assim, a Constituição é capitalista, mas a liberdade de iniciativa somente é admitida enquanto exercida no interesse da justiça social e confere prioridade aos valores do trabalho humano sobre todos os demais valores da economia de mercado. Desta feita, apesar de a Constituição ser capitalista, abre caminho à transformação da sociedade [GRAU, EROS ROBERTO⁷].

Desta feita, tanto a busca pelo desenvolvimento como o modo de produção capitalista podem produzir, inegavelmente, resultados que afetam diretamente terceiros que não os diretamente envolvidos. Nesse caso, surgem as chamadas externalidades, que podem negativas, ou positivas. As negativas causam impacto nocivo a terceiros, enquanto que as positivas lhes trazem benefícios.

Ocorre que em certos casos numa mesma atividade podem concorrer ambos os resultados. Exemplificativamente, pode-se destacar a instalação de parque fabril em certa localidade, o que, a

⁷ SILVA, José Afonso da. In: GRAU, Eros Roberto. *A ordem econômica na Constituição de 1988*. Malheiros, São Paulo, 2015, p. 187-188.

princípio, promoverá o desenvolvimento, com a criação de empregos, através de crescimento da economia local. Todavia, por hipótese, caso as fábricas instaladas causem poluição ao ar, produzirão, ainda, uma externalidade ambiental negativa. Nessa acomodação de hipóteses, conforme expressa determinação constitucional, deverá o Estado intervir.

3.2 O desenvolvimento sustentável e a proteção ao meio ambiente

No tocante à defesa do meio ambiente, a Constituição brasileira de 1988 inovou em relação às Cartas anteriores, na medida em que foi a primeira a tratar da matéria.

À luz dos princípios aprovados na Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente, ocorrida em Estocolmo em 1972, bem assim à vista da evolução das tratativas mundiais, em face da efetiva constatação da deterioração do meio ambiente pela atuação predatória do homem, o Brasil, que em um primeiro momento opôs-se aos acordos globais, uma vez que se encontrava em franco processo de desenvolvimento cujas estratégias e diretivas foram concebidas pelo regime militar então vigente, finalmente com a Constituinte de 1988 interiorizou os preceitos e preocupações mundiais sobre a necessidade da defesa do meio ambiente.

Um dos principais princípios destacados pela conhecida Convenção de Estocolmo previu que o homem possui direito fundamental à liberdade, à igualdade e ao desfrute de condições de vida adequadas em um meio ambiente de qualidade tal que lhe permita levar uma vida digna e gozar de bem-estar, tendo a solene obrigação de proteger e melhorar o meio ambiente para as gerações presentes e futuras (Princípio I).

Nessa Convenção começou-se a falar em ecodesenvolvimento, que pode ser considerado um embrião do termo desenvolvimento sustentável:

“O conceito de Ecodesenvolvimento foi introduzido por Maurice Strong, Secretário da Conferência de Estocolmo (Raynaut

e Zanoni, 1993), e largamente difundido por Ignacy Sachs, a partir de 1974 (Godard, 1991).

Na definição dada por Sachs, citada por Raynaut e Zanoni (1993, p. 7), para um determinado país ou região o Ecodeenvolvimento significa o “desenvolvimento endógeno e dependente de suas próprias forças, tendo por objetivo responder problemática da harmonização dos objetivos sociais e econômicos do desenvolvimento com uma gestão ecologicamente prudente dos recursos e do meio” [FILHO, GILBERTO MONTIBELLER⁸].

Após, em 1983, a ONU nomeou a então Primeira Ministra da Noruega, Gro Harlem Brundtland, para comandar a Comissão Mundial sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, vindo a apresentar em 1987 o conhecido Nosso Futuro Comum, ou Relatório Brundtland. A partir desse momento, passou-se a utilizar o termo desenvolvimento sustentável, este compreendido “como as atuais gerações satisfazem as suas necessidades sem, no entanto, comprometer a capacidade de as gerações futuras satisfazerem suas próprias necessidades”.

Destaque-se que tais primados foram internalizados em nosso ordenamento jurídico pelo Constituinte de 1988, passando a albergar: o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado; bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida; impondo-se ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações (art. 225, *caput*, CF/88).

E, ainda, a Constituição em tais preceitos também elencou as formas de efetivação do direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado.

Destaque-se que a CF/88 em seu art. 225, § 1º, expressamente dispôs acerca do papel do Poder Público para assegurar a efetividade desse direito: I – preservar e restaurar os processos ecológicos essenciais e prover o manejo ecológico das espécies e ecossistemas;

⁸ MONTIBELLER FILHO, Gilberto. *Ecodeenvolvimento e desenvolvimento sustentável, conceitos e princípios*. Textos de Economia, Florianópolis, 1993, v. 4, a. 1, p. 131-142.

II – preservar a diversidade e a integridade do patrimônio genético do País e fiscalizar as entidades dedicadas à pesquisa e manipulação de material genético; 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; IV – 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; V – controlar a produção, a comercialização e o emprego de técnicas, métodos e substâncias que comportem risco para a vida, a qualidade de vida e o meio ambiente; VI – promover a educação ambiental em todos os níveis de ensino e a conscientização pública para a preservação do meio ambiente; VII – proteger a fauna e a flora, vedadas, na forma da lei, as práticas que coloquem em risco sua função ecológica, provoquem a extinção de espécies ou submetam os animais a crueldade.

Essas, portanto, foram as premissas definidas pelo Constituinte e consistem naquelas a serem perseguidas para a concretização do direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado.

Algumas situações, por sua especificidade, foram expressamente destacadas: aquele que explorar recursos minerais fica obrigado a recuperar o meio ambiente degradado, de acordo com solução técnica exigida pelo órgão público competente, na forma da lei (art. 225, § 2º); a Floresta Amazônica brasileira, a Mata Atlântica, a Serra do Mar, o Pantanal Mato-Grossense e a Zona Costeira são 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 (art. 225, § 4º); são indisponíveis as terras devolutas ou arrecadadas pelos Estados, por ações discriminatórias, necessárias à proteção dos ecossistemas naturais (art. 225, § 5º); e as usinas que operem com reator nuclear deverão ter sua localização definida em lei federal, sem o que não poderão ser instaladas (art. 225, § 6º).

Além das mencionadas acima, expressamente consignou que as pessoas físicas e jurídicas são responsáveis penal e administrativamente pelas condutas lesivas ao meio ambiente, além da obrigação de reparar o dano (art. 225, § 3º). Aqui, trata-se da constitucionalização do princípio do poluidor pagador.

A propósito, o art. 225 da CF/88, em linhas gerais, consagrou princípios objeto de discussões nos mais diversos órgãos multilaterais, consagrados, inclusive, em acordos internacionais, quais sejam o da prevenção, o do poluidor pagador, bem assim da necessidade da promoção de campanhas de educação ambiental.

Além dessas hipóteses expressamente previstas, o legislador constituinte, como já destacado, previu dentre os princípios norteadores da ordem econômica a defesa do meio ambiente, inclusive mediante tratamento diferenciado conforme o impacto ambiental dos produtos e serviços e de seus processos de elaboração e prestação (art. 170, VI).

A par disso, previu as hipóteses ou situações em que o Estado deverá atuar na atividade econômica, a fim de corrigir eventuais falhas do mercado, pois não se atua dentro de um mercado de concorrência perfeita, antes, ao contrário, atua-se no mercado imperfeito e real. Dizendo de outro modo, a CF/88 antevê na organização da atividade econômica falhas a serem evitadas ou, quando detectadas posteriormente, corrigidas pelo Estado, na forma dos arts. 173 e 174 já destacados.

A interferência do Estado no domínio econômico se dará:

“(…) de três modos; a saber, (a) ora dar-se-á através de seu ‘poder de polícia’, isto é, mediante leis e atos administrativos expedidos para executá-las, como ‘agente normativo e regulador da atividade econômica’, caso no qual exercerá funções de ‘fiscalização’ e em que o ‘planejamento’ que conceber será meramente ‘indicativo para o setor privado’ e ‘determinante para o setor público’, tudo conforme prevê o art. 174; ora fará (b) mediante incentivos à iniciativa privada (também supostos no art. 174), estimulando com favores fiscais; e ora (c) ele próprio, em casos excepcionais (...), atuará empresarialmente

no setor, mediante pessoas que cria para tal fim” [BANDEIRA DE MELLO, CELSO ANTONIO⁹].

Por ora, não se pretende abordar aqui a forma de manejo do meio ambiente com as atuações Estatais de repressão, penal ou administrativa, tampouco da esfera reparatoria (art. 225, § 3º, CF/88), mas sim de políticas públicas indutivas da iniciativa privada à proteção do meio ambiente, notadamente, vocacionadas ao estímulo das externalidades positivas.

No tocante às externalidades negativas geradas ao meio ambiente pelo desenvolvimento da atividade econômica, o tema deve ser melhor estudado em seara própria, já que existem propostas no sentido de serem criados mecanismos para que os responsáveis as internalizem na cadeia de produção, assumindo seus efeitos, reproduzindo, efetivamente, o real custo do bem ou do serviço produzido.

Ou, ainda, através de maiores investimentos em educação ambiental, conscientizando a população acerca da cadeia produtiva, exigindo informações dos produtores sobre eventuais externalidades negativas, evitando informações assimétricas, concedendo-se informação ao consumidor final para que ele possa exercer em sua plenitude o poder de escolha do produto.

Nesse caso, possuem papel importante as certificadoras ambientais, com a aposição de selos ambientais nos produtos, destacando determinadas qualidades na gestão da cadeia de produção. Todavia, tais medidas no Brasil ainda se apresentam em fase inicial, havendo muito por fazer nessa seara.

De um lado, temos país com inaceitável percentual de pessoas de baixa renda, que acabam privilegiando suas compras pelo critério preço, direcionando-as aos produtos mais baratos. A par disso, os responsáveis pela produção de bens ou serviços que, sabedores dessa triste realidade, não se preocupam em investir na melhoria contínua da cadeia produtiva com vistas a minorar os efeitos

⁹ MELLO, Celso Antonio Bandeira de. *Curso de direito administrativo*. Malheiros, São Paulo, 1997, p. 434-435.

nocivos ao meio ambiente, pois isso geraria, num primeiro momento, maiores custos do produto ou bem final, tornando-o menos competitivo.

Ademais, pode parecer um exagero se falar em políticas públicas específicas à proteção do meio ambiente, quer as de incentivo ao consumo de produtos certificados ambientalmente, quer aquelas tributárias (mediante incentivo via diminuição de alíquota de determinados produtos ou combustíveis renováveis), vez que se está num país com quase metade da população sem coleta de esgoto, segundo dados do Ministério das Cidades, bem assim com mais de 40% (quarenta por cento) dos resíduos sólidos produzidos sem destinação adequada, segundo dados da Associação Brasileira de Empresas de Limpeza Pública e Resíduos Especiais – ABRELPE – de 2013.¹⁰

No entanto, deve-se começar a atuar nesse sentido, até que o país chegue num nível de desenvolvimento social em que a população venha a adquirir o hábito de cobrar das autoridades a prática dessa política estatal de proteção ambiental, o que somente ocorrerá após o incremento de políticas públicas educacionais em matéria ambiental, conforme a Constituição preconiza. Tal se deve ao fato de que, diante da constatação da lógica do capitalismo de maximização dos lucros, em que tais ações protetivas não surgirão espontaneamente, ganham enorme relevo políticas públicas indutivas de comportamentos da atividade econômica, estimulando ações voltadas à melhoria do meio ambiente, em observância aos primados constitucionais.

3.3 Políticas tributário-ambientais e a extrafiscalidade

De regra, a política tributária sempre esteve fortemente atrelada ao seu caráter arrecadatório, objetivando custear as atividades estatais.

¹⁰ Associação Brasileira de Empresas de Limpeza Pública e Resíduos Especiais – (ABRELPE), *Panorama dos Resíduos Sólidos no Brasil*, 2013.

O Estado, seja lá a dimensão de sua organização, necessita arrecadar recursos a fim de custear seu funcionamento. E assim o fará, de regra, com a instituição de tributos dentro dos respectivos campos de atuação constitucional estipulados para cada um dos entes federados, considerada uma estrutura de Estado federal. Nessa perspectiva, tem-se o caráter fiscal dos tributos, posto que diretamente relacionados com o custeio das despesas do Estado.

Todavia, os tributos podem prestar-se a outras finalidades. Com efeito, quando o Estado intervém na economia a fim de corrigir as já aludidas falhas de mercado ou as externalidades negativas, buscando estimular ou desestimular determinadas atividades, tem-se a natureza extrafiscal dos tributos.

De outro turno, pode-se, ainda, falar em parafiscalidade, quando o tributo visa a custear atividades que a princípio seriam do interesse do Estado, mas que ele não tem condições de exercê-las diretamente, sendo desenvolvidas por outros entes.

Diz-se que se trata de um tributo com finalidade extrafiscal quando os efeitos extrafiscais são não apenas uma decorrência secundária da tributação, mas deliberadamente pretendidos pelo legislador que utiliza do tributo como instrumento para dissuadir ou estimular determinadas condutas [PAULSEN, LEANDRO¹¹].

Nesse sentido, a extrafiscalidade não está atrelada à criação de novos tributos, mas sim na utilização das espécies tributárias existentes para direcionar as atividades dos atores econômicos e sociais, a fim de alcançar ações previamente desejadas e planejadas pelo Estado.

Nas palavras de Edson Saleme e de Maria Luiza Machado Granziera:

“A intervenção do Estado – englobando todos os entes federativos – no domínio econômico por indução está relacionada à função de incentivo, que está prevista nos arts. 170 e 174 da

¹¹ PAULSEN, Leandro. *Curso de Direito Tributário Completo*. Livraria do Advogado, Porto Alegre, 2014, p. 27.

Constituição Federal de 1988 (CF/88). Nessa modalidade, o Poder Público estabelece regras orientadoras ou mesmo diretivas e não cogentes, sendo que a indução pode ser negativa ou positiva. Na área ambiental, uma das formas de indução positiva é o incentivo fiscal que motiva o contribuinte a praticar atividades de menor impacto ambiental, estimulando, e.g., condutas não poluidoras. Podemos falar, então, de extrafiscalidade. Ainda no campo da indução positiva, existem os incentivos creditícios e financeiros. Em relação à indução negativa, podemos mencionar a fixação de alíquotas elevadas, e aqui falamos de fiscalidade, o que também se traduz em captação de recursos, pelo Estado, que serão destinados ao financiamento de projetos em prol do ambiente” (destaquei).¹²

Desta feita, mesmo cuidando de ações motivadas para corrigir desvios do mercado, estão atreladas a todos os princípios constitucionais e legais aplicáveis aos tributos. Ora, nenhuma matéria Constitucional é estanque, descontextualizada, mas sim organizada e integrante de conjunto de princípios e regras interligados.

Como alhures destacado, no trato ambiental, os motivos ensejadores das ações movidas pelo poder público devem estar atrelados aos princípios norteadores pela Carta Magna, notadamente, aos prescritos no art. 225.

Assim, não basta ao manejo das espécies tributárias existentes a utilização de motivação genérica de defesa do meio ambiente, na medida em que a causa ensejadora do tributo tem de encontrar lastro de validade no ordenamento jurídico, quer constitucional, quer legal, sob pena de desvirtuamento de finalidade.

Nesse particular, importa destacar:

“(…) precisa vir demonstrado o nexa causal entre a materialidade tributária e demais elementos da regra-matriz tributária e a potencialidade de afetação ambiental, a motivar qualquer

¹² SALEME, Edson Ricardo; GRANZIERA, Maria Luiza Machado. Incentivos creditícios na Lei de Resíduos Sólidos: a indução por planos nacionais, regionais, estaduais e municipais. In: BECHARA, Erica (Org.). *Aspectos relevantes da política nacional de resíduos sólidos*. Editora Atlas, São Paulo, 2013. p. 257-258.

tratamento diverso, sob pena de derivar para o discriminatório, ao não se identificar o critério de tratamento similar entre sujeitos que se encontrem em situação equivalente, com absoluta transparência e objetividade nos procedimentos. Quer dizer, precisa vir demonstrado o vínculo entre o “motivo constitucional” (preservação e conservação do meio ambiente) com o exercício da competência tributária” [TORRES, HELENO TAVEIRA¹³].

Ora, para o Poder Público a motivação dos atos é a regra, não podendo ser diferente no tocante a políticas extrafiscais ambientais, independentemente de eventual nobreza do fim buscado, para não se resvalar em arbitrariedades.

Não por outra razão a importância do planejamento para a administração pública, na medida em que nessa seara somente o planejamento conduz à eficiência (esta última considerada no *caput* do art. 37 da CF/88), sendo ele determinante para o setor público, nas palavras do próprio art. 174 da CF/88, entendendo-se o termo determinante como vinculante. Ações tomadas inopinadamente devem ser afastadas da boa gestão pública, pois, invariavelmente, alcançam mais adiante resultados nocivos, no mais das vezes irreversíveis.

A extrafiscalidade ambiental vem sendo estudada no mundo há muito tempo nos mais variados fóruns, tendo sido criada agenda voltada a estudar os resultados do contato do homem com o meio ambiente, notadamente, sua degradação. Chegou-se à conclusão da necessidade de mudança de rota do caminho até então trilhado, uma vez que alguns resultados degenerativos do meio ambiente alcançados já se tornaram irreversíveis, inclusive com extinção de animais.

Ademais, verificou-se que a relação predatória com o meio ambiente não consiste em fato local, estanque, mas sim com capilaridade regional e global, alcançando efeitos econômicos negativos de igual envergadura.

¹³ TORRES, Heleno Taveira. *Direito tributário ambiental*, Malheiros, São Paulo, p. 103-104.

Nesse cenário, conclui-se ser indispensável a modificação de políticas ambientais até então adotadas, com a criação de mecanismos voltados a garantir meio ambiente ecologicamente equilibrado, dentro de uma perspectiva de desenvolvimento sustentável.

Como destacado por James Marins e Jeferson Teodorovicz:

“Portanto, a política fiscal contemporânea (seja na concepção clássica ou anticíclica) que nos interessa, é aquela que serve aos ideais de desenvolvimento. Mas a visão que temos de desenvolvimento é variável conforme a perspectiva tradicional que se tenha sobre esse termo, ou a mais atual. Se a ideia de desenvolvimento é a tradicional, estaremos falando da noção de desenvolvimento manifestada pelos objetivos precipuamente econômicos (BALEEIRO, 1975, p. 102; HICKS, 1967, p. 75-56; DUE, 1974, p. 16-17), como o crescimento econômico, a estabilização dos preços, a aceleração do progresso, etc. Por outro lado, vimos que a sustentabilidade proporcionou a rediscussão da noção de desenvolvimento, que, não se esquecendo do aspecto econômico, também vincula a noção de sustentabilidade, ou, em melhores termos, o desenvolvimento sustentável. O desenvolvimento sustentável é aquele que não se limita aos objetivos econômicos, avançando sobre as perspectivas econômicas e apontando objetivos na esfera social (novamente) e ambiental. Essas novas perspectivas servem tanto para estender a discussão do desenvolvimento às políticas sociais (renovadas) e ambientais, como também servem de freios de uma política de desenvolvimento que almeje o objetivo econômico pura e simplesmente.

Por isso, sustentar, tornar o desenvolvimento sustentável para as gerações futuras. Se o desmatamento é inevitável para o desenvolvimento, que ele seja feito atendendo a objetivos ambientalmente orientados, que podem ser, p. ex., a vinculação do agente em garantir o reflorestamento futuro dessas mesmas áreas, ou, em outra situação, garantir que o desenvolvimento esteja atendendo a objetivos de índole social, visando proporcionar melhores condições de saúde, condições de emprego, educação, assistência social, enfim, diversos pontos que interessam diretamente à sociedade”.¹⁴

¹⁴ MARINS, James; TEODOROVICZ, Jeferson. Rumo à extrafiscalidade socioambiental: tributação diante do desafio social e ambiental contemporâneo, ANAIS DO

Nessa perspectiva, cuidando da extrafiscalidade ambiental, a Agência Europeia do Ambiente elaborou amplo estudo acerca da implementação e reconhecida eficácia das denominadas taxas ambientais, destacando-se as seguintes passagens:

“2. Neste relatório, identificaram-se e analisaram-se estudos de avaliação de 16 taxas ambientais. Dentro das suas limitações, estes estudos mostram que estas taxas parecem ter sido *ambientalmente eficazes* (alcançando os seus objectivos ambientais) e cumprido esses objectivos com um custo razoável. São exemplos de taxas particularmente bem-sucedidas os impostos sobre o dióxido de enxofre e os óxidos de azoto, na Suécia, sobre os resíduos tóxicos, na Alemanha, a poluição dos recursos hídricos, nos Países Baixos, e a diferenciação fiscal entre os combustíveis com chumbo e o combustível diesel “verde”, na Suécia.
(...)

Taxas ambientais para quê?

As principais razões para a utilização das taxas ambientais são as seguintes:

- são instrumentos particularmente eficazes para a *internalização das externalidades*, isto é, para a incorporação dos custos dos serviços e dos danos ambientais (e respectiva reparação) directamente nos preços dos bens, serviços e actividades que estão na sua origem, contribuindo para a aplicação do princípio do poluidor-pagador e para a integração das políticas ambientais nas políticas económicas;
- podem *proporcionar incentivos*, tanto aos consumidores como aos produtores, para que alterem o seu comportamento no sentido de uma utilização dos recursos mais eficientes do ponto de vista ecológico”; para estimular a inovação e as mudanças estruturais e reforçar o cumprimento das leis;
- podem *gerar receitas* susceptíveis de serem utilizadas no financiamento ambiental e/ou para reduzir os impostos sobre o trabalho, o capital e a poupança;

IX SIMPÓSIO NACIONAL DE DIREITO CONSTITUCIONAL, Academia Brasileira de Direito Constitucional, p. 184-185.

- podem ser instrumentos políticos particularmente eficazes para enfrentar as actuais prioridades ambientais, geradas por fontes de poluição “difusas” como as emissões dos transportes (incluindo os transportes aéreos e marítimos), os resíduos (por exemplo, embalagens e pilhas) e as substancias químicas utilizadas na agricultura (por exemplo, pesticidas e fertilizantes)”¹⁵.

Em que pese a agenda global acerca da necessidade de mudança de perspectiva no enfrentamento do problema da degradação do meio ambiente, o Brasil vem adotando algumas políticas nesse sentido, ainda que possam ser consideradas tímidas e bastante aquém daquelas que seriam desejáveis ou que poderiam ser implementadas como políticas de Estado de maneira continuada e duradoura.

Como destacado por Carlos Eduardo Peralta Montero¹⁶, o Brasil encontra-se na 18ª posição entre as 21 maiores economias mundiais na aplicação de incentivos fiscais para incrementar atividades econômicas sustentáveis.

É certo que existem algumas ações isoladas que têm sido adotadas por alguns Entes Federados. Contudo, a partir das conclusões e recomendações das mais variadas agências globais, o que se pretende é que a agenda ambiental seja tratada como política de Estado integrada, com planejamento de ações de curto, médio e longo prazo, com resultados medidos, com aferição de eficácia e correção de rumos.

Nessa esteira, o papel da extrafiscalidade ambiental ganha relevo, pois é fato notório o reconhecimento da ineficácia das políticas até então adotadas para se deter a deterioração do meio ambiente, seja ele o natural, seja ele no âmbito das grandes aglomerações urbanas.

¹⁵ *Taxas ambientais: implementação e eficácia ambiental*, Agência Europeia do Ambiente, Dinamarca, 2008, p. 6-7.

¹⁶ MONTERO, Carlos Eduardo Peralta. Reforma fiscal verde e desenvolvimento sustentável: Tributação Ambiental no Brasil. Perspectivas. In: DE CARLI, Ana Alice; COSTA, Leonardo de Andrade; RIBEIRO, Ricardo Lodi (org.). *Tributação e sustentabilidade ambiental*, FGV Editora, p. 133.

A partir da perspectiva da necessidade de concretização do desenvolvimento sustentável, a fim de alcançar os atores da atividade econômica, não só para corrigir as falhas de mercado, no sentido alocativo de recursos, mas, também, para adotar postura colaborativa com o meio ambiente, mostra-se imperativo o Estado atuar em políticas interventivas estimulando os organismos sociais a praticar ou deixar de praticar certas atividades, aqui, no caso, através de ações de estímulos/desestímulos, incentivos ou desincentivos a determinadas condutas, sejam eles econômicos ou tributários.

3.4 O uso da extrafiscalidade para os tributos em espécie

Como assinalado, o poder público pela extrafiscalidade buscará estimular a prática de determinadas atividades econômicas, tendo como finalidade a proteção do meio ambiente, desde que inserido no espectro de finalidades constitucionalmente previstas (art. 170 e seus incisos, c/c art. 225, ambos, da CF/88).

Nos termos do art. 3º do Código Tributário Nacional – CTN, “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”.

Como acima disposto, o CTN expressamente dispôs que tributo não constitui sanção por ato ilícito.

Importante ressaltar esse aspecto, pois a responsabilização penal ou administrativa, bem assim as indenizações por atos perpetrados (art. 225, § 3º, CF/88), não consistem em políticas extrafiscais, já que estas últimas se utilizam de normas dispositivas e não impositivas (caracterizadas pelo universo da sanção), sendo que nessa seara se procura estimular os atores econômicos à prática de ações positivas em face do meio ambiente e não a puni-los por condutas já praticadas.

A Constituição de 1988 estabeleceu nos arts. 145 ss a matriz de competências tributárias dos entes federados, tendo estipulado

em tal dispositivo que a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios poderão instituir os seguintes tributos: impostos; taxas; e contribuição de melhoria (I a III).

Ademais, previu a CF/88 que, exclusivamente, a União Federal poderá instituir empréstimos compulsórios (art. 148), nos casos de despesas extraordinárias decorrentes de calamidade pública, de guerra externa ou sua iminência, ou nos casos de necessidade de investimentos públicos de caráter urgente e de relevante interesse nacional. Da mesma forma somente a União poderá instituir contribuições sociais, de intervenção no domínio econômico e de interesse das categorias profissionais ou econômicas, como instrumento de sua atuação nas respectivas áreas (art. 149, *caput*).

Determinou, ainda, que os Estados, Distrito Federal e os Municípios instituíam contribuições previdenciárias de seus servidores para o custeio dos respectivos regimes de previdência (§ 1º do art. 149 da CF/88).

Por fim, estabeleceu que os Municípios e o Distrito Federal poderão instituir contribuição destinada ao custeio de iluminação pública (art. 149-A, CF/88).

Dos impostos da União, elencou a CF/88 os seguintes (art. 153): importação de produtos estrangeiros; exportação, para o exterior, de produtos nacionais ou nacionalizados; renda e proventos de qualquer natureza; produtos industrializados; operações de crédito, câmbio e seguro, ou relativas a títulos ou valores mobiliários; propriedade territorial rural; grandes fortunas, nos termos de lei complementar.

Para os Estados e Distrito Federal, reservou os seguintes (art. 155 da CF/88): transmissão *causa mortis* e doação, de quaisquer bens ou direitos; 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; e propriedade de veículos automotores.

Por fim, aos Municípios, destacou os que seguem (art. 156, I a III): propriedade predial e territorial urbana; transmissão *inter*

vivos, a qualquer título, por ato oneroso, de bens imóveis, por natureza ou acessão física, e de direitos reais sobre imóveis, exceto os de garantia, bem como cessão de direitos a sua aquisição; serviços de qualquer natureza.

Já o Distrito Federal possui competência para instituir tanto tributos de competência dos Municípios quanto dos Estados.

Antes de adentrar nas experiências nacionais no tocante à extrafiscalidade ambiental, não é demais lembrar que o Brasil vem elaborando há anos várias propostas de reforma tributária e se ressentido, já que nenhuma delas foi aprovada globalmente, sendo aprovadas no mais das vezes desonerações pontuais e/ou alterações na sistemática de cobrança de alguns tributos, aumento de alíquotas etc.

Deveras, nosso sistema vigente não consegue mais responder às atuais demandas econômicas, onerando de forma desigual os contribuintes, pessoas físicas e jurídicas, com arcabouço normativo extremamente complexo e ineficiente, sendo certo que a carga tributária crescente acaba por impedir o desenvolvimento econômico, o que, por sua vez, retroalimenta o sistema mediante quedas sucessivas de arrecadação.

Ademais, recentes políticas erráticas de incentivos concentrados em determinados setores da economia, objetivando aumento do consumo interno, provocou endividamento das famílias, sem que pudesse apresentar reflexos positivos à economia nacional, além de provocar sensível renúncia fiscal por parte do poder público.

Desta feita, antes mesmo de ações açodadas no tocante à política tributária, torna-se necessário, primeiramente, planejar as ações com vistas a resultados de médio e longo prazo. No entanto, não basta somente planejar, há que se implementar as políticas e avaliar-se os resultados, promovendo eventuais correções de rumos que se fizerem necessárias, sob pena de ocasionar prejuízos à população irreversíveis.

Nessa esteira, cabe perquirir o que se pretende obter na área ambiental.

Como antes assinalado, a Constituição já definiu o caminho a ser perseguido, em seu art. 225, da CF/88, em matéria de defesa do

meio ambiente, trazendo o fundamento de validade das políticas públicas, incluídas as tributárias.

Dentro de nosso complexo sistema tributário vigente, com as inúmeras espécies previstas, importa destacar aquelas de maior vocação no tocante ao estímulo às externalidades positivas, sem pretender esgotar o assunto.

No tocante aos impostos de competência federal de **Importação e de Exportação**, cuida-se de tributos com extrafiscalidade latente, uma vez que possuem marcante viés de regulação da atividade econômica, notadamente, direcionados à garantia e à promoção do desenvolvimento econômico.

Todavia, além dessa característica, lembre-se que a defesa do meio ambiente está diretamente imbricada com a Ordem Econômica, na medida em que constitui um de seus princípios informadores, nos termos da própria Carta Magna (inciso VI, art. 170), a referendar que sejam utilizados tais impostos com a finalidade de protegê-lo e não de degradá-lo ainda mais, estimulando-se a importação de produtos que impactam positivamente sobre o meio ambiente, bem como de máquinas e equipamentos que possam atuar no sentido de controle da poluição e no tratamento dos resíduos sólidos.

Nessa parte, cuida destacar:

“O princípio da defesa do meio ambiente conforma a ordem econômica (mundo do ser), informando substancialmente os princípios da garantia do desenvolvimento e do pleno emprego. Além de objetivo, em si, é instrumento necessário – e indispensável – à realização do fim dessa ordem, o de assegurar a todos existência digna. Nutre também, ademais, os ditames da justiça social.

O desenvolvimento nacional que cumpre realizar, um dos objetivos da República Federativa do Brasil, e o pleno emprego que impende assegurar supõem economia autossustentada, suficientemente equilibrada para permitir ao homem reencontrar-se consigo próprio, como ser humano e não apenas como um dado ou índice econômico” [GRAU, EROS ROBERTO].¹⁷

¹⁷ GRAU, Eros Roberto. *A ordem econômica na Constituição de 1988*. Malheiros, São Paulo, 2015, p. 250-251.

Assim, seria recomendável e desejável que se utilizassem os impostos de importação e de exportação pela União para estimular atividades voltadas à promoção do meio ambiente e ao desincentivo de atividades poluidoras ou que possam degrada-lo.

No tocante ao **Imposto de Renda e Proventos de Qualquer Natureza** (IR), o manejo desse tributo para fins extrafiscais ambientais poderia ter papel muito além daquele atualmente utilizado pelo poder público.

Segundo dados divulgados na Agência Brasil, espera-se que no ano de 2016 28,5 milhões de contribuintes pessoas físicas façam o envio da declaração do imposto de renda, tratando-se, em termos numéricos, de um dos principais impostos da União.¹⁸

Como já assinalado, um dos vetores constitucionais de defesa do meio ambiente refere-se à promoção da educação ambiental (art. 225, § 1º, VI). Assim, dentro da linha de extrafiscalidade aludida, poder-se-ia promover tais ações de conscientização e educação ambiental, utilizando-se o imposto de renda mediante a permissão aos contribuintes do abatimento no cálculo do imposto de renda dos valores efetivamente gastos com tais práticas ambientais legalmente estabelecidas, com intuito de incentivá-las.

Na verdade, o que se buscaria com tal política seria a conscientização dos contribuintes acerca da importância da defesa ao meio ambiente, conduzindo tal processo a um quadro em que os consumidores finais pudessem ter mais informações no tocante à escolha de produtos e serviços ambientalmente adequados, forçando a cadeia produtiva a se direcionar para esses objetivos, ao invés de focar somente na redução dos custos de produção.

Claro que todos os tributos poderiam ter esse papel, mas se destaca o imposto de renda pelo número de envolvidos, especialmente as pessoas jurídicas.

Todavia, no Brasil as ações nesse sentido são muito tímidas, predominando, basicamente, a natureza arrecadatória deste impos-

¹⁸ Disponível em: <<http://agenciabrasil.etc.com.br/economia/noticia/2016-02/receita-comeca-receber-declaracoes-do-ir-2016-na-terca-feira>>.

to, bem assim com voltas ao papel extrafiscal de desenvolvimento regional e de distribuição de riqueza.

Pode-se citar como exemplo da iniciativa brasileira a possibilidade de dedução do imposto de renda nos casos de empreendimentos de florestamentos e reflorestamentos então previstos na Lei n. 5.106/1966.

Quanto ao **Imposto Incidente sobre Produtos Industrializados** (IPI), devido a sua expressa previsão constitucional da seletividade (inciso I, § 3º, art. 153, CF/88), pode vir a ter papel importante na diminuição das chamadas externalidades negativas. Tal princípio da seletividade está diretamente ligado à essencialidade do produto.

Há expressa previsão constitucional do princípio informador da atividade econômica de defesa do meio ambiente, que prescreve, expressamente, que deverá ser concedido tratamento diferenciado conforme o impacto ambiental dos produtos e serviços (inciso VI, art. 170, CF/88).

Nessa esteira, conforme uma interpretação sistemática, resta clara a possibilidade de associação entre a defesa do meio ambiente através do imposto sobre produtos industrializados, utilizando seu caráter extrafiscal.

No Brasil, tivemos exemplos nos anos de 1990 e seguintes de incentivo à fabricação de veículos automotores, objetivando, precipuamente, a diminuição da dependência de combustíveis fósseis, com o incremento da indústria sucroalcooleira, ocasionando diminuição na emissão de poluentes ao meio ambiente.

Outro exemplo que pode ser destacado é a Lei n. 9.478/97, que dispôs acerca da política energética nacional, com alterações promovidas pela Lei n. 11.097/2005, que, dentre outras providências, buscou introduzir o biodiesel na matriz energética brasileira, bem assim a Lei n. 12.490/2011, que dispôs sobre a redução de emissão de poluentes por veículos automotores, e outras providências.

A aludida lei que tratou da política energética nacional trouxe, de pronto, os seguintes princípios e objetivos destacados (art. 1º): proteger o meio ambiente e promover a conservação de energia

(inciso IV); incrementar, em bases econômicas, a utilização do gás natural (inciso VI); utilizar fontes alternativas de energia, mediante o aproveitamento econômico dos insumos disponíveis e das tecnologias aplicáveis (inciso VIII); incrementar, em bases econômicas, sociais e ambientais, a participação dos biocombustíveis na matriz energética nacional (inciso XII); garantir o fornecimento de biocombustíveis em todo o território nacional (inciso XIII); incentivar a geração de energia elétrica a partir da biomassa e de subprodutos da produção de biocombustíveis, em razão do seu caráter limpo, renovável e complementar à fonte hidráulica (inciso XIV); fomentar a pesquisa e o desenvolvimento relacionados à energia renovável (inciso XVII); e mitigar as emissões de gases causadores de efeito estufa e de poluentes nos setores de energia e de transportes, inclusive com o uso de biocombustíveis (inciso XVIII).

Como se pode depreender, reportada legislação foi bem específica quanto à necessidade de modificação da matriz energética nacional, haja vista os efeitos nocivos ao meio ambiente da emissão de gases geradores do efeito estufa.

No que toca precipuamente ao estímulo da utilização do biodiesel no Brasil, como alternativa energética mais adequada à defesa do meio ambiente, desde sua primeira regulamentação pelo Decreto n. 5.298/2004 até o Decreto n. 7.660/2011, sempre foi destacado tratamento diferenciado, com alíquotas inferiores de imposto sobre produtos industrializados.

No que toca ao **Imposto sobre a Propriedade Rural (ITR)**, a CF/88 estabeleceu que deverá ser progressivo, a fim de desestimular propriedades improdutivas (inciso I, § 4º, art. 153).

Definiu, ainda, que a propriedade rural deve cumprir sua função social, sob pena de desapropriação (art. 184, *caput*), esta compreendida quando não atende aos seguintes requisitos (art. 186, I a IV): aproveitamento racional e adequado; utilização adequada dos recursos naturais disponíveis e preservação do meio ambiente; observância das disposições que regulam as relações de trabalho; e exploração que favoreça o bem-estar dos proprietários e dos trabalhadores.

Ora, restou claro que um dos requisitos à correta utilização da propriedade rural é a preservação do meio ambiente.

Assim, coube ao legislador infraconstitucional dosar o caráter progressivo do ITR em face, também, do modo de utilização da propriedade, premiando com intuito extrafiscal propriedades com manejo adequado de suas reservas ambientais, bem assim cobrando alíquotas maiores do tributo, no caso de má utilização, podendo, inclusive, decretar a desapropriação como medida extrema.

A CF/88 prevê, ainda, no § 4º, do art. 177, que a lei que instituir a **Contribuição de Intervenção no Domínio Econômico (CIDE)**, relativas às atividades de importação de petróleo, e derivados, gás natural e derivados e álcool, setores da atividade econômica que produzem reconhecidos danos ao meio ambiente, deverá estipular uma série de requisitos.

Dentre esses, importa destacar que restou definido que as alíquotas pelos produtos ou usos de reportados combustíveis poderão ser diferenciadas, bem assim que os recursos arrecadados deverão ser destinados, dentre outros, a financiamento de projetos ambientais relacionados com a indústria do petróleo e do gás.

A Lei n. 10.336/2001, que regulamentou o art. 177, da CF/88, com a redação dada pela Emenda Constitucional n. 33/2001, veio a instituir a Cide.

Como instrumento extrafiscal ambiental, estabeleceu reportado diploma normativo alíquotas diferenciadas entre diversos combustíveis (gasolina, diesel, querosene de aviação, outros querosenes, óleos combustíveis com alto teor de enxofre, óleos combustíveis com baixo teor de enxofre, gás liquefeito de petróleo e álcool etílico combustível), objetivando induzir o consumo de combustíveis sabidamente menos poluentes, instituindo a menor alíquota aquela referente ao álcool etílico combustível, fonte que, além de renovável, possui menor emissão de gases poluentes.

É de se destacar que o biodiesel não foi incluído no rol de combustíveis tributados.

Quanto ao **Imposto Incidente sobre a Circulação de Mercadorias e sobre Prestações de Serviços de Transporte Interestadual**

e Intermunicipal e de Comunicação (ICMS), a saber, de competência dos Estados, a exemplo do imposto sobre produtos industrializados, considerando-se o princípio da seletividade em face da essencialidade das mercadorias ou prestações de serviços (inciso III, § 2º, art. 155, CF/88), podem ter destacada função extrafiscal ambiental, pelos mesmos fundamentos já delineados.

Nesse aspecto, inúmeros Estados Brasileiros adotam alíquotas diferenciadas buscando estimular a utilização de fontes de combustíveis menos poluentes.

No tocante ao ICMS, a CF/88 estabeleceu na parte de repartições das receitas tributárias que os Municípios possuem 25% do total arrecadado pelos Estados.

Desses 25%, três quartos, no mínimo, das operações relativas à circulação de mercadorias e sobre prestações de serviços de transporte interestadual e intermunicipal e de comunicação realizadas em seu território deverão ser creditadas aos Municípios.

O restante de um quarto será creditado de acordo com o que dispuser lei estadual, ou, no caso dos territórios, lei federal.

A partir dessa determinação constitucional, os Estados brasileiros começaram a instituir o chamado ICMS ecológico, que não se trata de instituição de um novo imposto, mas sim da adoção de instrumentos de incentivos aos Municípios para a implementação de medidas protetivas ao meio ambiente.

No caso do Estado de São Paulo, a Lei n. 8.510/93 estabeleceu percentual de até 0,5% do montante que o Município pode fazer jus, percentual esse calculado com base na manutenção de unidades de conservação.

A fim de delinear a unidade de conservação foram criados os seguintes pesos: Estações Ecológicas - Peso 1,0 (um); Reservas Biológicas - Peso 1,0 (um); Parques Estaduais - Peso 0,8 (oito décimos); Zonas de Vida Silvestre em Áreas de Proteção Ambiental (ZVS em APA's) - Peso 0,5 (cinco décimos); Reservas Florestais - Peso 0,2 (dois décimos); Áreas de Proteção Ambiental (APA's) Peso 0,1 (um décimo); e Áreas Naturais Tombadas - Peso 0,1 (um décimo).

Ou seja, a parcela de um quarto que o Município **recebe**, 0,5% (meio por cento) será calculada com base nesse critério.

Outro imposto estadual que pode vir a exercer caráter extrafiscal ambiental é o de **Propriedade de Veículos Automotores (IPVA)**, na medida em que, como já adotado por muitos Estados brasileiros, adotam-se alíquotas inferiores para veículos automotores que utilizem combustíveis menos poluentes.

No Estado de São Paulo, exemplificativamente, pela Lei n. 13.296/2008, restou conferida alíquota diferenciada a veículos que utilizarem motor para funcionar, exclusivamente, com os seguintes combustíveis: álcool, gás natural veicular ou eletricidade, ainda que combinados entre si (art. 9º, III).

No tocante aos impostos Municipais, destaque-se, inicialmente, o **Imposto sobre Propriedade Predial e Territorial Urbana (IPTU)**, que, em razão da função social da propriedade, possui progressividade em face da não edificação, subutilização ou não utilização (§ 4º, art. 182, CF/88).

A fim de parametrizar os comandos constitucionais a trato da matéria, foi editada a Lei n. 10.257/2001, que estabeleceu diretrizes gerais da política urbana nacional.

De início, em seu art. 1º, parágrafo único, dispõe que a lei ora denominada de Estatuto da Cidade estabeleça normas de ordem pública e interesse social que regulam o uso da propriedade urbana em prol do bem coletivo, da segurança e do bem-estar dos cidadãos, bem como do equilíbrio ambiental.

A seguir define as diretrizes da política urbana destacando, em inúmeras passagens, a necessidade de ações voltadas à defesa do meio ambiente.

Assim, o tributo em questão guarda significativo potencial de execução de políticas extrafiscais ambientais, podendo regradar sua progressividade em face da função social da propriedade, esta informada, também, pela necessária defesa do meio ambiente.

No tocante ao **Imposto sobre Serviços de Qualquer Natureza (ISS)**, a CF/88 estabelece que compete aos Municípios sua

instituição, com a observância do que definido em Lei Complementar (inciso III do art. 156), que veio a ser atendido com a edição da Lei Complementar n. 116/2003.

Reportado diploma normativo, estabeleceu, em lista anexa, todas as atividades a ser tributadas, deixando, todavia, de estabelecer as alíquotas mínimas que poderiam ser instituídas pelas respectivas Leis Municipais, definindo a alíquota máxima de 5% (cinco por cento), nos termos do inciso II, do art. 8º da LC n. 116/2003.

No que toca à alíquota mínima, a Emenda Constitucional n. 37/2002, que alterou os Atos das Disposições Constitucionais Transitórias, estabeleceu que, enquanto lei complementar não disciplinar o disposto nos incisos I e III do art. 156 da Constituição Federal, a alíquota mínima será de 2%, excetuados serviços até então previstos no Decreto-lei nº 406, de 31 de dezembro de 1968 (art. 88, I, do ADCT).

Nessa esteira, poderão as municipalidades manejar as alíquotas mínimas e máximas, a fim de estimular atividades voltadas à defesa do meio ambiente.

Ademais, lembre-se, uma vez mais, que a própria CF/88 consagrou a defesa do meio ambiente como princípio informador da atividade econômica, inclusive, mediante tratamento diferenciado conforme o impacto ambiental dos produtos e serviços e de seus processos de elaboração e prestação (inciso VI do art. 170), pelo que tal princípio deve ser interpretado com o art. 225, bem como à luz do Sistema Tributário Nacional, através dos dispositivos retro mencionados, de modo a torná-lo importante aliado na proteção ambiental, que, em última análise, irá refletir-se no bem-estar social e na concretização do desenvolvimento sustentável.

4 Conclusões

Com base no objetivo proposto de apresentação de soluções com vistas à concretização do desenvolvimento sustentável,

pretendeu-se trazer algumas medidas de cunho prático nesse sentido, à luz do ordenamento jurídico brasileiro, segundo uma perspectiva constitucional e legal.

Algumas políticas públicas no âmbito econômico passam pelo incentivo direto à elaboração de produtos certificados ambientalmente, bem como pela promoção da conscientização dos consumidores no tocante à educação ambiental. É urgente a necessidade de implementação de tais políticas de modo globalmente considerado na cadeia produtiva, já que políticas isoladas e pontuais tendem a se anular mutuamente.

Importante apontar para o fato de que tais políticas devem ser de Estado e não de governo, a fim de que sobrevivam ao período curto dos mandatos legislativos e à alternância do poder, em que muitas vezes se interrompem virtuosas políticas anteriores por motivos egoísticos, sem que o planejamento prepondere, sendo ele fundamental ao Estado em matéria ambiental.

Por fim, procurou-se apontar no campo tributário terreno fértil à extrafiscalidade em prol do desenvolvimento sustentável e à proteção do meio ambiente natural e urbano. Trata-se de um sistema complexo do ponto de vista tributário, mas que poderia ser melhorado mediante a consideração dos objetivos propostos pelo texto constitucional em matéria ambiental, sendo certo que todas essas medidas não dispensam, antes ao contrário, requerem minudente análise prévia, planejamento e eventuais correções de rumos e ajustes, visando a seu aperfeiçoamento e a sua efetividade, o que somente será possível a partir da sua implementação, de molde a que não sejam eventualmente descontinuadas e/ou abandonadas.

A mera interrupção de políticas ambientalmente sustentáveis e a falta de critérios técnicos e jurídicos para os ajustes poderão levar a atrasos inaceitáveis e a retrocessos definitivos e por vezes essa descontinuidade acabará por permitir danos severos ao meio ambiente.

Referências

Associação Brasileira de Empresas de Limpeza Pública e Resíduos Especiais – (ABRELPE), *Panorama dos resíduos sólidos no Brasil*, 2013.

COUTINHO, Luciano G. Regulation and Development: Reflections in the aftermath of neoliberalism. *Revista Direito GV*, Especial 1, 2005.

FILHO, Gilberto Montibeller. *Ecodesenvolvimento e desenvolvimento sustentável, conceitos e princípios*. Textos de Economia, Florianópolis, 1993.

GRAU, Eros Roberto. *A ordem econômica na Constituição de 1988*. Malheiros, 2015.

MARINS, James; TEODOROVICZ, Jeferson. Rumo à extrafiscalidade socioambiental: tributação diante do desafio social e ambiental contemporâneo. ANAIS DO IX SIMPÓSIO NACIONAL DE DIREITO CONSTITUCIONAL. Academia Brasileira de Direito Constitucional.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. *Curso de direito administrativo*, Malheiros, São Paulo, 1997.

MONTERO, Carlos Eduardo Peralta. Reforma fiscal verde e desenvolvimento sustentável: Tributação Ambiental no Brasil. Perspectivas. In: DE CARLI, Ana Alice; COSTA, Leonardo de Andrade; RIBEIRO, Ricardo Lodi (org.). *Tributação e sustentabilidade ambiental*, FGV Editora.

NUSDEO, Fabio, *Um retrospecto e algumas perspectivas*. In: SALOMÃO FILHO, Calixto. *Regulação da atividade econômica*. Malheiros, São Paulo, 2008.

PAULSEN, Leandro. *Curso de direito tributário completo*. Livraria do Advogado, Porto Alegre, 2014.

RISTER, Carla Abrantkoski. *Direito ao desenvolvimento, antecedentes, significados e consequências*. Renovar, Rio de Janeiro, 2007.

SALEME, Edson Ricardo; GRANZIERA, Maria Luiza Machado. Incentivos Creditícios na Lei de Resíduos Sólidos: A Indução por Planos Nacionais, Regionais, Estaduais e Municipais. In: BECHARA, Erica (Org.). *Aspectos relevantes da Política Nacional de Resíduos Sólidos*, Atlas, São Paulo, 2013.

SEN, Amartya, *Desenvolvimento como liberdade*. Companhia das Letras, São Paulo, 2000.

SILVEIRA NETO, Octacílio dos Santos. A livre concorrência e a livre-iniciativa como instrumentos de promoção do desenvolvimento - A função estabilizadora da intervenção do Estado no domínio econômico. *Revista de Direito Público da Economia - RDPE*, Belo Horizonte, ano 11, n. 42, abr./jun. 2013.

Taxas Ambientais: Implementação e eficácia ambiental, Agência Europeia do Ambiente, Dinamarca, 2008.

TORRES, Heleno Taveira. *Direito tributário ambiental*, Malheiros, São Paulo.