

**PONTIFÍCIA UNIVERSIDADE CATÓLICA DO PARANA  
CENTRO DE CIÊNCIAS JURÍDICAS E SOCIAIS  
PROGRAMA DE MESTRADO EM DIREITO**

**ANA MARIA JARA BOTTON FARIA**

**TRIBUTAÇÃO AMBIENTALMENTE ORIENTADA: INSTRUMENTO PARA O  
DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL**

**CURITIBA**

**2007**

**ANA MARIA JARA BOTTON FARIA**

**TRIBUTAÇÃO AMBIENTALMENTE ORIENTADA: INSTRUMENTO PARA O  
DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Direito, Centro de Ciências Jurídicas e Sociais, Pontifícia Universidade Católica do Paraná, como requisito parcial para obtenção do título de Mestre em Direito.

Orientador: Prof. Dr. Roberto Catalano Botelho Ferraz.

**CURITIBA**

**2007**

**ANA MARIA JARA BOTTON FARIA**

**TRIBUTAÇÃO AMBIENTALMENTE ORIENTADA: INSTRUMENTO PARA O  
DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL**

Dissertação apresentada como requisito parcial para obtenção do grau de Mestre pelo Programa de Pós-Graduação em Direito da Pontifícia Universidade Católica do Paraná. Programa de Pós-graduação em Direito – PUCPR.  
Orientador: Prof. Dr. Roberto Catalano Botelho Ferraz

**COMISSÃO EXAMINADORA**

---

ROBERTO CATALANO BOTELHO FERRAZ

---

FABIANE LOPES BUENO NETTO BESSA

---

MARCIANO SEABRA DE GODOY

---

VLADIMIR PASSOS DE FREITAS  
(SUPLENTE)

Curitiba, 29 de outubro de 2007.

Dedico à família e à amizade. Para Kaiana, Karina e Kaio, grandes incentivadores, meus primeiros críticos e leitores, ao Caio pela paciência e compreensão, ao vovô Ricardo, mesmo que do infinito pela eterna confiança.

## **AGRADECIMENTOS**

Agradecer nominalmente a todos que de uma forma ou de outra permitiram que esta pesquisa fosse realizada é uma tarefa difícil, pois foram muitas as pessoas envolvidas no período. Foi uma época de agregar novos conhecimentos, ampliar meus elos de relacionamentos e amizades.

Para não esquecer algum nome, gafe imperdoável, meus agradecimentos a todos que permitiram a conclusão de mais esta etapa de estudo; incentivando, apoiando, colaborando, cada qual de uma forma e de um modo, mas todos com igual importância e relevância.

Agradeço de forma muito própria à minha família pela compreensão e colaboração no curso das pesquisas até a elaboração final do trabalho.

Aos mais que amigos, irmãos de coração, Aleardo e Giovanna, pela constante presença e incessante incentivo.

No Programa de mestrado conheci pessoas maravilhosas, que já fazem parte do meu cotidiano.

Meu muito obrigada às minhas amigas do coração Leda, Ana Cristina e Carol.

Agradeço aos colegas da Procuradoria, de forma muito especial à equipe da Dívida Ativa Judicial, tanto pelo auxílio às tarefas diárias, como pelas opiniões e revisões dos meus escritos.

Meus agradecimentos e minha admiração ao Professor Roberto Ferraz, meu orientador, pela disponibilidade e paciência que me foram dispensadas ao longo do curso. Certamente sem o seu valioso apoio, minhas pesquisas não teriam sido tão proveitosas.

Agradeço também aos professores do Programa que viabilizaram uma ampliação de meus horizontes acadêmicos. De modo particular à professora Katya pelo inestimável e inesquecível aprendizado no estágio de docência e à professora Fabiane pela abertura e pela possibilidade da pesquisa em outras áreas.

Para a Eva e a Isabel, meus agradecimentos, pela dedicação, auxílio e amizade com que sempre me acolheram.

*O que acontecer com a terra acontecerá com os filhos e filhas da terra. O Homem não teceu a teia da vida, ele é dela apenas um fio. O que ele fizer para a teia estará fazendo a si mesmo.*

Ted Perry- inspirado pelo Chefe Seattle.  
(citado por CAPRA).

## RESUMO

A presente dissertação trata da possibilidade de utilização do tributo ambientalmente orientado como instrumento para obtenção do crescimento econômico em harmonia com a proteção ambiental; do tributo em sua função na busca do desenvolvimento sustentável. A base central do estudo consiste na análise sistemática de artigos da Constituição da República Federativa do Brasil, em especial dos que tratam dos fundamentos e objetivos do Estado Democrático de Direito, da possibilidade de tributação com tratamento diferenciado visando à redução ou eliminação do impacto ambiental, da intervenção estatal, e do dever de preservação do meio ambiente, tanto nas esferas pública e privada. Um dos objetos do estudo é o exame da possibilidade e da constitucionalidade da internalização das externalidades negativas como instrumento para garantir a aplicação dos princípios da igualdade, da capacidade contributiva, da livre concorrência e da livre iniciativa. O trabalho também verifica a questão da intervenção estatal visando à garantia dos princípios informadores da ordem econômica, no exercício de seu papel de agente normatizador, regulamentador e fiscalizador, bem como da aplicação das espécies tributárias objetivando o desenvolvimento sustentável.

**Palavras-chave:** Tributo. Desenvolvimento sustentável. Princípios da ordem econômica. Intervenção estatal. Economia ambiental

## ABSTRACT

The current work is about the possibility of utilization of the environmentally guided tributes as a tool of economic growth in harmony to environmental protection, over the tribute and its role to the achievement of sustainable development. The work's central focus does a systematic analysis of the Brazil's Republic Federation Constitution, specially over those which bring the Democratic State of Law's basis and objectives, the possibility of distinguished tributes to achieve the reduction or elimination of environmental impacts, the state's intervention, and the duty of environment's preservation, as much in the public area as in the private. Therefore, one of the work's goals is the analysis of the possibility and then constitutionality of the absorption of negative externalities as tool that guarantees the application of the principles of equality, of the contributory ability, of free competition, and of free initiative. The work also verifies the state's intervention aiming the guarantee of the principles that inform the economic order, its exercise as a normative, regulating and monitoring agent, as well as the tributary species application foreseeing the sustainable development.

**Keywords:** Tributes – sustainable development – economic order principles – State's intervention – Environment and Economy.

## LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

CF	-	Constituição Federal
CFM	-	Conselho Federal de Medicina
CIDE	-	Contribuição de Intervenção no Domínio Econômico
CREA	-	Conselho Regional de Engenharia e Arquitetura
CTN	-	Código Tributário Nacional
IBGE	-	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
IDH	-	Índice de Desenvolvimento Humano
LOA	-	Lei Orçamentária Anual
LDO	-	Lei de Diretrizes Orçamentárias
OAB	-	Ordem dos Advogados do Brasil
OCDE	-	Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico
ONG		Organização Não Governamental
ONU	-	Organização das Nações Unidas
PNB	-	Produto Nacional Bruto
PNUD	-	Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento
PNUMA	-	Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente
PPP	-	Princípio do Poluidor Pagador
PPA	-	Plano Plurianual
UNEP	-	United Nations Environment Programem

## SUMÁRIO

<b>1 INTRODUÇÃO</b> .....	<b>13</b>
<b>2 MEIO AMBIENTE E TRIBUTAÇÃO</b> .....	<b>18</b>
2.1 DEFESA MEIO AMBIENTE.....	18
<b>2.1.1 Documentos elaborados para a defesa ambiental</b> .....	<b>21</b>
2.2 EVOLUÇÃO HISTÓRICA DO PAPEL INTERVENCIONISTA DO ESTADO .....	27
<b>2.2.1 Intervenção estatal indireta</b> .....	<b>33</b>
<b>2.2.2 A intervenção estatal nas Constituições Brasileiras</b> .....	<b>37</b>
2.3 HISTÓRICO DA TRIBUTAÇÃO .....	42
2.4 DIREITO COMPARADO .....	48
<b>2.4.1 Proteção ambiental no plano internacional</b> .....	<b>50</b>
<b>2.4.2 Tributos ambientalmente orientados no direito comparado</b> .....	<b>55</b>
<b>3 DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL</b> .....	<b>61</b>
3.1 CONCEITOS.....	61
<b>3.1.1 Características</b> .....	<b>65</b>
<b>4 TRIBUTO AMBIENTALMENTE ORIENTADO</b> .....	<b>72</b>
4.1 O TRIBUTO.....	72
<b>4.1.1 Funções</b> .....	<b>74</b>
4.1.1.1 Fiscalidade .....	76
4.1.1.2 Parafiscalidade .....	76
4.1.1.3 Extrafiscalidade .....	77
4.2 REQUISITOS E FINALIDADES DO TRIBUTO .....	81
4.3 ESPÉCIES DE TRIBUTO.....	87
<b>4.3.1 Impostos</b> .....	<b>90</b>
<b>4.3.2 Taxa</b> .....	<b>99</b>
<b>4.3.3 Contribuições</b> .....	<b>104</b>
4.3.3.1 Contribuição de melhoria.....	104
4.3.3.2 Contribuições de intervenção no domínio econômico .....	106
<b>4.3.4 EMPRÉSTIMOS COMPULSÓRIOS</b> .....	<b>110</b>
<b>5. ECONOMIA AMBIENTAL</b> .....	<b>112</b>
5.1 EXTERNALIDADES .....	115
5.2 INTERNALIZAÇÃO.....	120
<b>5.2.1 Custos ambientais</b> .....	<b>125</b>
<b>6 OS PRINCÍPIOS ECONÔMICOS E TRIBUTÁRIOS</b> .....	<b>129</b>
6.1 PRINCÍPIOS.....	129
<b>6.1.1 Distinção entre princípios e regras</b> .....	<b>131</b>

<b>6.1.2 Conflito entre princípios e regras .....</b>	<b>133</b>
<b>6.2 PRINCÍPIO DA LEGALIDADE.....</b>	<b>136</b>
<b>6.3 PRINCÍPIO DA IGUALDADE .....</b>	<b>138</b>
<b>6.4 PRINCÍPIO DA CAPACIDADE CONTRIBUTIVA .....</b>	<b>143</b>
<b>6.5 PRINCÍPIO DA LIVRE INICIATIVA .....</b>	<b>147</b>
<b>6.6 PRINCÍPIO DA LIVRE CONCORRÊNCIA .....</b>	<b>149</b>
<b>6.7 PRINCÍPIO POLUIDOR PAGADOR .....</b>	<b>153</b>
<b>7 PAPEL ESTATAL.....</b>	<b>158</b>
<b>8 CONCLUSÃO .....</b>	<b>166</b>
<b>REFERÊNCIAS.....</b>	<b>168</b>

## 1 INTRODUÇÃO

A intervenção estatal na ordem econômica, a função extrafiscal do tributo e as necessidades sociais que englobam a defesa ambiental são os temas que constituem a base central deste estudo.

A defesa ambiental e o crescimento econômico configuram preceitos antagônicos ou é possível uma harmonização entre ambos; qual o verdadeiro papel do Estado na aplicação dos princípios da ordem econômica?

Estes questionamentos é que embasam o presente trabalho. A proposta é uma análise conjunta de alguns dos princípios da ordem econômica, em especial os contidos no artigo 170 da Constituição Federal, o princípio da igualdade, da capacidade contributiva e da função extrafiscal do tributo, agregada com a atividade estatal normativa e reguladora da atividade econômica.

A possibilidade da aplicação conjunta e ordenada dos princípios da igualdade, da livre iniciativa, da livre concorrência, da defesa ambiental, com a observância e atendimento da capacidade contributiva, da função extrafiscal tributária, com a instituição de tributos diferenciados, é o desafio proposto.

A base constitucional para a tributação ambientalmente orientada decorre da compilação de vários dispositivos constitucionais, de forma mais direta o contido nos artigos 146A “caput”, artigo 170, inciso VI, artigo 5º, artigo 145 § 1º e de forma mais indireta, mas não menos importante, com as disposições contidas no artigo 174, no artigo 225, no artigo 1º e no artigo 3º.

“A Constituição não é um mero agregado de normas e nem se a pode interpretar em tiras, aos pedaços.” Esta lição de Grau é que se adotará.<sup>1</sup>

A conjugação dos anseios capitalistas, das necessidades sociais e ambientais certamente não é tarefa simples; impõe-se que haja um equilíbrio entre as ações e as exigências econômicas e socioambientais.

Necessário atender à defesa ambiental, ressaltando que se trata de um dever de todos. Ao mesmo tempo, não se pode esquecer do direito ao crescimento econômico, ao pleno emprego, ao desenvolvimento das atividades econômicas;

---

<sup>1</sup> GRAU. Eros Roberto. **A ordem econômica na Constituição de 1988**. São Paulo: Malheiros. 11. ed. 2006. p. 195.

deve haver uma equalização entre todos, diante do fato de que cada um integra o rol de direitos fundamentais.

A aplicação de forma conjunta dos princípios da ordem econômica, em especial os da livre iniciativa, da livre concorrência e da defesa ambiental, constantes do artigo 170 da Constituição Federal, o princípio da igualdade, da capacidade contributiva, além dos instrumentos previstos no artigo 146-A, no artigo 170, inciso VI, e no artigo 174; todos da Constituição Federal, não somente é viável como indispensável para a obtenção do desenvolvimento sustentável.

O tópico principal abordado no trabalho é a análise das limitações da intervenção estatal, do dever-poder do Estado de instrumentalizar o tributo para que além de cumprir o seu papel primordial, também defenda o uso racional dos recursos ambientais, sem prejuízo das garantias constitucionais já citadas.

A não-aplicação de forma concomitante dos princípios e dos instrumentos tributários gera responsabilidade estatal por força do dever-poder do ente público no uso correto deles.

As políticas públicas atuais não têm apresentado ações concretas para que ocorra a efetiva proteção ambiental no âmbito das atividades economicamente lícitas, desconsiderando o imenso valor econômico e social que os recursos naturais possuem.

A comprovação visível dos danos ambientais, o aumento dos dados científicos acerca dos problemas que o futuro reserva, a crescente dúvida da capacidade humana em regenerar a maioria dos fatores produtivos naturais são questões que colocam em perigo o desenvolvimento sustentável, tanto no âmbito econômico como no social.

A questão exige a participação de todos, do Estado, dos produtores, dos consumidores, enfim, da sociedade como um todo.

Os produtores podem colocar por intermédio da busca de novas fontes de matéria-prima e de uma de maior integração e respeito com o meio ambiente e suas atividades. A comunidade, por intermédio da educação e da informação ambiental, com o uso racional, consciente, além da participação efetiva em projetos e

programas de reciclagem (BRASIL, 1965<sup>2</sup>; BRASIL, 1999<sup>3</sup>; BRASIL, 2002<sup>4</sup>; BRASIL, 2003<sup>5</sup>).

Atualmente, as empresas já levam em consideração o fator meio ambiente nos seus balanços financeiros. A preservação dos recursos naturais vem cada vez mais como condicionante da gestão econômica em todos os setores. O meio ambiente preservado já é visto e considerado como uma fonte de oportunidade para a obtenção de vantagens competitivas e não mais como um custo obrigatório e sem retorno.

O dano ambiental independentemente quem o produz faz com que os prejuízos dele decorrente, ao final, passem a ser mais um encargo para o cidadão, para a coletividade. Este fato por si só já fere o princípio da igualdade.

A defesa ambiental é um dever de todos, esta é a determinação delineada no artigo 225 da Constituição Federal; não existe coerência e tampouco justiça social, quando uma minoria faz uso dos recursos ambientais obtendo lucro para fruição individual; mas que quando necessária a reparação dos danos ambientais, os custos recaiam para a coletividade sobrecarregando o erário público. Os ônus e os bônus devem ser repartidos e partilhados por todos.

Verifica-se hoje um imenso confronto, aparentemente insolúvel, entre o crescimento econômico e a preservação ambiental. O instrumento proposto neste trabalho, o tributo, encontra resistência de alguns autores, sob o argumento de que qualquer modificação na forma de tributação, que pese mais para uma classe de contribuinte, mesmo que em defesa dos recursos naturais, fere o princípio da igualdade e afeta a livre concorrência.

O que se pretende expor é que a aplicação do tributo ambientalmente orientado, até como um dever-poder do Estado atende de forma integral ao princípio da igualdade, da livre concorrência, da livre iniciativa da capacidade contributiva

---

<sup>2</sup> BRASIL. Lei nº. 4771 de 15 de setembro de 1965. Institui o novo Código Florestal. Disponível em: <[http://www.cetesb.sp.gov.br/licenciamento/legislacao/federal/leis/1965\\_Lei\\_Fed\\_4771.pdf](http://www.cetesb.sp.gov.br/licenciamento/legislacao/federal/leis/1965_Lei_Fed_4771.pdf)>. Acesso em 07 de jun.2007.

<sup>3</sup> BRASIL. Lei, Lei 9795 de 27 de abril de 1999. Dispõe sobre a educação ambiental, institui a Política Nacional de Educação Ambiental e dá outras providências. Disponível em: <<http://www.lei.adv.br/9795-99.htm>>. Acesso em 07 de jun.2007.

<sup>4</sup> BRASIL. Decreto n. 4281, de 25 de junho de 2001. Regulamenta a Lei n. 9795, de 25 de junho de 2002, que institui a Política Nacional de Educação Ambiental, e dá outras providências. Disponível em: <<http://www.comscientia-nimad.ufpr.br/leis/decreto4281.pdf>>. Acesso em 07 de jun.200.

<sup>5</sup> BRASIL. Lei n. 10650, de 16 de abril de 2003. Dispõe sobre o acesso público aos dados de informações existentes nos órgãos e entidades integrantes no SISNAMA. Disponível em: <[http://sigam.ambiente.sp.gov.br/Sigam2/legisla%C3%A7%C3%A3o%20ambiental/Lei%20Fed%202003\\_10650.pdf](http://sigam.ambiente.sp.gov.br/Sigam2/legisla%C3%A7%C3%A3o%20ambiental/Lei%20Fed%202003_10650.pdf)>. Acesso em 07 de jun.2007.

além de viabilizar a defesa ambiental, medida necessária para a preservação da vida em nosso Planeta.

O Estado, por intermédio dos tributos, criados e implementados por normas específicas, conta com um instrumento de grande valia; configurando tanto um dever como um direito que deve ter a função de promover a pessoa humana, buscando o equilíbrio entre a ordem econômica e um meio ambiente saudável, seguro, desejável.

Para atingir tais objetivos, o Estado não pode limitar-se a proibir ou liberar, obrigar ou permitir, mas deve exercer suas funções de fiscalizador, de incentivador e de planejador, estimulando um desenvolvimento sustentável.<sup>6</sup>

Com base nessas premissas, o trabalho apresenta as razões, os motivos e algumas formas que possam confirmar a viabilidade ou até mesmo a necessidade da aplicação e da implementação do tributo ambientalmente orientado.

Busca-se uma análise conjunta dos princípios constitucionais pertinentes ao assunto, qual seja, a delimitação e a formatação de um sistema economicamente viável e que permita de forma concomitante a defesa ambiental.

O presente estudo não pretende em momento algum propor a criação de um novo tributo. A proposta é o exame de uma forma de aplicação justa e, portanto, igualitária da hipótese de incidência do tributo; busca-se a valorização das atividades econômicas que adotem técnicas, formas, métodos e modos de produção que gerem o uso sustentável dos recursos ambientais.

A análise da forma do instrumento tributário também não cogita a hipótese de permissão para a poluição e tampouco ingressa no âmbito do ato ilícito; a ação estatal por intermédio do tributo ambientalmente orientado está restrita na esfera do lícito.<sup>7</sup>

A forma de tributação apresentada neste trabalho, além de não configurar a criação de um novo tributo, tem ainda como desafio não gerar uma tributação excessiva, que torne proibitivas as atividades econômicas, não caracterizando confisco ou mesmo sanção.

---

<sup>6</sup> BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. São Paulo: Brasiliense, 1988. Art. 174 CF. Como agente normativo e regulador da atividade econômica, o Estado exercerá, na forma da lei, as funções de fiscalização, incentivo e planejamento, sendo este determinante para o setor público e indicativo para o setor privado.

<sup>7</sup> A proibição do ato ilícito, pela aplicação de multas, sanções ou outras penalidades por não configurarem tributo, não são objeto do presente estudo.

A tributação ambientalmente orientada deve preencher os princípios basilares da tributação, atendendo também aos princípios anteriormente mencionados.

Para melhor compreensão do tema e da proposta apresentada, a pesquisa inicia com um delineamento histórico, com alguns conceitos gerais, além da apresentação de documentos que permitam o fornecimento de bases para a construção da ordem jurídica tributária ora proposta.

A questão da intervenção estatal também será abordada, além da apresentação, a título informativo, de algumas normas e tributos já utilizados em outros países. De posse destas informações, passa-se a alguns conceitos e noções mais gerais acerca do desenvolvimento sustentável.

A atividade estatal será entendida dentro do binômio dever-poder no lugar do poder-dever. Adota-se a lição de Rui Barbosa que “todo poder encerra um dever”. De acordo com Carraza, quando a Constituição confere a uma pessoa política um *poder*, ela, *ipso facto*, impõe-lhe um *dever* [grifo do autor].<sup>8</sup>

Mesmo não sendo objetivo principal do estudo, para melhor compreensão do tema, far-se-á uma resumida exposição das diversas espécies de tributos, com algumas de suas características

Visando a atender, em especial aos princípios da igualdade, da capacidade contributiva, da livre iniciativa, da livre concorrência, surge a proposta da internalização das externalidades negativas por intermédio dos custos ambientais.

A adoção de tal providência, agregado a outros fatores, que não são objeto direto deste estudo, tais como educação, informação ambiental, maior eficiência, menos formalismo na realização das atividades estatais, uma fiscalização mais ágil e eficaz, permitirá que o desenvolvimento sustentável torne-se realidade e seja possível a realização da justiça social.

---

<sup>8</sup> CARRAZA, Roque Antônio. **Curso de direito constitucional tributário**. São Paulo: Malheiros. 19. ed. 2003. p. 97.

## 2 MEIO AMBIENTE E TRIBUTAÇÃO

### 2.1 DEFESA MEIO AMBIENTE

Analisando o período entre o descobrimento do Brasil em 1500 até aproximadamente meados do século XX, verifica-se a forte influência da nação portuguesa para a formação da história e da legislação ambiental brasileira, e, conseqüentemente, para a concepção do modelo de pensamento ecológico existente hoje no Brasil. A conquista portuguesa mudou, para sempre, o meio ambiente brasileiro; com a incorporação abrupta da região ao sistema econômico mundial; o Brasil foi inserido num processo que gerou uma exploração que estimulou o esgotamento dos recursos naturais.<sup>9</sup>

Guimarães comenta que documentos como o Código de Hamurabi, o Livro dos Mortos do antigo Egito e o hino persa de Zaratustra já demonstravam a preocupação dessas antigas civilizações com o respeito à natureza. A preservação do meio ambiente também foi uma preocupação da lei mosaica, quando determinava que, em caso de guerra, fosse poupado o arvoredo. A Magna Carta, outorgada por João Sem Terra em 1215, igualmente, continha minuciosos dispositivos sobre a utilização das florestas.<sup>10</sup>

Apesar dos exemplos concretos verificados na natureza ao longo do tempo, as sociedades não adotaram métodos ou padrões que permitissem o uso sustentável dos recursos naturais; o exemplo das civilizações passadas foi ignorado.

A Ilha de Páscoa é um dos exemplos mais marcantes e extremos dos danos causados pela total destruição da floresta no Pacífico, estando também entre os mais catastróficos do mundo: a floresta inteira desapareceu com a extinção de todas as espécies de árvores; a conseqüência direta foi a perda total da matéria-prima,

---

<sup>9</sup> BENJAMIN. Antônio Hermann V. A proteção do meio ambiente nos países menos desenvolvidos: o caso da América Latina. **Revista de Direito Ambiental**, São Paulo, n. 4, p. 85, ABR/John. 1999.

<sup>10</sup> GUIMARÃES Renato Jr. O futuro do Ministério Público como guardião do meio ambiente e a história do direito ecológico. **Revista Justita**, v. 113, p. 152-153, 1992.

uma erosão de grande porte que levou à ausência de vida em toda a extensão da ilha.<sup>11</sup>

No final do século XIX, início do século XX, as noções de preservação dos recursos ambientais eram quase inexistentes, a consciência ecológica, quando existia, ocorria em núcleos específicos, sem grandes repercussões.

A idéia corrente acerca da capacidade de regeneração da natureza era superdimensionada: a noção dominante era que ela própria daria conta dos resíduos produzidos, independente do volume e do tipo que os recursos naturais, se os mesmos não eram infinitos, ao menos existiriam em quantidades suficientes para os milênios seguintes.

O “cuidado” ambiental derivava da preocupação com a forma de obter mais produtividade dos recursos para a continuidade da exploração econômica. Até antes da década de 50, a questão ambiental era relegada a segundo plano, considerada assunto secundário, supérfluo. Poucos estudos sobre o tema são desenvolvidos, uma das razões é que a devastação e dos danos ambientais ainda eram incipientes.

Para Diegues, nos Estados Unidos, as primeiras idéias a respeito do desenvolvimento sustentável decorrem do estudo de Oxford Pincho, que exerceu o cargo de primeiro chefe de serviços florestais do país no século XIX, defendendo três princípios para a proteção dos recursos: I -o uso dos recursos naturais pela geração presente; II- a prevenção do desperdício; III- desenvolvimento dos recursos naturais para muitos e não para poucos cidadãos.<sup>12</sup>

Na década de 50, inicia-se um movimento ambientalista, cujo objetivo principal era reassumir o controle das ações humanas antes que o uso industrial levasse à degradação total dos recursos naturais. Nos anos 60, surgem as primeiras organizações não- governamentais que buscam a preservação da natureza.

Com a publicação do livro *Silent Spring*, em 1962,<sup>13</sup> surge, provavelmente pela primeira vez na história, uma grande comoção da opinião pública, começando pela americana, desencadeando debates e discussões populares sobre a questão ambiental; a obra, ao questionar de forma convincente o dano ambiental, permite

---

<sup>11</sup> DIAMOND. Jares. **Colapso, como as sociedades escolhem o fracasso ou o sucesso**. 4. ed. Rio de Janeiro: Recorre, 2006. p.138-139.

<sup>12</sup> DIEGUES. Antônio Carlos. **O mito moderno da natureza intocada**. São Paulo: Nopais, 1994. p 13.

<sup>13</sup> Livro *Silent Spring* (primavera silenciosa) escrito pela bióloga americana Rachei Charlton, contendo denúncias dos estragos causados pelo uso do DDT e de mais alguns agrotóxicos; com a obra consegue a proibição da comercialização destes produtos, no início do ano de 1963.

que tenha início a conscientização pública de que a natureza, os recursos naturais dela resultantes são finitos e extremamente vulneráveis à intervenção humana.

Inicia-se a partir daí um questionamento acerca da excessiva confiança da humanidade no processo tecnológico, da crença da superioridade da raça humana.

Com o “Dia da Terra”, em abril de 1970, nos EUA, <sup>14</sup> a defesa do meio ambiente passa a ser considerada uma questão pública fundamental, levando à comemoração da data em diversos países.

A Conferência das Nações Unidas sobre o Ambiente Humano também conhecida como a Conferência de Estocolmo na Suécia, realizada no ano de 1972, no mês de junho, com a participação de 113 países, é um marco do surgimento de uma preocupação internacional voltada para os problemas ambientais.

Neste mesmo ano(1972), os pesquisadores do “Clube de Roma”<sup>15</sup>, sob a coordenação do economista Dennis Meadows, publicaram um estudo intitulado “*Limites do Crescimento*” com a tese de que mantidos os níveis da época de industrialização, poluição, produção de alimentos e exploração dos recursos naturais, o limite de desenvolvimento do planeta seria atingido, no máximo, em 100 anos, provocando uma repentina diminuição da população mundial e da capacidade industrial.

O estudo provocou reações contrárias generalizadas: tanto do denominado primeiro mundo, sob o argumento de que a tese representaria o fim do crescimento da sociedade industrial; como também dos países considerados como subdesenvolvidos que passaram a sofrer pressão por parte dos desenvolvidos para reduzir o seu crescimento; só que agora sob uma justificativa ecológica.

Em 1973, surge um conceito inicial de codesenvolvimento, com base nos princípios formulados por Ignacy Sachs que indica seis “caminhos” para o desenvolvimento, envolvendo uma crítica à sociedade industrial: i) satisfação das necessidades básicas; ii) solidariedade com as gerações futuras; iii) participação da população envolvida; iv) preservação dos recursos naturais e do meio ambiente; v)

---

<sup>14</sup> O Dia da Terra foi criado em 22 de abril 1970 quando o Senador norte-americano Taylor Nelson convocou o primeiro protesto nacional contra a poluição.

<sup>15</sup> O Clube de Roma nasceu em 1968, reunindo cientistas, economistas e altos funcionários governamentais tendo como objetivo analisar com mais profundidade, em uma perspectiva ecológica, o Sistema Global.

elaboração de um sistema social que garanta emprego, segurança social, respeito a outras culturas; vi) programas de educação.<sup>16</sup>

O ecodesenvolvimento buscava uma concepção alternativa de política de desenvolvimento, colocando em xeque as praticadas pelos países mais industrializados; tais idéias sofreram várias críticas tanto dos intelectuais como dos produtores.

Quando a questão ambiental passou a ter repercussão mundial, muitos encontros, reuniões e documentos foram assinados buscando uma forma de integrar os diversos países e seus interesses econômicos, de forma a permitir o desenvolvimento e também reduzir ou minimizar os danos ambientais, em decorrência do uso excessivo dos recursos naturais.

Destes encontros, foram surgindo conceitos, definições, sugestões para obter o denominado desenvolvimento sustentável; alguns dos principais documentos serão mencionados na seqüência.

### **2.1.1 Documentos elaborados para a defesa ambiental**

Em decorrência da preocupação de alguns cientistas acerca dos prejuízos ambientais que o crescimento econômico e industrial produzia, em especial no início da década de 70, vários documentos foram elaborados, mas como não obtinham a concordância da maioria, acabavam servindo como sugestões, que poucos atendiam.

No ano de 1974, tem-se a Declaração de Cocoyok das Nações Unidas <sup>17</sup> a qual afirmava que a causa da explosão demográfica era a pobreza, que por sua vez, gerava a destruição desenfreada dos recursos naturais, concluindo ainda que os países industrializados contribuem para os problemas de subdesenvolvimento por causa do seu nível exagerado de consumo. Para a Organização das Nações

---

<sup>16</sup> SACHS, Ignacy. **Caminhos para o desenvolvimento sustentável**. São Paulo: Garamond. 4. ed. 2002. p. 63.

<sup>17</sup> A Declaração de Cocoyok é o resultado de uma reunião da Confederação das Nações Unidas sobre o Comércio-Desenvolvimento e Programa de Meio Ambiente das Nações Unidas, realizada em 1974. Texto disponível: <http://www.libdigi.unicamp.br/document/?view=vtls000301988>. Acesso em 08.mai.2007.

Unidas(ONU), não existe apenas um limite mínimo de recursos para permitir o bem-estar dos indivíduos, existe também um máximo.

Pela mesma razão, qual seja a de colocar os países desenvolvidos como um dos pontos-chaves da destruição ambiental, a declaração também não foi aceita pelo denominado Primeiro Mundo.

A ONU volta a participar na elaboração de outro relatório, o Dag-Hammarskjöld <sup>18</sup>, em 1975, com a colaboração de políticos e pesquisadores de 48 países; este relatório completa o de Cocoyok afirmando que as potências coloniais concentraram as melhores terras das colônias nas mãos de uma minoria, forçando a população pobre a usar outros solos, promovendo com esta política a devastação ambiental. Os dois relatórios têm em comum a exigência de mudanças nas estruturas de propriedade do campo e a rejeição pelos governos dos países mais industrializados.

A Comissão Brundtland,<sup>19</sup> em 1987, elabora um relatório final de suas atividades iniciadas em 1983, cujo objetivo era analisar os problemas do desenvolvimento que atingisse o meio ambiente além da proposição de propostas para a solução das questões ali mencionadas. O relatório *Our Common Future – Nosso Futuro Comum* – levantou inúmeros tópicos, realizando uma comparação da situação mundial entre os anos iniciais e finais do Século XX.

O relatório conclui em síntese que existe uma incompatibilidade dos padrões atuais de produção e de consumo com o desenvolvimento sustentável. Surge na ocasião, embutido no relatório, um dos primeiros conceitos acerca do desenvolvimento sustentável, direcionando o tema para três vertentes principais: crescimento econômico, equidade social e o equilíbrio ecológico, tema que será melhor analisado na sequência.

O documento publicado pela Comissão Brundtland diz que "desenvolvimento sustentável é aquele que satisfaz as necessidades do presente sem comprometer a capacidade das futuras gerações satisfazerem suas próprias necessidades “.

O trabalho final não apresentou críticas diretas à sociedade industrial, como os documentos anteriores, apenas mencionou que o desenvolvimento exigia o

---

<sup>18</sup>A denominação Dag-Hammarskjöld foi uma homenagem ao jurista e economista que foi eleito secretário-geral pela Assembléia Geral das Nações Unidas em 1953 e em 1957, tendo direcionado suas ações no crescimento do papel da ONU como força pacificadora nos conflitos internacionais.

<sup>19</sup> Comissão Brundtland assim denominada por ter sido presidida por Gro Harlem Brundtland, na ocasião primeira-ministra da Noruega.

crescimento tanto dos países industrializados, como dos subdesenvolvidos, ele foi bem aceito pela comunidade internacional; também afirmava que o combate da pobreza de alguns países dependia da manutenção e da continuidade do crescimento dos países de primeiro mundo.

Um ponto positivo do texto final do Relatório *Nosso Futuro Comum* é aquele que aponta a interligação entre a economia, a tecnologia, sociedade, política, ética, justificando tal multidisciplinaridade diante da complexidade dos problemas, que necessitam de soluções urgentes.

No ano de 1987, ocorreu a Convenção de Basileia tendo como resultado um acordo internacional com regras sobre o movimento de resíduos entre fronteiras, havendo proibição do envio de resíduos perigosos para países que não têm capacidade técnica para tratá-los.

No Rio de Janeiro, em 1992, foi realizada a Conferência das Nações Unidas sobre o meio ambiente e desenvolvimento. Na ocasião, ficou comprovada a necessidade do interesse mundial pelo desenvolvimento sustentável e pelo próprio futuro do planeta. A discussão da possibilidade de uma interligação entre o desenvolvimento social e econômico com o uso dos recursos naturais, passa a ser tema de debate obrigatório em quase todas as nações.

Um dos temas mais polêmicos da Conferência das Nações Unidas sobre o Meio ambiente e Desenvolvimento, conhecida como RIO-92, foi à exigência da delegação dos Estados Unidos para a retirada da questão da eliminação da emissão de CO<sub>2</sub>, que constava do acordo a respeito do clima e tampouco assinou a convenção sobre a biodiversidade.

O encontro da Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente e Desenvolvimento- RIO-92 teve como um dos principais resultados a Agenda 21<sup>20</sup> que é um acordo firmado entre 179 países que participaram dos trabalhos na ocasião. Constituiu-se num poderoso instrumento para as sociedades, na busca de um novo conceito de progresso e de desenvolvimento; o progresso de forma harmônica e equilibrada visando à qualidade e não somente à quantidade do crescimento.

---

<sup>20</sup> Agenda 21 é um documento que estabeleceu a importância e a responsabilidade de todos os países assumirem o compromisso de refletir global e localmente acerca da forma como os governos, empresas, organizações não-governamentais e governamentais e todos os demais setores da sociedade podem cooperar na busca de soluções para os problemas socioambientais.

Cada país desenvolve a sua própria Agenda 21, mas muitos chefes de Estado que apoiaram propostas e acordos internacionais contrários aos interesses partidários, atendendo na ocasião a pressões exercidas pela mídia e pelas Organizações Não Governamentais -ONGs não realizaram na seqüência qualquer esforço para praticá-los e programá-los em seus locais de origem.<sup>21</sup>

Hoje, no ano de 2007, pode-se perceber que infelizmente muito pouco de concreto ocorreu desde a Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente e Desenvolvimento- RIO-92; o desinteresse, a ineficiência não permitiu o cumprimento das metas traçadas na ocasião; seu maior mérito, contudo, é ter sido o precursor das discussões acerca do uso dos recursos ambientais.

No Brasil, a definição legal do meio ambiente surgiu com a publicação da Lei de Política Nacional do Meio Ambiente, que no artigo 3º estabelece o meio ambiente como “o conjunto de condições, leis, influência e interações de ordem física, química e biológica , que permite, abriga e rege a vida em todas as suas formas”.<sup>22</sup>

A Carta da Terra, cujo documento foi anunciado em Haya, no dia 29 de junho de 2000, traz uma crítica ao atual modelo de desenvolvimento, havendo um questionamento cada vez mais forte diante dos problemas climáticos verificados, do atual estado de degradação dos rios, dos mananciais, das águas subterrâneas, do desaparecimento de muitas espécies da flora, da fauna, do excessivo de consumo, da crescente produção de volumes de resíduos, da poluição do ar, água, terra pelo uso indiscriminado de defensivos agrícolas, pesticidas e similares; provas irrefutáveis de um desenvolvimento insustentável em todo o planeta.<sup>23</sup>

A Carta da Terra no item dos Desafios Para o Futuro é bastante elucidativa:

A escolha é nossa: formar uma aliança global para cuidar da Terra e uns dos outros, ou arriscar a nossa destruição e a da diversidade da vida. São necessárias mudanças fundamentais dos nossos valores, instituições e modos de vida. Devemos entender que quando as necessidades básicas forem atingidas, o desenvolvimento humano será primariamente voltado a ser mais, não a ter mais. Temos o conhecimento e a tecnologia necessários para abastecer a todos e reduzir nossos impactos ao meio ambiente. O surgimento de uma sociedade civil global está criando novas oportunidades para construir um mundo democrático e humano. Nossos desafios

---

<sup>21</sup> BARBIERI. José Carlos. **Desenvolvimento e meio ambiente**: as estratégias de mudanças da Agenda 21. Petrópolis: Vozes. 1997. p 21.

<sup>22</sup> BRASIL. Lei 6938 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. Disponível em: <[www.planalto.gov.br/legislação](http://www.planalto.gov.br/legislação)>. Acesso em 09 de jun.2007.

<sup>23</sup>BRASIL. Ministério do Meio Ambiente. A Carta da Terra. Disponível em: <[www.mma.gov.br/estruturas/agenda21/\\_arquivos/carta\\_terra.doc](http://www.mma.gov.br/estruturas/agenda21/_arquivos/carta_terra.doc)>. Acesso em 09 de jun.2007.

ambientais, econômicos, políticos, sociais e espirituais estão interligados, e juntos podemos forjar soluções includentes.

O referido documento faz um chamamento à construção de novas práticas socioambientais para a adoção de novos procedimentos, propondo a aplicação da economia em conjunto com a proteção ambiental tendo como resultado o desenvolvimento sustentável.

Locke afirmava que:

Deus que deu o mundo aos homens em comum, também lhes deu a razão para que o utilizassem para maior proveito da vida e da própria conveniência. Concedeu-se a terra e tudo que ela contém ao homem para sustento e conforto da existência. Embora todos os frutos que ela produz naturalmente e todos os animais que alimentam pertençam à Humanidade em comum, pois produzidos pela mão espontânea da natureza, destinam-se ao uso do homem; deve haver necessariamente meio de apropriá-los de certa maneira antes de serem utilizados ou de se tornarem de qualquer modo benefícios a qualquer indivíduo em particular.<sup>24</sup>

Para Locke o trabalho é a origem e a justificação da propriedade; a base do governo e de seus limites é o contrato ou o seu consentimento. O estado natural não conhece o governo, mas nele, assim como na sociedade política, os homens estão sujeitos às regras da moral, que não é mais do que a Lei de Deus. Os homens nascem livres e com os mesmos direitos, e o que quer que o homem misture com o seu trabalho é para sua utilização, ele defende que, quando a humanidade se multiplicou e a terra se tornou insuficiente para todos, foram necessárias regras para além das criadas pela lei moral ou natural.<sup>25</sup>

Mesmo para Locke, a terra e os recursos dela derivados devem ser bem utilizados, o fruto deve servir para a alimentação, não pode ser desperdiçado. Não é somente o uso dos recursos ambientais que geram os problemas que hoje se vivencia, mas sim o abuso deste uso.

O uso racional dos recursos naturais, instrumento do desenvolvimento sustentável, leva à adoção de um novo modelo socioeconômico e ambiental, considerando os recursos naturais como de interesse público e com influência e

---

<sup>24</sup> LOCKE, John. **Carta acerca da tolerância**: segundo tratado sobre o governo - ensaio acerca do entendimento humano. São Paulo: Abril Cultural. 1973. p. 45-46.

<sup>25</sup> LOCKE, John. **Carta acerca da tolerância**: segundo tratado sobre o governo - ensaio acerca do entendimento humano. São Paulo: Abril Cultural. 1973. p. 45-46.

reflexos globais. A questão ambiental é parte integrante e indissociável à questão de sobrevivência da vida em nosso planeta.

A observação e a análise dos fatos ocorridos com as sociedades passadas, do comportamento das economias, o modo da utilização dos recursos oriundos da natureza poderão auxiliar a compreender melhor as reações da natureza ao nosso modo de uso, servindo de orientação para futuros projetos e programas. Usar o conhecimento do passado pode ser útil para evitar a repetição dos erros passados e que geraram a atual situação de destruição da natureza.<sup>26</sup>

A recuperação ou mesmo a redução das conseqüências de nossos erros passados demandará um extraordinário grau de esforço internacional e uma seqüência cuidadosamente planejada para substituir as atuais fontes de energia.

Chega-se à nossa desordem atual por meio de nossa inteligência e inventividade. Tem-se a capacidade de destruição desastrosa, mas também o potencial de edificar uma civilização magnífica.<sup>27</sup>

Experiências de civilizações passadas que entraram em colapso, antes imensas áreas verdes, hoje desertos; áreas úmidas, atualmente desertificadas traçam um panorama sombrio que exige reflexão e requer a busca urgente de soluções, ficando condenado o desenvolvimento a qualquer custo que imperou por longos períodos.

A Declaração do Rio sobre o Meio Ambiente e Desenvolvimento, no princípio 3 determina: “O direito ao desenvolvimento deve ser exercido de modo a permitir que sejam atendidas equitativamente as necessidades de desenvolvimento e de meio ambiente das gerações presentes e futuras”.<sup>28</sup>

Tem-se, assim, que as ações protetivas devem partir tanto dos entes estatais como dos particulares, pois as conseqüências de um desastre ambiental atingirá a todos e a todas as gerações.

---

<sup>26</sup> DIAMOND, Jared. **Colapso**: como as sociedades escolhem o fracasso ou o sucesso. 4. ed. Rio de Janeiro: Record, 2006. p. 251.

<sup>27</sup> LOVELOCK, James. **A vingança de Gaia**. Rio de Janeiro: Intrínseca. 2006. p. 19-20.

<sup>28</sup> BRASIL. Ministério do Meio Ambiente. Declaração do Rio sobre o Meio Ambiente e Desenvolvimento. Disponível: <[www.mma.gov.br/?id\\_estrutura=18&id\\_conteudo=576](http://www.mma.gov.br/?id_estrutura=18&id_conteudo=576)>. Acesso em 09.jun.2007.

## 2.2 EVOLUÇÃO HISTÓRICA DO PAPEL INTERVENCIONISTA DO ESTADO

O papel do Estado é de vital importância para a obtenção de qualquer forma de desenvolvimento, abrangendo a expressão em todos os seus níveis, social, econômico e também o ambiental. O papel do Estado que a Constituição Federal determina, em certas situações, impõe que o Estado adote uma postura mais firme, intervindo no mercado que a princípio deveria auto-regular-se para viabilizar a aplicação do princípio da igualdade, visando à justiça social.

A intervenção estatal já foi defendida com bastante ardor, passando depois a ser questionada com a mesma intensidade, porém, sempre suscitou interesse e controvérsias. O que não se pode omitir é a importância que tal tema possui.<sup>29</sup>

A palavra intervenção, via de regra, reproduz um sentido de intromissão, possui um aspecto negativo. Etimologicamente, o vocábulo intervenção significa ação ou efeito de meter-se de permeio, intrometer-se, em matéria à qual não pertence. A expressão apresenta-se como portadora de um preconceito liberal, de um tempo quando era vedado ao Estado interferir em qualquer atividade econômica.<sup>30</sup>

A evolução histórica da intervenção estatal segue em paralelo com as diversas formas estatais verificadas ao longo da história; pode-se ter como marco inicial o papel do Estado mercantilista, passando ao Estado liberal, depois para o Estado social e para o Estado Democrático de Direito.

No início, em razão do fortalecimento do mercantilismo, também denominado de capitalismo comercial, verifica-se uma grande intervenção estatal; o objetivo era a acumulação de riquezas, o fortalecimento econômico do Estado, o que produzia uma garantia de poder absoluto.

O mercantilismo é superado quando surgem os ideais do liberalismo econômico também denominado de capitalismo industrial, partidário da livre iniciativa e da livre concorrência; neste sistema econômico, o entendimento é que a

---

<sup>29</sup> Como exemplos, pode-se mencionar as teorias de Adam Smith, John Keynes, Pigou, Coase.

<sup>30</sup> SOUZA, Washington Peluso Albino de. **Direito econômico**. São Paulo: Saraiva, 1980, p. 398.

interferência estatal ocorra somente para manter a ordem, a propriedade e a liberdade. Nesta ocasião, a livre iniciativa adquire status de princípio fundamental.<sup>31</sup>

Adam Smith prega a aplicação das leis naturais de mercado, a liberdade econômica, sem qualquer intervenção estatal. De acordo com a sua teoria, o próprio mercado exerce papel regulador, favorecendo uma situação de equilíbrio entre os representantes do mercado; os benefícios seriam obtidos por toda a sociedade e não somente por alguns. Neste conceito, a economia somente funcionaria se o Estado não interviesse na economia.<sup>32</sup>

Vários fatores econômicos e sociais ocorridos no mundo, como por exemplo, a primeira e a segunda guerra mundial, as crises ocorridas nos modos de produção da época, as péssimas condições de trabalho dos empregados, reclamam mudanças da atuação do Estado no domínio econômico; surge a exigência da cobrança de uma maior centralização das decisões econômicas pelos entes públicos.<sup>33</sup>

Com a queda da bolsa de Nova Iorque em 1929 a não-intervenção estatal novamente é questionada; ressurge a noção intervencionista de forma mais forte: o seu maior representante é o economista John Maynard Keynes.<sup>34</sup>

No Brasil, o Estado passa a intervir mediante criação de inúmeras empresas controladas pelo Estado; a intervenção estatal deixa de ser coibida, passando a ser um elemento fundamental e imprescindível para o desenvolvimento econômico.

Porém, tal paternalismo estatal não contempla os direitos fundamentais, também não prevê uma divisão e repartição de riquezas, falta à participação popular; o Estado é quem decide o que é bom para a coletividade sem solicitar qualquer participação de seus membros.

Na década de 80, surge uma nova teoria, a do Estado não-interventor, mas sim fiscalizador, é a teoria do Estado mínimo; prega-se o Estado normatizador, como indutor do desenvolvimento, preocupado com o exercício da cidadania, buscando a aplicação dos direitos fundamentais.

---

<sup>31</sup> OLIVEIRA, Semi Cavalcante. **História econômica geral**: Estação Business School.Ibmec . Curso economia para advogados. Curitiba. agosto/2007. Anotações em sala de aula. Agosto/2007.

<sup>32</sup> SMITH, Adam. **A riqueza das nações**. Tradução Maria Teresa Lemos de Lima. Curitiba: Juruá. 2006. p 55-63.

<sup>33</sup> Vários outros economistas elaboram outras teorias econômicas no período de 1776 a 1933, tais como David Ricardo, Karl Marx, Rudolf Hilferding dentre outros; houve uma opção pela indicação dos dois economistas pela divergência entre ambos no tema da intervenção estatal.

<sup>34</sup> KEYNES. John Maynard. **A teoria geral do emprego, do juro e da moeda**. Tradução Mario da Cruz. São Paulo: Atlas, 1992. p. 113-123.

A questão é que a intervenção independentemente da forma que ocorra tem grandes repercussões tanto na vida social, como na econômica afetando também a questão ambiental de uma sociedade e por vezes de toda uma civilização.

A história narrada por Ponting em seu livro *Uma História Verde do Mundo - A green History of the World* -, em especial no tocante à Saga da Ilha de Páscoa e de sua população, caracteriza um bom exemplo da importância das formas de intervenções estatais no futuro das comunidades.<sup>35</sup>

De acordo com sua narrativa, a Ilha de Páscoa era povoada pelos Polinésios, que chegaram à ilha no século V da Era Cristã. Era uma sociedade complexa, uma rica cultura, a comunidade praticava muitos cultos e cerimônias religiosas, para tanto faziam uso de plataformas adornadas com estátuas enormes de pedra, chamadas AHU que serviam tanto para louvar seus ancestrais como também para demonstrar seu poder perante os outros clãs; quando maior fosse o AHU maior o prestígio do clã.

Para construir tais AHU, verdadeiros colossos de pedra, o uso de recursos naturais era imenso, quase imensurável. Muitas árvores foram cortadas, queimadas de grande monta eram praticadas para forjar os metais empregados para a fabricação das ferramentas necessárias a atividade de construção das estátuas. A madeira era usada como rolamento para o transporte dos artefatos quando prontos até o destino final; as árvores ainda eram utilizadas para a construção de casas, barcos, servindo, além disso, para a realização do aquecimento das residências e de outras tarefas domésticas.

Apesar dos inúmeros indícios dos futuros danos ambientais, os chefes dos clãs continuaram a fazer uso abusivo dos recursos naturais na tentativa de manter o poder a qualquer custo.

O resultado é que sumiram as árvores da Ilha de Páscoa. Com a escassez da madeira tem início o declínio desta civilização, o solo teve suas características modificadas pela perda de nutrientes, as colheitas passaram a render cada vez menos. A falta de visão a médio e a longo prazo, acrescida a irresponsabilidade dos governantes dos clãs decretou o fim de um povo, de toda uma área habitável.

Tal narrativa comprova de forma inequívoca a importância das políticas públicas para a obtenção de um desenvolvimento, em especial o sustentável;

---

<sup>35</sup> PONTING, Clive. **Uma história verde do mundo**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1995. p 19-29.

revelando a importância da análise das formas de intervenção estatal, neste estudo, no âmbito socioeconômico.

No século passado, os Estados tinham como um dos principais objetivos, a promoção do bem estar-social e econômico; portanto a defesa destes tópicos era dever instrumental do Estado.

Grau afirma que o Estado na passagem do século XIX para o século XX tinha como principal atribuição a função de produção do direito e segurança, ou seja, apesar de ter a incumbência de defender a propriedade, não detinha o direito de intervir na denominada ordem natural da economia; já o Estado moderno nasce com a vocação para atuar no campo econômico, no início mais direcionado à constituição e à preservação da produção passando na seqüência à substituição e compensação do mercado.<sup>36</sup>

Com o aumento do fenômeno da globalização,<sup>37</sup> o papel do Estado, as suas formas de intervenção passam por modificações; cada vez mais o Estado é requisitado para atuar em temas que envolvem o domínio econômico. A globalização dentre outras interferências também afeta as políticas econômicas de várias nações.

O denominado "Consenso de Washington"<sup>38</sup> considerado como uma das bases de sustentação do processo de globalização foi elaborado em meados da década de oitenta pelos Estados integrantes do sistema mundial; incluía em sua análise o futuro da economia mundial, as políticas de desenvolvimento , mais especificamente, o papel do Estado na economia.

Esta nova visão econômica, tendo como característica uma economia dominada por investimentos em escala global, faz com que a política econômica e os preços nacionais tenham que adequar-se ao mercado internacional, pregando-se a redução da regulação estatal ao mínimo necessário; o Estado-nação parece ter

---

<sup>36</sup> GRAU, Eros Roberto. **A ordem econômica na Constituição de 1988**. São Paulo: Malheiros. 11. ed.. 2006, p. 44-45.

<sup>37</sup> FERREIRA, Aurélio Buarque de Holanda. Novo dicionário Aurélio. 3. ed. 2006. Disponível em: <<http://aurelio.ig.com.br/dicaueliopos/login.asp>>. Acesso em: 18.jun.2007. Economicamente, globalização significa um processo típico da segunda metade do séc. XX que conduz à crescente integração das economias e das sociedades dos vários países, especialmente. no que toca à produção de mercadorias e serviços, aos mercados financeiros, e à difusão de informações.

<sup>38</sup>Em 1989, reuniram-se em Washington, vários neoliberais, convocados pelo Institute for International Economics, entidade de caráter privado, diversos economistas latino-americanos de perfil liberal, funcionários do Fundo Monetário Internacional (FMI), Banco Mundial e Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) e do governo norte-americano. O tema do encontro *Latin America Adjustment: How Much has Happened?*, que visava a avaliar as reformas econômicas em curso no âmbito da América Latina. **Do livro Para conhecer o Neoliberalismo**, João José Negrão, Publisher Brasil, 1998. p. 41-43.

perdido a sua centralidade tradicional enquanto unidade privilegiada de iniciativa econômica, social e política.<sup>39</sup>

Giddens afirma que as mudanças geradas pela globalização têm levado à fragmentação dos nacionalismos locais, afetando a posição, o poder e até mesmo a soberania dos Estados em todo o planeta.<sup>40</sup>

Ao longo do período democrático brasileiro pode-se verificar que a intervenção estatal, a ordem econômica e até o modelo estatal foram sofrendo alterações; ao longo dos tempos, as modificações ocorridas levaram à construção do modelo atual.

Para Grau, essas modificações, que num primeiro momento podem caracterizar o abandono do modelo capitalista, têm por objetivo exatamente o contrário, pois, na realidade, é uma condição para a sua perpetuação. Para impedir a substituição do capitalismo pelo socialismo é que o Estado é chamado a atuar sobre o domínio econômico.<sup>41</sup>

As alterações no modelo estatal, com maior ou com menor intervenção na economia, de uma forma ou outra, visavam a obter um desenvolvimento socioeconômico mais justo, uma repartição de riquezas mais equilibrada; mas nem sempre obtiveram sucesso.

O Estado basicamente pode intervir de duas formas: direta ou indireta.

Na primeira forma, a atuação estatal participa de forma direta das atividades econômicas, assume a modalidade de produtor, empresário, faz parte, integra-se com as atividades produtivas. A atual Constituição Federal, em seu artigo 177 determina que o Estado brasileiro deverá intervir de forma direta no domínio econômico pelo regime de monopólio, em casos bem específicos e previamente determinados em lei.

O artigo 173 da Constituição Federal afirma que somente nos casos de segurança nacional ou pela relevância do interesse coletivo é que será permitida a exploração direta da atividade econômica pelo Estado, passando nestes casos à condição de Estado concorrente.

---

<sup>39</sup> SANTOS, Boaventura Souza. **A globalização e as ciências sociais**. São Paulo: Cortes. 2. ed. 2002. p. 29-55.

<sup>40</sup> GIDDENS, Anthony. **Sociologia**. 4. ed. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian. 2004, p. 50-52.

<sup>41</sup> GRAU, Eros Roberto. **A ordem econômica na Constituição de 1988**. 11. ed. São Paulo: Malheiros, 2006. p. 44-45.

A atuação direta do Estado no ordenamento atual deve ocorrer somente nos casos expressamente previstos na Constituição Federal; é uma exceção. A forma direta de intervenção estatal não é matéria afeta à proposição tratada neste momento, constando somente a título informativo.

Moncada, coloca a intervenção direta como “forma de intervenção que faz do Estado um agente económico principal, ao mesmo nível do agente económico privado.”<sup>42</sup>

Para Silva, a distinção ocorre em duas modalidades de atuação estatal- a participação e a intervenção, tomando esta última em sentido restrito. Nesta mesma visão, a participação tem como base os artigos 173 a 177, caracterizando o Estado administrador de atividade econômica.<sup>43</sup>

A segunda forma de intervenção, a indireta, ocorre quando o Estado para atingir aos princípios elencados no artigo 170 da Constituição Federal intervém na ordem econômica de forma indireta, atuando como um agente que objetiva disciplinar a economia.

A intervenção indireta, por ser objeto pertinente ao estudo ora desenvolvido, será melhor detalhada na seqüência, mesmo que não de forma tão explícita.

---

<sup>42</sup> MONCADA. Luiz Cabral de. **Direito económico**. 3.ed. Coimbra. Coimbra 2000, p.221.

<sup>43</sup> SILVA, José Afonso da. **Curso de direito constitucional positivo**. 29.ed. São Paulo: Malheiros. 2007, p 807.

## 2.2.1 Intervenção estatal indireta

Para Bastos, “A intervenção indireta ocorre quando o Estado condiciona, motiva ou enquadra a atuação dos atores econômicos, não obstante o fato de ele mesmo não assumir nenhum papel como produtor ou distribuidor de bens e serviços”.<sup>44</sup>

Na Constituição Federal a intervenção estatal na ordem econômica na forma indireta está prevista em seu artigo 174.<sup>45</sup>

Tem-se desse modo, que a atuação indireta do Estado pode se dar pela normatização ou pela regulação da economia, na forma citada por Fonseca<sup>46</sup>, pela intervenção por indução e pela intervenção por direção, na forma preconizada por Grau.<sup>47</sup>

Os princípios constantes no artigo 170<sup>48</sup> da Constituição Federal podem ser considerados como metas a serem atingidas pelo Estado, fazendo uso dos instrumentos previstos no artigo 174 da Constituição Federal.

Para Silva, outra forma de atuação estatal é “a intervenção que está fundada no art. 174, em que o Estado aparece como agente normativo e regulador da atividade econômica, que compreende as funções de fiscalização, incentivo e planejamento, caracterizando o Estado regulador, o Estado promotor e o Estado planejador da atividade econômica”<sup>49</sup>

<sup>44</sup> BASTOS, Celso Ribeiro; MARTINS, Ives Gandra. **Comentários à Constituição do Brasil**. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2000. v. 7, p. 108.

<sup>45</sup> BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. São Paulo: Brasiliense, 1988. Art. 174 - Como agente normativo e regulador da atividade econômica, o Estado exercerá, na forma da lei, as funções de fiscalização, incentivo e planejamento, sendo este determinante para o setor público e indicativo para o setor privado.

<sup>46</sup> FONSECA, João Bosco Leopoldino da. **Direito econômico**. Rio de Janeiro: Forense, 2005. p. 272.

<sup>47</sup> GRAU, Eros Roberto. **A ordem econômica na Constituição de 1988**. São Paulo: Malheiros. 11. ed. 2006. p. 148.

<sup>48</sup> BRASIL. Constituição (1988). **Constituição república federativa do Brasil**. São Paulo: Brasiliense, 1988. Art. 170 CF- 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, observados os seguintes princípios: 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; IX- tratamento favorecido para as empresas de pequeno porte constituídas sob as leis brasileiras e que tenham sua sede e administração no País.

<sup>49</sup> SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. 29. ed. São Paulo: Malheiros, 1996. p. 807.

De conformidade com os dispositivos constitucionais citados, entende-se que a intervenção estatal na forma indireta dar-se-á quando o Estado adota a postura de agente normativo e regulador da atividade econômica; quando exerce as funções de fiscalizador, incentivador e planejador, objetivando organizar determinados setores econômicos, logrando o desenvolvimento sustentável.

Para Grau, “a intervenção estatal na atividade econômica, na forma indireta dá-se por direção ou indução, em sentido estrito, desenvolvendo ações como regulador da atividade”.<sup>50</sup>

Para Silva, “intervenção indireta na economia caracteriza-se pelo Estado regulador, o Estado promotor e o Estado planejador da atividade econômica”.<sup>51</sup>

Quando a intervenção é realizada por direção, o Estado exerce pressão sobre a economia, fazendo uso de mecanismos e normas de comportamento de modo compulsório para certas atividades econômicas. Grau cita como exemplo desta forma de intervenção o tabelamento ou congelamento para controle dos preços.<sup>52</sup>

Esta espécie de intervenção já comprovou a sua ineficácia, sendo desaconselhada sua aplicação.

No caso da intervenção por indução, o Estado faz uso de instrumentos de intervenção, respeitando as normas de mercado; trata-se de normas dispositivas e não cogentes como a intervenção por direção; busca-se em alguns casos proporcionar benefícios aos que decidirem aderir ao comportamento dirigido.<sup>53</sup>

Grau ainda coloca duas formas de intervenção por indução. A negativa quando o Estado onera via a elevação de impostos para certas atividades econômicas. Menciona como exemplo a importação de alguns bens, em que não existe a proibição para a operação de importação, mas sim uma oneração de tal forma que economicamente deixe de ser interessante ou economicamente viável de uma atividade específica.<sup>54</sup>

---

<sup>50</sup> GRAU, Eros Roberto. **A ordem econômica na Constituição de 1988**. 11. ed São Paulo: Malheiros, 2006. p.148.

<sup>51</sup>SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. 29. ed. São Paulo: Malheiros, 1996. p. 807.

<sup>52</sup> GRAU, Eros Roberto. **A ordem econômica na Constituição de 1988**. 11 ed. São Paulo: Malheiros, 2006. p. 149.

<sup>53</sup> GRAU, Eros Roberto. **A ordem econômica na Constituição de 1988**. 11 ed. São Paulo: Malheiros, 2006. p.150.

<sup>54</sup> GRAU, Eros Roberto. **A ordem econômica na Constituição de 1988**. 11 ed. São Paulo: Malheiros, 2006. p.150.

Na outra forma, a indução decorre da execução, da realização pelo Estado de obras e serviços públicos de infra-estrutura, portanto ocorre de forma diversa da intervenção por indução na forma normativa.<sup>55</sup>

Para Silva, “a intervenção por via de regulamentação da atividade econômica surgiu como pressão do Estado sobre a economia para devolvê-la à normalidade, que consiste em manter um regime de livre concorrência.”<sup>56</sup>

Schoueri, afirma que a intervenção por indução, longe de afastar o mercado, pressupõe. Quando se cogita do instrumento tributário como meio de internalizar as chamadas “externalidades”, o que se faz é transferir ao mercado, por meio do mecanismo de preço, aqueles custos, cabendo aos produtores e consumidores decidir, em última instância, sobre o sucesso ou fracasso de um produto. [grifo do autor]<sup>57</sup>

Para Costa, “ não há indução se a norma proíbe ou ordena, pode haver quando ela apenas permite. A norma pode ordenar um certo tipo de comportamento mas, se ordena, não está mais induzindo no sentido comum da palavra.”<sup>58</sup>

Sintetizando, poder-se-ia dizer que a normatização decorre da busca da modificação da economia, via elaboração de normas, atendendo ao princípio da legalidade, buscando dotar de instrumentos eficientes as políticas públicas econômicas, cujo objetivo final seja a obtenção do desenvolvimento sustentável.

O Princípio 8 da Declaração do Rio sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento determina: “Para alcançar o desenvolvimento sustentável e uma qualidade de vida mais elevada para todos, os Estados devem reduzir e eliminar os padrões insustentáveis de produção e consumo, e promover políticas demográficas adequadas.”<sup>59</sup>

Ressalte-se que o princípio usa a expressão “*devem*” colocando a atuação estatal como uma obrigação e não como uma discricionariedade. Na condição de

---

<sup>55</sup> GRAU, Eros Roberto. **A ordem econômica na Constituição de 1988**. 11. ed. São Paulo: Malheiros, 2006. p.151.

<sup>56</sup>SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. 29. ed. São Paulo: Malheiros: 1996. p. 807.

<sup>57</sup>SCHOUERI, Luis Eduardo. **Normas tributárias indutoras e intervenção econômica**. Rio de Janeiro: Forense. 2005, p. 44.

<sup>58</sup>COSTA, Alcides Jorge. **Normas tributárias indutoras e intervenção econômica**. Luiz Eduardo Schoueri. Rio de Janeiro: Forense.2005. Prefácio do livro.

<sup>59</sup> A Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, reuniu-se no Rio de Janeiro no período de 03 a 14 de junho de 1992; onde ocorreu a reafirmação do conteúdo da Declaração da Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente Humano, adotada em Estocolmo em 16 de junho de 1972. Documento disponível em: <<https://www.mma.gov.br>> Acesso em 09.jun.2007.

dever, o Estado tem a obrigação de fazer uso dos instrumentos colocados à sua disposição; para este estudo sugere-se a aplicação do tributo ambientalmente orientado.

De acordo com a previsão legal contida no artigo 174 da Constituição Federal, o Estado age tanto na qualidade de agente normativo como de regulador da atividade econômica. Dessa forma a normatização atende aos princípios elencados no texto constitucional.

Com relação à regulação, vê-se que a atuação estatal nesta esfera atende aos critérios exigidos pelo sistema democrático adotado pelo nosso País.

A regulação pode ocorrer tanto por intermédio da fiscalização<sup>60</sup> do incentivo<sup>61</sup> e do planejamento<sup>62</sup>.

Grau, não inclui o planejamento nas modalidades de intervenção, sob o argumento de que o planejamento apenas qualifica a intervenção do Estado sobre e no domínio econômico; seria dessa forma, somente um método para qualificar e sistematizar as modalidades de intervenção.<sup>63</sup>

Para Silva, o entendimento é diverso; ele afirma que o planejamento econômico consiste num processo de intervenção estatal no domínio econômico com o fim de organizar atividades econômicas para obter resultados previamente colimados.<sup>64</sup>

O que se deve analisar é que a Constituição Federal no artigo 174 coloca o planejamento como uma função do Estado nas atividades econômicas; discorda-se neste tópico do posicionamento de Eros Grau, havendo mais afinidade com o pensamento de José Afonso da Silva.

A intervenção estatal, em especial a indireta tem sido cada vez mais defendida pelos economistas. O prêmio de ciências econômicas em memória de Alfred Nobel, mais conhecido como Nobel de Economia, neste ano de 2007, vai de

---

<sup>60</sup> A fiscalização pode ser resumida na atuação repressora das condutas ilícitas ou que não atendam de forma plena os princípios, os fundamentos previstos para a ordem econômica.

<sup>61</sup> O incentivo ocorre quando o Estado fazendo uso dos instrumentos que dispõe fomenta investimentos dos setores, das atividades de uma determinada área da economia que naquele momento melhor atendam o interesse ou necessidades nacionais.

<sup>62</sup> A forma de regulação via planejamento é a que demanda mais tempo; envolve muitos outros instrumentos operacionais, tais como o PPA, LDO, LOA todos relacionados com as normas orçamentárias; a prévia previsão da receita tanto da arrecadação como da renúncia que envolvem os tributos.

<sup>63</sup> GRAU, Eros Roberto. **A ordem econômica na Constituição de 1988**. 11. ed. São Paulo: Malheiros, 2006. p. 151.

<sup>64</sup> SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. 29. ed. São Paulo: Malheiros, 1996. p. 809.

encontro a um dos mais fortes dogmas da economia, aquele que prega a liberdade absoluta de exercício do mercado.

Os três economistas Leonid Hurwicz, Eric Maskin e Roger Myerson admitem que em certas situações a “ mão invisível” do mercado, para a sua manutenção e permanência, precisa de uma “mão” Estado. Em resumo, para que seja garantida a igualdade , a livre concorrência, algumas situações exigem a intervenção estatal, exatamente para permitir e garantir o equilíbrio.

Neste estudo, haverá uma predominância da forma de regulação com a utilização do tributo como instrumento aplicador.

### 2.2.2 A intervenção estatal nas Constituições Brasileiras

As diversas Constituições brasileiras, ao longo do tempo, refletiram de algum modo, a noção econômica que mais se destacava na ocasião. A busca da liberdade de iniciativa, por vezes de forma mais contundente, em outros momentos de forma mais velada, foi o objetivo comum a ser atingido desde antes da Proclamação da República, que por sua vez contou com um elemento de forte cunho econômico para o seu nascimento.<sup>65</sup>

Prado afirma que o processo que levou ao desejo e à formação da República no Brasil trazia embutida a insatisfação dos contribuintes da época com o forte nível de intervenção, de concentração de todos os atos do Império, em especial sobre a economia. Os questionamentos acerca dos excessivos níveis de intervenção do Império nas questões fiscais tributárias, na produção, na distribuição, fazem crescer o movimento para a obtenção da liberdade de iniciativa e a redução da intervenção da Coroa, do Estado.<sup>66</sup>

Para atender o desejo das garantias econômicas, de forma especial a propriedade da terra , a Constituição de 1824 garante tanto o direito como o seu uso em seu artigo 179, XXII, permitindo a intervenção estatal quando o uso público for mais forte, como nos casos de desapropriação.<sup>67</sup>

---

<sup>65</sup> O texto de todas as Constituições Brasileiras podem ser obtidas no seguinte endereço eletrônico: <[https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituição](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituição)>. Acesso em 21.jun..2007.

<sup>66</sup> PRADO JUNIOR, Caio. **História econômica do Brasil**. São Paulo: Brasiliense. 2006. p. 190-195.

<sup>67</sup> XXII. E garantido o Direito de Propriedade em toda a sua plenitude. Se o bem publico legalmente verificado exigir o uso, e emprego da Propriedade do Cidadão, será elle préviamente indenmisado do

Em 1891, com a formação da República ficou mais evidente o desejo de liberdade da iniciativa privada e da economia como um todo. Com a Constituição de 1891, o desejo de liberdade de iniciativa passa a ser consolidado; têm-se a liberdade de associação e a liberdade ao exercício de profissão previstas nos artigos 72 §8º e art. 72 § 24, respectivamente.<sup>68</sup>

A partir de 1929, com os efeitos da quebra da bolsa de Nova York, com o lançamento e a divulgação das teorias de Keynes em 1933 que incentivava a adoção de políticas de intervencionistas para melhorar o funcionamento da economia, com a crise da produção do café que o Brasil enfrenta, a tomada de poder por Getúlio Vargas, criou-se um clima muito favorável e propício à intervenção estatal; tais influências já são percebidas na próxima Constituição brasileira, a de 1934. O artigo 116, em nome do interesse público, permite-se o monopólio.<sup>69</sup>

A Constituição Federal de 1934 foi a primeira a destacar no texto constitucional um capítulo à Ordem Econômica e Social, determinando no artigo 115: “Art 115 - A ordem econômica deve ser organizada conforme os princípios da Justiça e as necessidades da vida nacional, de modo que possibilite a todos existência digna. Dentro desses limites, é garantida a liberdade econômica.”<sup>70</sup>

Já na vigência do Estado Novo, com a ditadura Vargas, foi outorgada a Constituição de 1937; nela verifica-se uma modificação com relação à intervenção do Estado, que deixa de ser direta, passando a ser mais uma coordenação dos agentes econômicos, cabendo a intervenção quando o assunto fosse afeto à defesa de interesses nacionais.<sup>71</sup>

Percebe-se neste caso um verdadeiro retrocesso. Com o pretexto de proteger os interesses nacionais, dificulta-se o ingresso de produtos estrangeiros e ao mesmo tempo permite-se um maior controle da produção interna. Tal intenção já era

---

valor della. A Lei marcará os casos, em que terá logar esta unica excepção, e dará as regras para se determinar a indemnisação.

<sup>68</sup> § 8º - A todos é lícito associarem-se e reunirem-se livremente e sem armas; não podendo intervir a polícia senão para manter a ordem pública. § 24 - É garantido o livre exercício de qualquer profissão moral, intelectual e industrial.

<sup>69</sup> Art 116 - Por motivo de interesse público e autorizada em lei especial, a União poderá monopolizar determinada indústria ou atividade econômica, asseguradas as indenizações, devidas, conforme o art. 112, nº 17, e ressalvados os serviços municipalizados ou de competência dos Poderes locais.

<sup>70</sup> BRASIL. Constituição Federal de 1934. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituição](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituição) Acesso em 21.jun.2007.

<sup>71</sup> SCOTT, Paulo Henrique Rocha. **Direito constitucional econômico**: Estado e normalização da economia. Porto Alegre: S. A. Fabris, 2000. p. 67-70.

indicada na Constituição de 1934 que incentiva a nacionalização dos bancos de depósito no artigo 117.<sup>72</sup> O mesmo ocorre em 1937 com a redação do artigo 140.<sup>73</sup>

Já em 1946, a Assembléia Constituinte contando com uma expressiva representatividade de vários segmentos da sociedade retoma o caminho da liberdade de iniciativa, vontade refletida no texto constitucional.

A Constituição de 1946 ampliou as situações que permitiam a intervenção estatal em especial em busca da justiça social, com a conciliação dos princípios da livre iniciativa, da livre concorrência e também com a valorização do trabalho humano.<sup>74</sup>

No título da ordem econômica na Constituição Federal de 1946, assim ficou consignado: “Art 145- A ordem econômica deve ser organizada conforme os princípios da justiça social, conciliando a liberdade de iniciativa com a valorização do trabalho humano “<sup>75</sup>

As encíclicas editadas no século XX , em especial a Encíclica *Mater et Magistra* do Papa João XXIII, fizeram com que as constituições de vários países passassem a se preocupar com questões de justiça social e não somente com o aspecto econômico.

O mesmo acontece no Brasil. A Constituição de 1967 assim expressa no artigo 157: “A ordem econômica tem por fim realizar a justiça social, com base nos seguintes princípios: I- liberdade de iniciativa; II- valorização do trabalho como condição da dignidade humana; III- função social da propriedade; IV- harmonia e solidariedade entre os fatores de produção; V- desenvolvimento econômico; VI- repressão ao abuso do poder econômico, caracterizado pelo domínio dos mercados, a eliminação da concorrência e o aumento arbitrário dos lucros.”<sup>76</sup>

---

<sup>72</sup> Art 117 - A lei promoverá o fomento da economia popular, o desenvolvimento do crédito e a nacionalização progressiva dos bancos de depósito. Iguamente providenciará sobre a nacionalização das empresas de seguros em todas as suas modalidades, devendo constituir-se em sociedades brasileiras as estrangeiras que atualmente operam no País.

<sup>73</sup> Art 140 - A economia da população será organizada em corporações, e estas, como entidades representativas das forças do trabalho nacional, colocadas sob a assistência e a proteção do Estado, são órgãos destes e exercem funções delegadas de Poder Público.

<sup>74</sup> SCOTT, Paulo Henrique Rocha. **Direito constitucional econômico**: Estado e normatização da economia. Porto Alegre: S. A. Fabris, 2000. p. 77-80.

<sup>75</sup> BRASIL. Constituição Federal de 1946. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Acesso](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Acesso)> Acesso em 21.jun.2007.

<sup>76</sup> BRASIL. Constituição Federal de 1967. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Acesso](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Acesso)> Acesso em 21.jun.2007.

Verifica-se uma volta ao Estado menos intervencionista, o desenvolvimento tanto social como o econômico deveriam decorrer do fortalecimento da empresa privada e não pela intervenção direta do Estado.

Entretanto, com a Emenda Constitucional de 1969, a intervenção estatal atinge novamente o seu auge, com o mesmo argumento utilizado em 1937, qual seja, a proteção do nacionalismo. Justifica-se, dessa forma, o intervencionismo e a concentração do poder; o Estado volta a intervir, ampliam-se as possibilidades de atuação estatal direta em nome também da segurança nacional; bem como passa a ocupar o espaço da iniciativa privada.

O governo militar, reforçado pelas teorias do economista John Keynes, passa a planejar, produzir, distribuir. O Estado assume o controle da economia nacional.

O Brasil passa a ser governado pelos militares e por Atos Institucionais; como exemplo do caso da intervenção estatal excessiva pode-se mencionar o AI nº 05 que determinou o fim do princípio da independência e da harmonia dos Poderes, deixando nas mãos do Presidente da República os destinos da Nação.

Com o decurso do tempo e com a ocorrência de diversos acontecimentos sociais e políticos, enfim o Brasil encontra o caminho da democracia, surge a Constituição Federal de 1988. A Constituição da República de 88 adotou um sistema econômico apoiado na livre iniciativa, na liberdade de contratar, na livre concorrência e na propriedade privada, que caracterizam um sistema de mercado no Brasil, visando a um desenvolvimento socioeconômico justo.<sup>77</sup>

Na Constituição Federal vigente, constata-se que a atribuição econômica do Estado deve ocorrer apenas de forma excepcional, sendo atribuído à iniciativa privada o exercício da atividade econômica, tanto pela livre iniciativa como pela livre concorrência.

Grau afirma que a partir de 05 de outubro de 1988, com a nova Constituição fica definido um modelo econômico de bem-estar.<sup>78</sup>

O artigo 170, Parágrafo Único da Constituição Federal de 1988 dispõe: “Parágrafo único. É assegurado a todos o livre exercício de qualquer atividade econômica, independentemente de autorização de órgãos públicos, salvo nos casos previstos em lei.”

---

<sup>77</sup> SCOTT, Paulo Henrique Rocha. **Direito constitucional econômico**: Estado e normalização da economia. Porto Alegre: S. A. Fabris, 2000. p. 91-93.

<sup>78</sup> GRAU, Eros Roberto. **A ordem econômica na Constituição de 1988**. 11. ed. São Paulo: Malheiros, 2006. p. 47.

Para Grau, o artigo 170 da Constituição Federal de 1988 indica que a ordem econômica (mundo do ser) deverá estar fundada na valorização do trabalho humano e na livre iniciativa. A ordem econômica liberal é substituída pela ordem econômica intervencionista.<sup>79</sup>

O Estado passa a ser regulador e normatizador da atividade econômica, agindo de maneira determinante para o setor público e indicativa para o setor privado; é a regra contida no artigo 174 da Constituição Federal atual.

No exercício desta função, no binômio dever-poder é que o Estado faz uso do tributo ambientalmente orientado, como forma de regular e normatizar a atividade econômica de uma forma sustentável. Ressalta-se que é um dever, uma obrigação estatal e não uma mera liberalidade.

---

<sup>79</sup> GRAU, Eros Roberto. **A ordem econômica na Constituição de 1988**. 11. ed. São Paulo: Malheiros 2006, p. 74.

## 2.3 HISTÓRICO DA TRIBUTAÇÃO

Os temas anteriormente abordados, indicam o direcionamento do presente estudo, a utilização do tributo na forma ambientalmente orientada.

Para melhor compreensão do tema, em especial no tocante ao tributo, algumas informações da evolução histórica do tributo.<sup>80</sup>

Tributo deriva do latim *tributu*, parte do imposto que recai na tribo; aquilo que um Estado paga a outro em sinal de dependência; pagamento que um Estado é obrigado a fazer a outros; prestação monetária compulsória devida ao poder público, homenagem. [grifo do autor].<sup>81</sup>

Na terminologia fiscal, a expressão vai igualando-se ao sentido de imposto, que se entende a contribuição devida de todo cidadão estabelecido, ou residente num Estado ou que dele tire proveitos pecuniários, para a formação da receita pública, destinada a suprir os encargos públicos do mesmo Estado.<sup>82</sup>

Tributo é toda prestação pecuniária compulsória, em moeda, ou cujo valor nela se possa exprimir, que não seja sanção de ato ilícito, instituída por lei e cobrada mediante atividade administrativa plenamente vinculada.<sup>83</sup>

No início dos tempos, o tributo era utilizado como uma forma de homenagem aos deuses; a vida nômade dos agrupamentos não permitia e tampouco exigia qualquer apego às terras, aos bens materiais; as tribos buscavam somente o necessário para a sua sobrevivência; portanto não havia necessidade de pagamento de qualquer tributo, pois não existiam proprietários das áreas.<sup>84</sup>

Quando o homem deixou de ser nômade e a terra passou a ter valor, surgiram às guerras, as disputas pelo poder e pelo seu domínio; as conquistas das terras geraram o aparecimento de algumas civilizações. Para manter seus impérios

---

<sup>80</sup> A opção por conceitos retirados de dicionário tem o objetivo de demonstrar que temas dantes restrito a uma “elite” de doutrinadores, já constam de dicionários especializados.

<sup>81</sup> FERREIRA, Aurélio Buarque de Holanda. Novo dicionário Aurélio. 3. ed. Disponível em: <<http://aurelio.ig.com.br/dicaureliopos/login.asp>>. Acesso em: 22.jun.2007.

<sup>82</sup> SILVA, De Plácido e; SLAIBI FILHO, Nagib; ALVES, Geraldo Magela. **Vocabulário jurídico**. Rio de Janeiro: Forense, 1992. p. 422.

<sup>83</sup> GUIMARAES. Decléciano Torrieri. **Dicionário técnico jurídico**. São Paulo: Ridee, 2006. p. 539.

<sup>84</sup> Texto adaptado ao conteúdo pesquisado no site da receita federal parte integrante de um projeto de educação tributária para os brasileiros, disponível no endereço eletrônico <<http://www..receita.fazenda.gov.br/biblioteca/Estudantes/Textos/HistoriaTributos.htm>>.

os reis passam a cobrar tributos como uma obrigação a ser cumprida pelos seus súditos.

Os povos vencedores das guerras impunham aos derrotados a cobrança de pesados impostos, como forma de caracterizar submissão total aos vitoriosos.

Para manter e também ampliar seus domínios, os reis cobravam cada vez mais tributos, onerando com maior intensidade as classes menos favorecidas. O excesso das exigências trouxe revoltas e obrigou à realização de mudanças na forma de arrecadação.

No início, os tributos eram pagos com mercadorias, mas o desejo de ampliação dos territórios além-mar requeria a disponibilidade de muitos recursos; os tributos passam a ser exigidos e cobrados em ouro e prata e sempre em maior quantidade.

O excesso da cobrança dos tributos causou desagrado em todos os povos, geraram protestos de forma mais direta nas camadas mais pobres, que ficavam à mercê das imposições do rei. Começam vários movimentos de protesto, surgem as revoltas; algumas são bastante conhecidas como a Revolução Francesa <sup>85</sup>, culminando com a Declaração Universal dos Direitos Humanos.<sup>86</sup> No Brasil, a cobrança excessiva gerou alguns levantes como a Conjuração Mineira <sup>87</sup> e mais tarde a denominada “derrama”<sup>88</sup>. Estes movimentos podem ser considerados como a semente do movimento republicano.

A história da cobrança dos tributos ao longo do tempo apresenta avanços de grande monta. No período monárquico, a tributação era esporádica, direcionada a grupos específicos, por vezes chegando ao confisco. Com a decadência deste regime, com a queda do feudalismo e com o início do iluminismo, surge um crescimento do comércio e do desenvolvimento industrial; da busca do fortalecimento da noção do sujeito de direito que induz à liberdade de iniciativa do homem; tem início o denominado Estado do Bem Estar Social.

Passa a existir um consentimento, outorgado pelo povo, para a instituição dos tributos, por intermédio dos representantes eleitos.

---

<sup>85</sup> Fato ocorrido entre 05 de maio de 1789 a 09 novembro de 1799.

<sup>86</sup> Documento das Nações Unidas assinado em 1948.

<sup>87</sup> A Inconfidência Mineira, ou Conjuração Mineira foi uma revolta ocorrida em 1789, na então Capitania de Minas Gerais, no Brasil, contra o domínio português.

<sup>88</sup> A derrama era um expediente fiscal, lançado proporcionalmente aos rendimentos de cada contribuinte, cobrado dos mineradores e colonos em Minas Gerais no tempo do Brasil Colônia. A derrama começou a ser praticada em 1751.

As modificações sociais e econômicas daí decorrentes fazem com que o tributo aparecesse como uma eficaz forma, rápida de obter receitas, tanto para manter o Estado como para permitir a realização das novas obrigações que a ele se destinavam.

A cobrança do tributo de um lado limitava a liberdade, mas de outro garantia a manutenção; o tributo torna-se assim um instrumento necessário para a preservação dos valores recém-conquistados, em especial a autonomia de iniciativa e a garantia da propriedade.

Mesmo tendo referendado o direito da cobrança do tributo, o poder do Estado não é mais absoluto como o era na monarquia, não pode mais atuar de forma livre, mas tem a sua atuação delimitada por normas escritas que cada vez mais primam pela busca da dignidade humana, pela justiça social, dentro do âmbito de competência dos entes federativos.

Houve a modificação dos textos constitucionais do Brasil República. Com a independência do Brasil, muitas foram as modificações dela derivadas, a maioria na esfera política; em termos tributários não foram muitas as novidades. Um dos problemas mais comuns e freqüente que ocorreu foi a questão da bitributação. Como as províncias possuíam autonomia para delimitar seus impostos, alguns produtos eram taxados em duplicidade tanto pela União como pelas províncias, onerando excessivamente os contribuintes<sup>89</sup>; tal peso tributário gerou as revoltas já mencionadas.

Com a Constituição de 1981 passa a haver uma divisão de competências para cobrar os tributos, conforme constam dos artigos 7º e 9º respectivamente.

A divisão de competência para tributar é mantida na Constituição de 1934 e também na de 1937. Na Constituição de 1946, o artigo 5º, inciso XV, alínea “b” traz uma mudança significativa determinando que compete à União legislar acerca das normas gerais de direito financeiro. Permanece a divisão de competências para a cobrança dos tributos entre a União e os Estados, mas a União é quem dá a última palavra em questões de direito financeiro.

Em 1965, a Emenda Constitucional nº 18 de 1965 instituiu o denominado Código Tributário Nacional – Lei nº 5.172 de 25 de outubro de 1966, alterando de

---

<sup>89</sup> BALTHAZAR, Ubaldo César. **A história do tributo no Brasil**. São Paulo: Boiteux, 2003. p. 33-37.

forma substancial a política tributária nacional. A Constituição de 1967 traz as competências descritas no artigo 19.

A Constituição da República de 1988, concede autonomia específica aos entes integrantes da Federação; no artigo 153 os de competência de União, no artigo 155 os de competência dos Estados e no artigo 156 os de competência dos Municípios.

Em suma, os tributos têm a função inicial de suprir as necessidades financeiras do Estado, para que atenda as atribuições que a norma constitucional lhe impõe, observadas as competências de cada ente da Federação.

Foi longa a trajetória na busca de proteção em face da permanente e exagerada voracidade arrecadatória dos governantes; na realidade ainda o é, pois a atual tributação em nosso País, por vezes é excessiva em relação aos poucos benefícios oferecidos pelo Poder Público.

Calmon afirma que:

O poder de tributar, modernamente, é campo predileto do labor constituinte. A uma, porque o exercício da tributação é fundamental aos interesses do Estado, tanto para auferir as receitas necessárias à realização de seus fins, sempre crescentes, quanto para utilizar do tributo como instrumento extrafiscal, técnica em que o Estado intervencionista é pródigo. A duas, porque tamanho poder há de ser disciplinado e contido em prol da segurança dos cidadãos.<sup>90</sup>

O Estado, com o produto da arrecadação dos tributos deve atender às necessidades sociais, educacionais, ambientais e similares, na forma estipulada pela Constituição da República. Cumpre mencionar que a instituição e a cobrança tributária não podem ser consideradas de forma unilateral, representar como em tempos anteriores, uma excessiva vantagem ao Estado e um ônus por demais pesado ao contribuinte.

O tributo é necessário para a conservação do próprio Estado, da sociedade, da garantia das liberdades tão duramente conquistadas, mas deve ter os seus limites constitucionais devidamente respeitados.

A história tributária no Brasil, de acordo com Alcides Jorge Costa, desde os tempos da Colônia é difícil de ser planificada, pois era extremamente confusa e

---

<sup>90</sup> COELHO, Sacha Calmon Navarro. **Curso de direito tributário brasileiro**. 5. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2000. p. 36.

incerta: quando havia a despesa, simplesmente criava-se um imposto para atendê-la.<sup>91</sup>

Tal prática não pode mais ser admitida, o tributo já tem a sua finalidade específica para cada espécie tributária; caso a receita não seja suficiente para cobrir as despesas da denominada máquina estatal, a solução deve ser a revisão dos gastos e não o aumento da arrecadação pela imposição de novas espécies de tributos ou pela elevação de alíquotas.

Balthazar assevera que pode-se dizer que no Brasil existia um “direito tributário”, mas não um “sistema tributário”, não havia um conjunto harmônico de princípios, regras, institutos, disciplinadores da atividade tributária do Estado, tendo como elemento nuclear o tributo [grifo do autor].<sup>92</sup>

Atualmente, conta-se com um poder tributário estatal devidamente estabelecido e limitado por uma Constituição garantidora dos princípios mínimos que devem orientar a atividade tributária. O princípio da legalidade exige que o tributo somente possa ser exigido ou aumentado por intermédio de lei, o que confere segurança jurídica ao contribuinte.

Ao longo do tempo, o ideal, a justiça tributária sempre foi um objetivo a ser alcançado. Contudo, a verdadeira importância, a finalidade mais forte do tributo, é o cumprimento das obrigações estatais, o atendimento aos direitos sociais que devem ser custeados pelo erário público. Tem-se ainda a proteção ambiental que também deve ser mantida com recursos oriundos tanto dos cofres públicos, além da receita das entidades privadas, da coletividade como um todo, diante do fato de ser um dever de todos a sua preservação.<sup>93</sup>

O Estado social parapoder desenvolver-se traz consigo a necessidade da existência de um Estado fiscal; possibilitando o equilíbrio entre a arrecadação e as necessidades da coletividade; quando surgem exigências específicas, pode-se aplicar além da função de arrecadação inerente ao tributo, a função extrafiscal, ou seja, um direcionamento dos valores arrecadados por uma determinada espécie de

---

<sup>91</sup> FERRAZ, Roberto Catalano Botelho. **Princípios e limites da tributação**. São Paulo: Quartier Latin do Brasil, 2005. p. 49.

<sup>92</sup> BALTHAZAR, Ubaldo César. **A história do tributo no Brasil**. Florianópolis: Fundação Boiteux, 2005. p. 32.

<sup>93</sup> CF-Art. 225. Todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações.

tributo, na aplicação de um objetivo específico, no caso, a recuperação ou a proteção do meio ambiente.

O tributo que inicialmente servia como homenagem aos deuses, passando a ser fonte de recurso para a manutenção das guerras e conquistas de territórios, na condição de sustentáculo para o Estado, deve, até por força das atribuições estatais, ser analisado dentro de uma visão social.

Vários fatores exercem influência no processo de instituição de tributos no Brasil, os históricos, religiosos, filosóficos, sociológicos e econômicos.<sup>94</sup> Hoje deve ser acrescido mais um: o ambiental.

Neste estudo, haverá uma concentração na análise do tributo como instrumento para a defesa ambiental.

---

<sup>94</sup> BALTHAZAR, Ubaldo César. **A história do tributo no Brasil**. São Paulo: Boiteux, 2003. p. 32-33.

## 2.4 DIREITO COMPARADO

A globalização não gera efeitos somente econômicos, o meio ambiente também é influenciado, o resultado catastrófico é que os efeitos da degradação ambiental são sentidos em lados opostos do planeta em um tempo muito curto. Dessa forma, as experiências de alguns países, em especial a tributária, podem ser de grande utilidade para os demais, auxiliando na obtenção do desenvolvimento sustentável.

No início dos anos 70, com o aumento da preocupação ambiental, cresce a importância das normas cujo objeto é a proteção da natureza; assim, o direito internacional passa a ter papel significativo. Os países buscam instrumentos que viabilizem o desenvolvimento econômico com a proteção ambiental.

Passam a ser termos discutidas a nível mundial questões de fundamental importância para a ordem econômica, em particular para os países com economia capitalista, as formas de conjugar a economia, o meio ambiente e o desenvolvimento.

Como os danos ambientais não respeitam fronteiras, os prejuízos acabam atingindo um número considerável de habitantes, causando maior gravame aos países denominados de subdesenvolvidos ou em desenvolvimento; seja pelas precárias condições de higiene, pela baixa qualidade e reduzida quantidade de alimentos e ou pelo uso de equipamentos obsoletos no modo de produção de modo geral, obtendo produtos caros, por vezes de baixa qualidade geradores de danos ambientais.

Os denominados países desenvolvidos também são afetados pelos danos ambientais causados e pelos problemas gerados nos países considerados não-desenvolvidos, seja pela imigração ilegal ou pelo aumento das doenças e pestes que atravessam fronteiras com muita rapidez e que afetam a economia de um modo geral.

Torna-se necessário, dessa forma, uma cooperação conjunta, por vezes dificultadas por divergências de ordem política, ideológicas e também religiosas.

A controvérsia que surge deriva de alguns tópicos, tais como, a soberania dos países, a livre concorrência, a necessidade de crescimento econômico, a

observação da liberdade de iniciativa e do desenvolvimento tanto a nível interno, quando externo.

Conforme Varella, constata-se, de modo especial no direito internacional ambiental, o crescimento de um movimento mundial de proteção da natureza e o fortalecimento das instâncias democráticas, com a inclusão da proteção ambiental nas agendas políticas e jurídicas dos governos e dos cidadãos.<sup>95</sup>

A Declaração do Rio sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, estipula nos Princípios 2 e 12 algumas regras acerca do direito internacional:

O Princípio 2- Os Estados, de acordo com a Carta das Nações Unidas e com os princípios do direito internacional, têm o direito soberano de explorar seus próprios recursos segundo suas próprias políticas de meio ambiente e de desenvolvimento, e a responsabilidade de assegurar que atividades sob sua jurisdição ou seu controle não causem danos ao meio ambiente de outros Estados ou de áreas além dos limites da jurisdição nacional.<sup>96</sup>

Rosembuj ao comentar acerca do direito internacional direcionado ao meio ambiente menciona que

El desarrollo sostenible es un bien público global, orientando la interferencia entre los Estados que, en modo ostensible y evidente, se aparten de su contenido básico y esencial. El orden público internacional puede derivar de intereses globales, transcendentales de las fronteras, legitimadores de la adopción de medidas por un Estado aún fuera de su competencia territorial o de los efectos de las medidas tomadas cuando se es objeto de las mismas.<sup>97</sup>

O princípio 12 trata da cooperação no direito internacional.

Princípio 12- Os Estados devem cooperar na promoção de um sistema econômico internacional aberto e favorável, propício ao crescimento econômico e ao desenvolvimento sustentável em todos os países, de forma a possibilitar o tratamento mais adequado dos problemas da degradação ambiental. As medidas de política comercial para fins ambientais não devem constituir um meio de discriminação arbitrária ou injustificável, ou uma restrição disfarçada ao comércio internacional. Devem ser evitadas ações unilaterais para o tratamento dos desafios internacionais fora da jurisdição do país importador. As medidas internacionais relativas a problemas ambientais transfronteiriços ou globais deve, na medida do possível, basear-se no consenso internacional.

<sup>95</sup> VARELLA, Marcelo Dias. **Direito internacional econômico ambiental**. Belo Horizonte: Del Rey, 2004. p. 03.

<sup>96</sup> BRASIL. Ministério do Meio Ambiente. Declaração do Rio sobre o Meio Ambiente e Desenvolvimento. Disponível: <[http://www.mma.gov.br/?id\\_estrutura=18&id\\_conteudo=576](http://www.mma.gov.br/?id_estrutura=18&id_conteudo=576)>. Acesso em: 25.jun.2007.

<sup>97</sup> ROSEMBUJ, Tulio. **Medio ambiente y comercio mundial**. Barcelona: El Fisco, 2005. p. 15.

Ao analisar situação análoga Rosembuj afirma que “en concreto, es la situación que se puede configurar em la imposición unilateral de medidas relativas a los procedimientos y métodos nocivos de producción sobre las importaciones de otros Estados”.<sup>98</sup>

Alguns países já possuem normas constitucionais que contemplam a proteção ambiental, como se verá na seqüência. As citações ocorrem a título ilustrativo, pois não são objetos específicos deste trabalho; objetivam indicar que a proteção ambiental é uma preocupação mundial, não podendo e nem devendo ser pensada de forma isolada.

#### 2.4.1 Proteção ambiental no plano internacional

Vários textos constitucionais de outros países contêm normas protetivas do meio ambiente, comprovando que o tema é de interesse mundial e deve ser pensado globalmente.<sup>99</sup>

No Brasil, tem-se a proteção ambiental prevista constitucionalmente com a redação do artigo 225 da Constituição Federal, que determina:

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.

Na seqüência, a indicação de algumas normas constitucionais que também contêm a previsão da defesa ambiental. Uma leitura dos textos constitucionais comprova que existe um ponto em comum entre todos; a proteção ambiental é um dever e um direito de todos, tanto do Estado como da sociedade de forma geral.

---

<sup>98</sup> ROSEMBUJ, Tulio. **Medio ambiente y comercio mundial**. Barcelona: El Fisco, 2005. p. 15

<sup>99</sup> Informações obtidas na base de Dados Políticos de las Américas. (2006) Derecho del ciudadano. Estudio Constitucional Comparativo. [Internet]. Centro de Estudios Latinoamericanos, Escuela de Servicio Exterior, Universidad de Georgetown.  
<http://pdba.georgetown.edu/Comp/Ambiente/derecho.html>.  
[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/intenacional1.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/intenacional1.htm). Acesso em 28.jun.2007.

- 1) Constituição da Argentina** - Artículo 41. Lãs autoridades proveerán a la proteccion de este derecho, a la utilizacion racional de los recursos naturales, a la preservacion del patrimonio natural y cultural y de la diversidad biológica, y a la informacion y educacion ambientales. Corresponde a la Nacion dictar las normas que contengan los presupuestos mínimos de proteccion, y a las provincias, las necesarias para complementar, sin que aquellas alteren las jurisdicciones locales. Se prohíbe el ingreso al territorio nacional de residuos actual o potencialmente peligrosos y de los radiactivos.<sup>100</sup>
- 2) Constituição da Bolívia** - Artículo 7º. Derechos Fundamentales Toda persona tiene los siguientes derechos fundamentales. m) A gozar de un medio ambiente sano, ecológicamente equilibrado y adecuado para su bienestar, resguardando los derechos de las generaciones futuras. *(Inciso agregado por Ley Nº 2410 del 8 de agosto, 2002.)*<sup>101</sup>
- 3) Constituição do Chile** - Artículo 19. La Constitución asegura a todas las personas: 8. El derecho a vivir en un medio ambiente libre de contaminación. Es deber del Estado velar para que este derecho no sea afectado y tutelar la preservación de la naturaleza. La ley podrá establecer restricciones específicas al ejercicio de determinados derechos o libertades para proteger el medio ambiente.<sup>102</sup>
- 4) Constituição da Colômbia** - Artículo 79. Todas las personas tienen derecho a gozar de un ambiente sano. La ley garantizará la participación de la comunidad en las decisiones que puedan afectarlo. El deber de Estado proteger la diversidad e integridad del ambiente, conservar las áreas de especial importancia ecológica y fomentar la educación para el logro de estos fines.<sup>103</sup>
- 5) Constituição da Costa Rica** - Artículo 50. El Estado procurará el mayor bienestar a todos los habitantes del país, organizando y estimulando la producción y el más adecuado reparto de la riqueza. Toda persona tiene

---

<sup>100</sup>ARGENTINA. Constituição Federal. Disponível em: <<http://www.senado.gov.ar/web/interes/constitucion/cuerpo1.php>>. Acesso em: 12.jun.2007.

<sup>101</sup>BOLÍVIA. Constituição Federal. Disponível em: <<http://pdba.georgetown.edu/Constitutions/Bolivia/consboliv2005.html>>. Acesso em: 12.jun.2007.

<sup>102</sup>CHILE. Constituição Federal. Disponível em: <<http://pdba.georgetown.edu/Constitutions/Chile/chile05.html>>. Acesso em: 12.jun.2007.

<sup>103</sup>COLÔMBIA. Constituição Federal. Disponível em: <<http://pdba.georgetown.edu/Constitutions/Colombia/colombia.html>>. Acesso em: 12.jun.2007.

derecho a un ambiente sano y ecológicamente equilibrado. Por ello, está legitimada para denunciar los actos que infrinjan ese derecho y para reclamar la reparación del daño causado. El Estado garantizará, defenderá y preservará ese derecho. La ley determinará las responsabilidades y las sanciones correspondientes.<sup>104</sup>

**6) Constituição de Cuba** - Artículo 27. El Estado protege el medio ambiente y los recursos naturales del país. Reconoce su estrecha vinculación con el desarrollo económico y social sostenible para hacer mas racional la vida humana y asegurar la supervivencia, el bienestar y la seguridad de las generaciones actuales y futuras. Corresponde a los órganos competentes aplicar esta política. Es deber de los ciudadanos contribuir a la protección del agua, la atmósfera, la conservación del suelo, la flora, la fauna y todo el rico potencial de la naturaleza.<sup>105</sup>

**7) Constituição de El Salvador** - Artículo 113. Serán fomentadas y protegidas las asociaciones de tipo económico que tiendan a incrementar la riqueza nacional mediante un mejor aprovechamiento de los recursos naturales y humanos, y a promover una justa distribución de los beneficios provenientes de sus actividades. En esta clase de asociaciones, además de los particulares, podrán participar el Estado, los municipios y las entidades de utilidad pública.<sup>106</sup>

**8) Constituição da Espanha** – Artículo 45. 1. Todos tienen el derecho a disfrutar de un medio ambiente adecuado para el desarrollo de la persona, así como el deber de conservarlo. 2. Los poderes públicos velarán por la utilización racional de todos los Recursos naturales, con el fin de proteger y mejorar la calidad de la vida y defender y restaurar el medio ambiente, apoyándose en la indispensable solidaridad colectiva..<sup>107</sup>

**9) Constituição do Equador** - Artículo 23. Sin perjuicio de los derechos establecidos en esta Constitución y en los instrumentos internacionales

---

<sup>104</sup> COSTA RICA. Constituição Federal. Disponível em: <<http://dba.georgetown.edu/Constitutions/Costarica/costarica.html>>. Acesso em: 12.jun.2007.

<sup>105</sup> CUBA. Constituição Federal. Disponível em: <http://pdba.georgetown.edu/Constitutions/Cuba/cuba.html>. Acesso em: 12.jun.2007.

<sup>106</sup> EL SALVADOR. Constituição Federal. Disponível em: <<http://pdba.georgetown.edu/Constitutions/EISal/elsalvador.html>>. Acesso em: 12.jun.2007.

<sup>107</sup> ESPANHA. Constituição Federal. Disponível em: <<http://mariadagloriaperez.blogspot.com/2007/10/sentena-estrangeira-agr-5206-ep-espanha.html>>. Acesso em: 12.jun.2007.

vigentes, el Estado reconocerá y garantizará a las personas los siguientes:  
6 El derecho a vivir en un ambiente sano, ecológicamente equilibrado y libre de contaminación. La ley establecerá las restricciones al ejercicio de determinados derechos y libertades, para proteger el medio ambiente.<sup>108</sup>

**10) Constituição da Guatemala** - Artículo 97. Medio ambiente y equilibrio ecológico. El Estado, las municipalidades y los habitantes del territorio nacional están obligados a propiciar el desarrollo social, económico y tecnológico que prevenga la contaminación del ambiente y mantenga el equilibrio ecológico. Se dictarán todas las normas necesarias para garantizar que la utilización y el aprovechamiento de la fauna, de la flora, de la tierra y del agua, se realicen racionalmente, evitando su depredación.<sup>109</sup>

**11) Constituição de Honduras** - Artículo 145. Se reconoce el derecho a la protección de la salud. Es deber de todos participar en la promoción y preservación de la salud personal y de la comunidad. El Estado conservará el medio ambiente adecuado para proteger la salud de las personas.<sup>110</sup>

**12) Constituição da Itália** – Art. 9º. La Repubblica promuove lo sviluppo della cultura e la ricerca scientifica e tecnica [33, 34]. Tutela ilpaesaggio e il patrimonio storico e artistico della Nazione.<sup>111</sup> A CF de 22/12/47, com as alterações de abril/1993 no art. 9º, alínea 2 devido a uma interpretação extensiva lógico sistemática da expressão “paisagem” entendida em relação ao reconhecimento constitucional da saúde, permite incluir na proteção da Constituição todo ambiente natural.<sup>112</sup>. Acesso em: data de acesso

**13) Constitución do México** - Artículo 4º. Toda persona tiene derecho a un medio ambiente adecuado para su desarrollo y bienestar.<sup>113</sup>

**14) Constituição da Nicarágua** - Artículo 60. Los nicaragüenses tienen derecho de habitar en un ambiente saludable..<sup>114</sup>.

<sup>108</sup> EQUADOR. Constituição Federal. Disponível em: <<http://pdba.georgetown.edu/Constitutions/Ecuador/ecuador.html>>. Acesso 15 jun 2007.

<sup>109</sup> GUATEMALA. Constituição Federal. Disponível em: <<http://pdba.georgetown.edu/Constitutions/Guate/guate.html>>. Acesso 15 jun. 2007.

<sup>110</sup> HONDURAS. Constituição Federal. Disponível em: <<http://pdba.georgetown.edu/Constitutions/Honduras/honduras.html>>. Acesso 15 jun. 2007.

<sup>111</sup> ITÁLIA. Constituição Federal. Disponível <http://www.senato.it/documenti/repository/costituzione.pdf>. Acesso 15 jun. 2007.

<sup>112</sup> MUSSO e. Spagna. **Diritto Costituzionale**. Cedam: Pádua, 1992, p. 271. Livre tradução.

<sup>113</sup> MÉXICO. Constituição Federal. Disponível em: <<http://pdba.georgetown.edu/Constitutions/Mexico/mexico2004.html>>. Acesso em: 15 jun. 2007.

- 15) Constituição do Panamá** - Artículo 115. El Estado y todos los habitantes del territorio nacional tienen el deber de propiciar un desarrollo social y económico que prevenga la contaminación del ambiente, mantenga el equilibrio ecológico y evite la destrucción de los ecosistemas. <sup>115</sup>
- 16) Constituição do Paraguay** - Artículo 7º. Del derecho a un ambiente saludable -Toda persona tiene derecho a habitar en un ambiente saludable y ecológicamente equilibrado. Constituyen objetivos prioritarios de interés social la preservación, la conservación, la recomposición y el mejoramiento del ambiente, así como su conciliación con el desarrollo humano integral. Estos propósitos orientarán la legislación y la política gubernamental pertinente. <sup>116</sup>
- 17) Constituição do Peru** - Artículo 67. El Estado determina la política nacional del ambiente. Promueve el uso sostenible de sus recursos naturales. Artículo 68.- El Estado está obligado a promover la conservación de la diversidad biológica y de las áreas naturales protegidas. <sup>117</sup>
- 18) Constituição de Portugal** – Artigo 9º. São tarefas fundamentais do Estado: e) Proteger e valorizar o património cultural do povo português, defender a natureza e o ambiente, preservar os recursos naturais e assegurar um correcto ordenamento do território. <sup>118</sup>
- 19) Constituição do Uruguay** - Artículo 47. La protección del medio ambiente es de interés general. Las personas deberán abstenerse de cualquier acto que cause depredación, destrucción o contaminación graves al medio ambiente. La Ley reglamentará esta disposición y podrá prever sanciones para los transgresores. <sup>119</sup>
- 20) Constituição da Venezuela** - Artículo 127. Es un derecho y un deber de cada generación proteger y mantener el ambiente en beneficio de sí misma

---

<sup>114</sup>	NICARÁGUA.	Constituição	Federal.	Disponível	em:
	< <a href="http://pdba.georgetown.edu/Constitutions/Nica/nica.html">http://pdba.georgetown.edu/Constitutions/Nica/nica.html</a> >. Acesso em: 15 jun. 2007.				
<sup>115</sup>	PANAMÁ.	Constituição	Federal.	Disponível	em:
	< <a href="http://pdba.georgetown.edu/Constitutions/Panama/panama.html">http://pdba.georgetown.edu/Constitutions/Panama/panama.html</a> >. Acesso em: 15 jun. 2007.				
<sup>116</sup>	PARAGUAY.	Constituição	Federal.	Disponível	em:
	< <a href="http://pdba.georgetown.edu/Constitutions/Paraguay/paraguay.html">http://pdba.georgetown.edu/Constitutions/Paraguay/paraguay.html</a> >. Acesso em: 15 jun. 2007.				
<sup>117</sup>	PERU.	Constituição	Federal.	Disponível	em:
	< <a href="http://pdba.georgetown.edu/Constitutions/Peru/peru.html">http://pdba.georgetown.edu/Constitutions/Peru/peru.html</a> >. Acesso em: 15 jun. 2007.				
<sup>118</sup>	PORTUGAL.	Constituição	Federal.	Disponível	em:
	< <a href="http://www.portugal.gov.pt/Portal/PT/Portugal/Sistema_Politico/Constituicao/constituicao_p01.htm">http://www.portugal.gov.pt/Portal/PT/Portugal/Sistema_Politico/Constituicao/constituicao_p01.htm</a> >. Acesso em: 15 jun. 2007.				
<sup>119</sup>	URUGUAY.	Constituição	Federal.	Disponível	em:
	< <a href="http://pdba.georgetown.edu/Constitutions/Uruguay/uruguay.html">http://pdba.georgetown.edu/Constitutions/Uruguay/uruguay.html</a> >. Acesso em 15 jun. 2007.				

y del mundo futuro. Toda persona tiene derecho individual y colectivamente a disfrutar de una vida y de un ambiente seguro, san y ecológicamente equilibrado. El Estado protegerá el ambiente, la diversidad biológica, genética, los procesos ecológicos, los parques nacionales y monumentos naturales y demás áreas de especial importancia ecológica. El genoma de los seres vivos no podrá ser patentado, y la ley que se refiera a los principios bioéticos regulará la materia. Es una obligación fundamental del Estado, con la activa participación de la sociedad, garantizar que la población se desenvuelva en un ambiente libre de contaminación, en donde el aire, el agua, los suelos, las costas, el clima, la capa de ozono, las especies vivas, sean especialmente protegidos, de conformidad con la ley.<sup>120</sup>

Na forma mencionada, vê-se que as previsões constitucionais existem, mas mesmo assim, a devastação ambiental permanece, comprovando que não basta haver a previsão legal, a mesma deve efetivamente aplicada.

#### **2.4.2 Tributos ambientalmente orientados no direito comparado.**

A busca de instrumentos de proteção dos recursos ambientais, em especial por intermédio do tributo, proliferam em vários países. A União Européia tem sido pioneira na aplicação da tributação ambientalmente orientada.

A instituição de *ecotaxes* gera dois efeitos eficientes: i) a diminuição de atividades nocivas ao meio ambiente por conta das empresas poluidoras, uma vez que, quanto maior a poluição, tanto maior passa a ser a carga tributária; ii) na medida em que se polui menos em razão do aumento dos tributos, diminuem as ações do Estado em policiar o cumprimento das leis e tratados sobre o meio ambiente.<sup>121</sup>

Ocorre, que as diferenças políticas, sociais, ambientais, culturais, econômicas e legislativas dificultam ou mesmo impedem alguns acordos internacionais para a

---

<sup>120</sup> VENEZUELA. Constituição Federal. Disponível em: <<http://pdba.georgetown.edu/Constitutions/Venezuela/venezuela.html>>. Acesso em 15 jun. 2007.

<sup>121</sup> NUNES, Cleucio Santos. **Direito tributário e meio ambiente**. São Paulo: Dilalética, 2005. p. 186.

defesa ambiental, é necessário que sejam respeitadas as características e as necessidades de cada local; porém, o objetivo deve ser o mesmo, a conjugação do aspecto econômico com o social e o ambiental.

A Declaração do Rio sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento expressa de forma clara que existem diferenças entre os países que devem ser observados:

Princípio 11- Os Estados adotarão legislação ambiental eficaz. As normas ambientais, e os objetivos e as prioridades de gerenciamento deverão refletir o contexto ambiental e de meio ambiente a que se aplicam. As normas aplicadas por alguns países poderão ser inadequadas para outros, em particular para os países em desenvolvimento, acarretando custos econômicos e sociais injustificados.

Na seqüência, apresenta-se a legislação de alguns países que já fazem uso de instrumentos tributários com finalidade de proteção ambiental, para informação, em razão da diversidade legislativa, tributária, social e ambiental de cada local. Ressalte-se que nem todos os tributos citados configuram de forma correta a tributação ambientalmente orientada, em que pese possuírem tal denominação; mas não preenchem os requisitos que se entendem necessários para a configuração desta forma tributária, conforme será apresentado nos capítulos seguintes.<sup>122</sup>

- 1- Alemanha:** imposto sobre material de embalagem e talheres descartáveis; imposto sobre óleos lubrificantes; incentivos à depuração do meio ou por desestímulo quando a produção for degradante.
- 2- Austrália:** atividade qualificada como de proteção ambiental, de prevenção, combate ou correção de poluição, considerada pela lei de imposto de renda (19/08/1992) como fonte de “b” despesas dedutíveis referentes à proteção ambiental (art. 82BL. um)”.
- 3- Bélgica:** imposto sobre consumo de produtos descartáveis de lâminas de barbear e pilhas, câmaras e materiais de embalagem em geral; imposto sobre as emissões de monóxido de carbono (CO<sub>2</sub>) das receitas afetas ao programa de seguridade social; immobilizações tendentes à utilização mais racional de energia ou à minimização dos efeitos negativos sobre o meio ambiente, para fins de dedução fiscal desses investimentos como despesas no cálculo do imposto de renda (arts. 68 e 69 do Código dos Impostos

---

<sup>122</sup> Os dados foram obtidos no sitio [http://europa.eu/abc/europein2005/car-taxation\\_pt.htm](http://europa.eu/abc/europein2005/car-taxation_pt.htm). Acesso em: 15 jun. 2007.

sobre a Renda) mediante investimentos no desenvolvimento de produtos novos e de tecnologias avançadas, etc.

**4- Canadá:** A depreciação acelerada (50%) por ano aos bens adquiridos com a finalidade primária de prevenir, reduzir ou eliminar poluição de corpos d'água (lei de imposto de renda).<sup>123</sup>

**5- Dinamarca:** Imposto sobre materiais de construção para incentivar a utilização de materiais recicláveis; imposto sobre resíduos industriais e domésticos; imposto sobre embalagens não-reutilizáveis; imposto sobre pesticida; imposto sobre petróleo e derivados e adicionais, imposto sobre produtos químicos, imposto sobre equipamento de caça e pesca, impostos sobre emissão de poluentes; depreciação acelerada para instalações de controle de poluição reconhecidas (certified) como tal por autoridade federal ou estadual (art. 169 da lei de imposto de renda).

**6 – Espanha:** A Espanha é considerada um dos países líderes da comunidade Européia na implantação e regulamentação dos impostos ambientais. Procuram a correta aplicação do principio poluidor pagador; defendem que para que um tributo possa ser denominado de ambiental deve gerar um incentivo que redunde na aplicação de um fim ambiental perseguido, não basta que seus valores se destinem a fins ambientais, fazem uso da cobrança por contribuições especiais. Não propõem que sejam criados novos tributos, mas que ocorra a adequação dos já existentes; alguns tributos aplicados: imposto sobre a eletricidade; impostos sobre veículos; imposto anual de circulação; impostos sobre vendas e matrículas; impostos sobre veículos pesados; imposto de água.

**7- Estados Unidos:** No princípio da década de 90, os Estados Unidos implementaram instrumentos para o controle da contaminação denominados de “permissivos ambientais transacionáveis” que caracterizam direitos que permitam uma oferta limitada de contaminação e que em um futuro podem ser vendidos em empresas prestadoras de serviços elétricos. Estes permissivos podem ser incentivos que permitam às empresas adotar novas tecnologias se estas reduzirem a emissão de gases contaminantes, liberam direitos que possam ser comercializados. Os juros da dívida

---

<sup>123</sup> Disponível em: <<http://www.canadainternational.gc.ca/brazil/>>. Acesso em: 15 jun. 2007.

contraída pelos Estados e outras localidades para conservação de energia e controle da poluição pode ser isento do imposto de renda federal. São concedidos créditos não retornável para a produção de energia solar e geotermal (10%) do investimento, para a produção doméstica de eletricidade a partir de geradores eólicos e de biomassa (US\$ 0, 015 KWB) e para veículos elétricos (10% do valor do veículo com teto de US\$ 4000). Nos EUA, existe um imposto especial para veículos que apresentarem consumo de combustíveis acima da média que pode variar entre US\$ 1000 e US\$ 7700 por veículo<sup>124</sup>. A rede Ikea passou a cobrar 01 centavo por saco plástico nas lojas localizadas no EUA e no Reino Unido..<sup>125</sup> O Estado da Califórnia proibiu quase todos os tipos de sacos plásticos em supermercados e farmácias.<sup>126</sup>

**8- França:** O direito do meio ambiente na França teve um desenvolvimento mais acentuado com a criação do Ministério do Ambiente em 1971, desde então registrou-se uma produção jurídica considerável. Os estudos foram aprofundados desde 1976 com a edição de uma lei = estudos de impacte.<sup>127</sup> Possuem também o Código do Meio Ambiente – Lei 2002- 276 ( 27 de fevereiro de 2002). Para obter este fim, eles deverão: i) atribuir aos poluidores-utilizadores as despesas correspondentes e que tenham sido pagas pelos poderes públicos ii) diminuir as subvenções às atividades poluidoras. A aplicação de taxa sobre instalações classificadas entre 1.800 e 12.000 francos dependendo da natureza da atividade geradora de riscos especiais de poluição ambiental que demande inspeções técnicas regulares e abrangentes diretamente no local; Lei de imposto sobre armazenamento de rejeitos não -recicláveis, Lei de imposto sobre a emissão de poluentes; imposto sobre os resíduos sólidos urbanos e similares; imposto sobre os resíduos sólidos urbanos; imposto sobre óleos lubrificantes.<sup>128</sup>

---

<sup>124</sup> Disponível em: <<http://www.embaixada-amercianamericana.org.br>>. Acesso em: 15 de jun. 2007.

<sup>125</sup> FEINBERG, Mitchell. Ambiente. Sacos de compras. **Revista National Geografic**, São Paulo, v. 7, n. 90, p. 32, set. 2007.

<sup>126</sup> FEINBERG, Mitchell. Ambiente. Sacos de compras. **Revista National Geografic**, São Paulo, v. 7, n. 90, p. 32, set. 2007.

<sup>127</sup> PRIEUR, Michel. **O direito do ambiente em França**. Tradução Tereza Salis Gomes. [S. I.]: Instituto Nacional de Administração, 1994.

<sup>128</sup> A legislação pode ser obtida na íntegra no sitio da Internet: <<http://www.legifrance.gouv.fr>>.

- 9- Holanda:** Imposto sobre o ruído de aeronaves, sobre o seu peso; imposto sobre azeites lubrificantes; imposto sobre embalagens não reutilizáveis, impostos sobre combustíveis que contenham enxofre.
- 10- Itália:** Lei de impostos sobre óleos lubrificantes. Impostos e direitos Seletivos ao Consumo se aplicam sobre a produção ou o consumo de óleos minerais, bebidas alcoólicas e tabaco manufaturado. Os direitos ao consumo se pagam no momento da saída dos produtos para o consumo no território. O Imposto ao Valor Agregado (IVA) se aplica sobre a entrega de bens e a prestação de serviços no território italiano por todas as pessoas que desenvolvam atividades industriais, comerciais ou de artesanato. Por meio de um mecanismo de dedução do imposto pago, o IVA grava ao consumidor final. Os tipos impositivos são: 20% (geral); 10% e 4% (reduzido para certos bens e serviços).
- 11- Noruega:** Imposto sobre pesticida, não é tributada a venda em si, mas o fato da comercialização de produto de impacto ao meio ambiente; imposto sobre embalagens não-reutilizáveis.<sup>129</sup>
- 12- Suécia:** Imposto sobre gases poluentes; imposto sobre pesticida; imposto sobre embalagens não reutilizáveis.<sup>130</sup>
- 13- Suíça:** desde 1981, existe uma taxa sobre o ruído produzido por aeronaves, cuja receita é afeta à construção de aeroportos à prova de ruídos; também existe tributação sobre produtos que após o consumo, transformam-se em rejeitos que se repartem por um grande número de detentores (art. 32 do projeto de lei federal suíça, submetido a debate no Parlamento).<sup>131</sup>
- 14 – Portugal:** Os investimentos ambientais das empresas podem ser abatidos dos impostos, a critério das autoridades, assim como as despesas pessoais com a implantação de fontes de energia renovável também pode gerar redução no imposto de renda. Faz uso também de taxas menores do imposto sobre consumo de máquina e equipamentos para fontes alternativas de energia, monitoramento e controle de poluição.

---

<sup>129</sup>Disponível em: <<http://www.dgci.min-financas.pt/NR/ /noruega.doc>>. Acesso em: 15 jun. 2007.

<sup>130</sup> Disponível em: <<http://www.eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do>>. Acesso em: 15 jun. 2007.

<sup>131</sup>Disponível em: <<http://www.dgci.min-financas.pt/NR/rdonlyres/>>. Acesso em: 15 jun. 2007.

**15- Japão** – Depreciação acelerada inicial para equipamentos de energia solar e para equipamentos que economizem energia, que evitem poluição e que se destinem à reciclagem, redução de imposto sobre equipamentos que diminuam a poluição do ar, da água e sobre equipamento para redução da poluição sonora e sobre instalações para redução da emissão de asbestos e desulfurização de petróleo; Lei de compensação pelos danos à saúde e de outra natureza causados pela poluição – Lei 111 de 05.1.73, esta receita é destinada a um fundo *sui generis*- fundo de indenização por danos gerados por emissões poluentes. Porém existe um viés sancionatório que desqualifica a contribuição como tributária; imposto sobre o peso do veículo automotriz, os valores arrecadados destinam-se a um fundo de recuperação ambiental.<sup>132</sup>

**16- A OCDE**<sup>133</sup> recomenda a criação de alguns impostos: - impostos sobre fertilizantes e pesticidas; imposto sobre atividades industriais; impostos sobre o consumo da água; imposto sobre a utilização da água; imposto sobre vasilhames não-retornáveis; impostos sobre emissões diretas e indiretas; imposto do ruído; imposto que grava a contaminação da atmosfera; imposto da contaminação de meios aquáticos; impostos sobre o consumo de carbono; impostos da gasolina.

Aqui no Brasil também há algumas leis que tratam do tema, projetos de leis que ainda dependem de aprovação do Congresso. Todavia, o estudo não tem como objetivo, no momento, a análise de casos concretos, havendo esta menção somente para informação.<sup>134</sup>

---

<sup>132</sup> OLIVEIRA, José Marcos Domingues. **Proteção ambiental e sistema tributário** – Brasil e Japão. Tributação e meio ambiente.

Disponível em: <[www.japonartescenicas.org/estudiosjaponeses/articulos/sistematributario.pdf](http://www.japonartescenicas.org/estudiosjaponeses/articulos/sistematributario.pdf)>. Acesso em: 15 jun. 2007.

<sup>133</sup> Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE, ou OECD em inglês). é um órgão internacional e intergovernamental que reúne os países mais industrializados, seus representantes se reúnem para trocar informações e alinhar políticas com o objetivo de potencializar seu crescimento econômico e colaborar com o desenvolvimento de todos os demais países membros.

<sup>134</sup> Os projetos de lei poderão ser obtidos nos sites: <http://www.camara.gov.br> e <http://www.senado.gov.br>.

### 3 DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL

#### 3.1 CONCEITOS

As questões históricas, os documentos, os tributos aplicados, na forma expostas nos itens anteriores levam à presunção de que o denominado desenvolvimento sustentável já é meta para a maioria dos países.

As dúvidas surgem acerca do que é realmente o desenvolvimento sustentável, quais as formas possíveis de obtê-lo ou mesmo, se é possível a sua aplicação no cotidiano das sociedades.

A busca da qualidade de vida para o homem está intimamente ligada à natureza, já que o homem é parte integrante dela. Está noção é que deve nortear as ações, as políticas, em especial as públicas; deve ser um elemento fundamental para a pesquisa, na obtenção de soluções e propostas para a conquista de um desenvolvimento sustentável.

De acordo com o documento elaborado pelo Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), a pobreza humana não é uma questão de renda: é uma privação de possibilidades de escolhas e de oportunidades que permita aos indivíduos ter uma vida decente.<sup>135</sup>

O Princípio 5 da Declaração do Rio sobre o Meio Ambiente e Desenvolvimento faz uso da mesma temática:

Princípio 5- Todos os Estados e todos os indivíduos, como requisito indispensável para o desenvolvimento sustentável, irão cooperar na tarefa essencial de erradicar a pobreza, a fim de reduzir as disparidades de padrões de vida e melhor atender às necessidades da maioria da população do mundo.

O conflito de interesses entre os países considerados desenvolvidos e os em desenvolvimento, tem dificultado a adoção de soluções para o uso devido dos recursos naturais, da busca de tecnologia que sejam menos poluentes, da utilização de tratamento adequado aos resíduos.

---

<sup>135</sup> Disponível em: <[www.unesdoc.unesco.org/images/.pdf](http://www.unesdoc.unesco.org/images/.pdf)>. Acesso em: 22 jun. 2007.

As nações desenvolvidas exigem a adoção de ações que reduzam os danos ambientais, mas prescrevem tais atitudes somente aos demais países, relutando em reduzir as suas próprias atividades sob a alegação de que o caos econômico que ocorreria causaria maiores prejuízos a nível mundial.

Por sua vez, as nações em desenvolvimento não adotam medidas protetivas temendo que seja reduzido o seu crescimento econômico e conseqüentemente o desenvolvimento social também fique estagnado, inviabilizando o seu próprio progresso.

A Conferência de Estocolmo, no ano de 1972, é um bom exemplo deste conflito. Enquanto o lado desenvolvido pregava a adoção de medidas protetivas ao meio ambiente, o lado oposto pedia acesso ao desenvolvimento; os argumentos usados pelos últimos é que como a devastação já estava consolidada nos países desenvolvidos, para assegurar a preservação dos recursos naturais, eles deveriam receber formas de compensação; configura-se o embate entre o crescimento econômico a qualquer custo e a preservação da natureza.

A proteção ambiental traz a união dos direitos humanos com os conceitos de direito ambiental e do crescimento econômico originando o desenvolvimento sustentável.

Para Sen, o desenvolvimento está intimamente interligado à liberdade. A forma de crescimento não-sustentável contribui para a redução das liberdades tanto para a atual como às futuras gerações.<sup>136</sup>

Varella, com base no conceito de Sen, afirma que não pode haver desenvolvimento que não seja sustentável e, assim, nenhuma forma de crescimento não-sustentável pode ser considerada desenvolvimento.<sup>137</sup>

O termo desenvolvimento sustentável inicialmente foi divulgado por Robert Allen, em seu artigo *How to save the world – Como salvar o mundo*, ao escrever o sumário do livro *The world conservation strategy: Living resource conservation for sustainable development – Estratégia mundial para a conservação*. Neste documento, surge a mensagem de que a conservação não é o oposto de

---

<sup>136</sup> SEN. Amartya. **Desenvolvimento como liberdade**. Tradução Laura Teixeira Motta. São Paulo: Companhia das Letras. 2005. p. 62.

<sup>137</sup> VARELLA. Marcelo Dias. **Direito internacional econômico ambiental**. Belo Horizonte: Delrey. 2004. p. 43.

desenvolvimento, enfatizando a interdependência entre conservação e desenvolvimento, introduzindo a concepção do desenvolvimento sustentável.<sup>138</sup>

Barbier define desenvolvimento econômico sustentável aplicável ao terceiro mundo da seguinte forma:<sup>139</sup>

[...] refere-se diretamente ao incremento do padrão de vida material dos pobres que estão ao “nível do chão”, o qual pode ser medido quantitativamente em termos do incremento da oferta de alimentos, rendas reais, serviços educacionais, cuidados com a saúde, saneamento e abastecimento de água, estoques de emergência de alimentos e de recursos econômicos do produto agregado, geralmente nacional. Em termos genéricos, o objetivo primário é reduzir a pobreza financeira, etc.. e também indiretamente no que concerne ao crescimento absoluto dos pobres do mundo, provendo duradouros e seguros bens vitais para que se minimize o depauperamento dos recursos, a degradação ambiental, as rupturas culturais e a instabilidade social.

Desenvolvimento sustentável também é entendido como progresso técnico em um sistema de competitividade internacional do qual o meio ambiente é um meio econômico para assegurar o alcance do objetivo último do desenvolvimento, que passa a ser a pessoa— essa pessoa, todavia, é ela, também capital, “capital humano” [grifo do autor].<sup>140</sup>

Para Daly, o desenvolvimento sustentável é uma adaptação cultural levada a efeito pela sociedade à medida que esta se conscientiza da necessidade emergente de não-crescimento.<sup>141</sup>

Dentro de um enfoque mais econômico, Bellia define desenvolvimento sustentável: “é aquele que reúne a eficácia do uso de fator de produção recursos naturais—como desenvolvimento—com sua estimulação— da eficácia—como meta, mas no mínimo com a conservação do fator recurso natural—como sustentável”.<sup>142</sup>

A palavra desenvolvimento tem gerado algumas controvérsias, em razão do relacionamento tanto em situações positivas como negativas; a sugestão tem sido para que seja agregada ao mesmo a palavra sustentar, sustentabilidade, com a noção de manter, conservar, segurar.

<sup>138</sup> CAMARGO. Ana Luiza de Brasil. **Desenvolvimento sustentável: dimensões e desafios**. 2. ed. São Paulo: Papirus, 2005. p. 67-68.

<sup>139</sup> BARBIER. Eduardo B. The concept of sustainable economic development. **Revista Environmental Conservation**, v. 14, n. 2, p. 101-102, 1987. Livre tradução.

<sup>140</sup> VIOLA, Eduardo J.; GOLDENBERG, Mirian. **Ecologia, ciência e política: participação social, interesses em jogo e luta de idéias no movimento ecológico**. Rio de Janeiro: Revan, 1992. p. 9.

<sup>141</sup> DALY, Herman E. **Sustainable growth? No thank you**. San Francisco: Sierra Club Books. Tradução Vicente Rosa Alves, 1996, p. 192-196.

<sup>142</sup> BELLIA, Vitor. **Introdução à economia do meio ambiente**. Brasília: IBAMA, 1996.

Brugger afirma que a palavra sustentável no desenvolvimento engloba a capacidade de suporte, atendendo ao binômio recursos-população-preservação.<sup>143</sup>

O Relatório Brundtland com o documento *Nosso Futuro Comum* teve grande contribuição para a divulgação do conceito definindo-o como “o atendimento das necessidades do presente sem comprometer a possibilidade das gerações futuras atenderem as suas próprias necessidades”.<sup>144</sup> A denominação e outras peculiaridades do relatório foram abordadas em item anterior.

Nos termos do relatório, desenvolvimento sustentável significa compatibilidade do crescimento econômico, desenvolvimento humano e qualidade ambiental; em síntese, as sociedades devem atender às necessidades humanas, aumentando a produção dentro das exigências geradas, mas tendo sempre o cuidado de assegurar a todos as mesmas oportunidades, tanto para a geração presente como para as futuras.<sup>145</sup>

O relatório apresenta em vários momentos alguns conceitos: “Desenvolvimento sustentável é um novo tipo de desenvolvimento capaz de manter o progresso humano não apenas em alguns lugares e por alguns anos, mas em todo o planeta e até um futuro longínquo.”<sup>146</sup>

Em outra passagem menciona:

Em essência, o desenvolvimento sustentável é um processo de transformação no qual a exploração dos recursos, a direção dos investimentos, a orientação do desenvolvimento tecnológico e a mudança institucional se harmonizam e reforçam o potencial presente e futuro, a fim de atender às necessidades e aspirações humanas.<sup>147</sup>

Documentos existem, caminhos são apresentados, o que falta é a correta aplicação de tais princípios, e em especial a vontade política dos governantes para a implantação das medidas necessárias para à obtenção do desenvolvimento sustentável.

---

<sup>143</sup> BRUGGER. Paula. **Educação ou adestramento ambiental**. Florianópolis: Letras Contemporâneas, 1994. p. 18.

<sup>144</sup> COMISSÃO MUNDIAL SOBRE O MEIO AMBIENTE E DESENVOLVIMENTO. **Nosso Futuro Comum**. 2. ed. Rio de Janeiro: FGV, 1991. p. 46.

<sup>145</sup> COMISSÃO MUNDIAL SOBRE O MEIO AMBIENTE E DESENVOLVIMENTO. **Nosso Futuro Comum**. 2. ed. Rio de Janeiro: FGV, 1991. p. 48.

<sup>146</sup> COMISSÃO MUNDIAL SOBRE O MEIO AMBIENTE E DESENVOLVIMENTO. **Nosso Futuro Comum**. 2. ed. Rio de Janeiro: FGV, 1991, p. 4.

<sup>147</sup> COMISSÃO MUNDIAL SOBRE O MEIO AMBIENTE E DESENVOLVIMENTO. **Nosso Futuro comum**. 2. ed. Rio de Janeiro: FGV, 1991, p. 49.

O desenvolvimento sustentável não é mais um caminho possível para a humanidade trilhar nas próximas décadas, é em verdade, o único caminho a ser seguido.<sup>148</sup>

### 3.1.1 Características

As diferenças existentes entre os mais diversos países, as diversas formas de necessidades, as diversidades socioculturais, as variadas formas da flora e da fauna, dos recursos naturais, a forma do uso e da obtenção dos recursos naturais exigem posturas diferenciadas, soluções locais; pode-se afirmar que não existem fórmulas prontas e únicas a serem aplicadas.

A Declaração do Rio sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, contém vários princípios que mencionam o desenvolvimento sustentável:

O princípio 6:

Será dada prioridade especial à situação e às necessidades especiais dos países em desenvolvimento, especialmente dos países menos desenvolvidos e daqueles ecologicamente mais vulneráveis. As ações internacionais na área do meio ambiente e do desenvolvimento devem também atender aos interesses e às necessidades de todos os países.

Rosembj analisa a questão da seguinte forma:

el acuerdo ambiental externo siempre es fuente de derechos y obligaciones de derecho internacional y, a la vez, de principios generales de derecho internacional operativos erga omnes, siendo, como se pretende, reflejo del consenso y la cooperación internacional en la materia. Es, por tanto, un elemento de interpretación apto para establecer la buena fe de los Estados que lo suscriben, aún en el sistema de comercio mundial.<sup>149</sup>

Já o princípio 7 determina:

Os Estados irão cooperar, em espírito de parceria global, para a conservação, proteção e restauração da saúde e da integridade do ecossistema terrestre. Considerando as diversas contribuições para a degradação do meio ambiente global, os Estados têm responsabilidades

---

<sup>148</sup> BARRAL, Welber. (org.) **Direito e desenvolvimento**: análise da ordem jurídica brasileira sob a ótica do desenvolvimento. São Paulo: Singular, 2005. p. 93.

<sup>149</sup> ROSEMBUJ. Tulio. **Medio ambiente y comercio mundial**. Barcelona: El Fisco, 2005. p. 17.

comuns, porém diferenciadas. Os países desenvolvidos reconhecem a responsabilidade que lhes cabe na busca internacional do desenvolvimento sustentável, tendo em vista as pressões exercidas por suas sociedades sobre o meio ambiente global e as tecnologias e recursos financeiros que controlam.

O Princípio 8 “Para alcançar o desenvolvimento sustentável e uma qualidade de vida mais elevada para todos, os Estados devem reduzir e eliminar os padrões insustentáveis de produção e consumo, e promover políticas demográficas adequadas.”

Para Rosembuj:

la aplicación global de la tutela ambiental no empece para que tenga cabal reconocimiento el criterio de la común responsabilidad y la diferencia de responsabilidades compartidas. La cuestión ambiental no puede utilizarse como un arma arrojadiza para limitar el crecimiento económico de los países en vía de desarrollo, a la vez, poseedores o propietarios de los recursos naturales no renovables. Hay un coste no pagado por el mundo industrializado al Tercer Mundo por el uso, explotación y agotamiento de sus recursos naturales. El déficit de la balanza ambiental corresponde colmarlo al Primer Mundo mediante la transferencia de tecnología limpia, asistencia financiera y formativa.<sup>150</sup>

Princípio 9:

Os Estados devem cooperar no fortalecimento da capacitação endógena para o desenvolvimento sustentável, mediante o aprimoramento da compreensão científica por meio do intercâmbio de conhecimentos científicos e tecnológicos, e mediante a intensificação do desenvolvimento, da adaptação, da difusão e da transferência de tecnologias, incluindo as tecnologias novas e inovadoras.

Na opinião de Rosembuj “El sistema tributário puede servir, en ese aspecto, de catalizador legítimo para la salvaguardia del ambiente y para la compensación de la producción local, por ejemplo, a través de los ajustes fiscales en frontera de las importaciones y exportaciones”..<sup>151</sup>

Os princípios transcritos dão a clara noção de que deve haver cooperação e interligação entre as várias áreas de conhecimento, das diversas nações cujos interesses devem convergir; o objetivo final deve ser o mesmo, a variável ocorrerá na forma, no modo e nos métodos a serem adotados, devidamente adequados a cada realidade.

<sup>150</sup> ROSEMBUJ. Tulio. **Medio ambiente y comercio mundial**. Barcelona: El Fisco, 2005. p. 17-18.

<sup>151</sup> ROSEMBUJ. Tulio. **Medio ambiente y comercio mundial**. Barcelona: El Fisco, 2005. p. 21.

O desenvolvimento pode ser realizado de diversas formas. Sachs, na forma já citada menciona seis caminhos; agora identifica cinco dimensões de sustentabilidade:

i) a social, identificando que o processo deve prestar-se a reduzir as diferenças sociais, ii) econômica, visando a uma melhor gestão dos recursos financeiros, incluindo o fluxo regular de investimento público e privado; iii) ecológica, compreendendo o uso dos potenciais inerentes aos variados ecossistemas, compatível com sua mínima deteriorização; iv) espacial, que deve evitar a excessiva concentração geográfica de populações, de atividades e de poder; v) cultural, tendo em vista que o conceito de ecodesenvolvimento deve respeitar as especificidades de cada local, no que tange ao ecossistema e à cultura.<sup>152</sup>

Das inúmeras conferências, acordos, metas traçadas fizeram surgir novos termos, um deles é o ecodesenvolvimento. Um dos primeiros a fazer uso de tal denominação foi o Secretário-Geral de Estocolmo-72, Maurice Strong, em 1973, o qual buscava definir uma proposta de desenvolvimento ecologicamente orientado, impulsionando trabalhos do United Nations Environment Programme (UNEP), Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente (PNUMA).<sup>153</sup>

Advém daí a necessidade da integração com outras áreas de conhecimento, diante de multidisciplinaridade da questão; nasce a possibilidade de novos estudos, da integração entre as diversas áreas de conhecimento.

Para Sachs, ecodesenvolvimento pode ser definido como “o desenvolvimento socialmente desejável, economicamente viável e ecologicamente prudente”.<sup>154</sup>

A discussão acerca do como crescer, que leva a uma modificação dos parâmetros de produtividade, também gerou a preferência pelo uso do termo desenvolvimento sustentável, em substituição à denominação ecodesenvolvimento.

A inclusão da questão ambiental nas decisões administrativas, nos balanços econômicos já é uma exigência; a obtenção da sustentabilidade é um dos fatores que interfere de modo direto na competitividade das empresas, inclusive servindo de marketing para as empresas.

A correta adequação e adaptação dos setores de produção de consumo deve ser um incentivo ao desenvolvimento tecnológico, econômico e também

---

<sup>152</sup>SACHS, Ignacy. **Caminhos para o desenvolvimento sustentável**. 4. ed. São Paulo: Garamond, 2002. p. 70-73.

<sup>153</sup>CAMARGO, Ana Luiza de Brasil. **Desenvolvimento sustentável: dimensões e desafios**. 2. ed. São Paulo: Papirus, 2005. p. 66.

<sup>154</sup>SACHS, Ignacy. **Ecodesenvolvimento: crescer sem destruir**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1986. p. 110.

administrativo e caracterizar uma rotina de gerenciamento e não somente uma mera adequação às novas demandas e exigências do mercado.

As questões pertinentes ao desenvolvimento sustentável cada vez mais integram os mercados e as ações mercantis, comerciais, enfim, as relações tanto de produção, como de consumo; os fatores de sustentabilidade interferem de forma cada vez mais direta na competitividade das empresas. O novo cenário econômico e social mundial exige programas de desenvolvimento sustentável; quem adotar posturas e formas de produção insustentável não sobreviverá.

A variável ambiental já é um elemento diferenciador, um componente estratégico e por que não dizer indissociável da competitividade, da manutenção da atividade no meio econômico.

A biodiversidade, a proteção aos recursos naturais gera lucros, pois possui um valor econômico considerável; dentro desta nova premissa é que se deve visualizar as atividades públicas e privadas.

Diamond menciona três motivos básicos para a demora e a dificuldade da adoção das medidas necessárias à preservação ambiental:

i) alguns dos problemas ambientais são literalmente imperceptíveis, dependem de análises técnicas para sua comprovação, citando como exemplo a fertilidade do solo; ii) quando o problema toma a forma de uma tendência lenta, oculta por grandes e freqüentes variações, cita o exemplo atual do aquecimento global; iii) outro item seria o que o autor denomina de “normalidade deslizante” ou seja, quando a paisagem muda de forma lenta e gradual levando à “amnésia de paisagem”, o exemplo dado é o derretimento das geleiras e dos campos de neves.<sup>155</sup>

Uma das grandes dificuldades para a obtenção do denominado desenvolvimento sustentável é a modificação de costumes, dos hábitos errôneos, que incentivam o consumo, o desperdício; práticas que prevalecem mesmo podem colocar em risco a sobrevivência; em alguns locais a crença na superioridade humana é tão forte que as comunidades chegam a duvidar das previsões catastróficas dos cientistas.

Os gastos despendidos para recompor a natureza certamente seriam bem menores, haveria uma redução significativa de custos se fossem adotadas medidas preventivas, educativas. As políticas públicas devem priorizar ações que reduzam o

---

<sup>155</sup> DIAMOND, Jared. **Colapso, como as sociedades escolhem o fracasso ou o sucesso**. 4. ed. Rio de Janeiro: Record, 2006. p. 504-509.

dano ambiental, antevendo os problemas ambientais e adotando programas de prevenção.

Decorre daí a possibilidade da utilização de um instrumento colocado à disposição do Estado, com a devida previsão constitucional, o tributo ambientalmente orientado.

As empresas devem continuar buscando lucros, o ciclo econômico torna isso necessário, mas sempre tendo em mente a necessidade da proteção ambiental; já está economicamente comprovado que o uso racional dos recursos naturais gera uma considerável economia, aumentando o lucro, que ao final é o objetivo que todos buscam, de forma mais direta nas economias capitalistas.

Todavia, a interdependência causada pela globalização, o estágio atual da tecnologia, as facilidades de comunicação podem e devem ser utilizados em favor da proteção ambiental, do desenvolvimento sustentável.

O problema não o uso dos recursos naturais, mas a forma como se dá o uso, a questão fundamental é a relação harmônica que deve haver entre o homem e a natureza.

A qualidade de vida decorre do equilíbrio entre as ações humanas e a preservação dos recursos naturais. A maior controvérsia decorre da possibilidade ou não da compatibilização do progresso com a conservação da natureza. Entende-se que sim, é possível tal união, basta que os instrumentos corretos sejam empregados.

No desenvolvimento sustentável, o crescimento econômico e o social precisam ter seus lugares assegurados e mantidos, contanto que dentro dos limites que a natureza define.<sup>156</sup>

O uso dos recursos ambientais não necessita obrigatoriamente ser coibido, da mesma forma que a aplicação produtiva não precisa prejudicar a natureza; o que não pode ser esquecido em momento algum é que todas as nossas atividades, em especial as econômicas, estão quase que todas diretamente ligadas aos recursos naturais, na ausência dessa matéria-prima, todo sistema produtivo será afetado.

O direito à vida passa por vários direitos individuais e coletivos, fornecendo as bases para um novo contrato social que o Estado deve honrar antes de dar atenção a outras reivindicações. Nesta perspectiva, o crescimento econômico não é mais tido

---

<sup>156</sup> AL GORE, **Uma verdade inconveniente**: o que devemos saber (e fazer) sobre o aquecimento global. São Paulo: Manole, 2006.

como a procura cega de crescimento por si mesmo, mas como uma expansão das forças produtivas da sociedade com o objetivo de alcançar os direitos plenos de cidadania para toda a população.<sup>157</sup>

Observe-se que o desenvolvimento sustentável abrange e requer vários requisitos: necessário que haja um conjunto de ações entre os sistemas econômicos, políticos, sociais, que possibilite um desenvolvimento igualitário e justo com uma produção que respeite a preservação e tenha como base do desenvolvimento técnicas ecológicas, e o crescimento econômico.

A sustentabilidade exige que se tenha cuidado com as ações atuais, pois irão atingir tanto a geração atual como a futura, mesmo as de um tempo bem distante. Porém, o crescimento econômico não pode ficar estagnado e tampouco criar excessivas restrições à atividade humana. A união destas necessidades é o grande desafio.

O Estado Democrático Brasileiro instituído pela atual Constituição Federal destina-se a assegurar o desenvolvimento da sociedade brasileira, constando já no preâmbulo tal preceito.<sup>158</sup> Na seqüência, no artigo 3º consta como um dos objetivos que devem nortear as ações de nosso Estado, o desenvolvimento.<sup>159</sup> Estes alvos devem nortear a interpretação das demais normas constitucionais.

Para Grau, tais preceitos constitucionais são denominados como “normas-objetivos” que explicitam resultados e fins em relação a cuja realização estão comprometidas outras normas, estas de conduta e da organização. [grifo do autor].<sup>160</sup>

O problema para as sociedades atuais é encontrar o equilíbrio e uma forma de utilizar e extrair do meio ambiente, elementos que atendam suas necessidades, tais como alimentos, vestuário, moradia, lazer e outros bens, mas de tal forma que a natureza não se torne inabitável. Certamente, alguma degradação é tolerável e até

---

<sup>157</sup> SACHS, Ignacy. **Caminhos para o desenvolvimento sustentável**. 4. ed. São Paulo: Garamond, 2002. p. 66.

<sup>158</sup> CF/88 Nós, representantes do povo brasileiro, reunidos em Assembléia Nacional Constituinte para instituir um Estado Democrático, destinado a assegurar o exercício dos direitos sociais e individuais, a liberdade, a segurança, o bem-estar, o desenvolvimento, a igualdade e a justiça como valores supremos de uma sociedade fraterna, pluralista e sem preconceitos, fundada na harmonia social e comprometida, na ordem interna e internacional, com a solução pacífica das controvérsias, promulgamos, sob a proteção de Deus, a seguinte Constituição da República Federativa do Brasil.

<sup>159</sup> CF/88 Art. 3º Constituem objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil: construir uma sociedade livre, justa e solidária; II – garantir o desenvolvimento nacional;

<sup>160</sup> GRAU. Eros. Ensaio e discurso sobre a interpretação e/aplicação do direito. 2. ed. São Paulo: Malheiros; 2000. item 39

inevitável, porém, todos os meios, legais, os políticos, econômicos e sociais devem ser conjugados para obter a melhoria da qualidade de vida e a dignidade humana.

Barral entende que a busca do desenvolvimento sustentável requer:

i) um sistema político que assegure a democracia representativa ii) um sistema econômico que possa gerar excedentes e desenvolvimento técnico em base constante; iii) um sistema social que possa resolver as tensões causadas pela opção de crescimento a qualquer custo; iv) um sistema de produção que respeite a obrigação de preservar a base ecológica do desenvolvimento, evitando o agravamento do processo de entropia global.

<sup>161</sup>

Neste estudo, a proposta é a utilização de um poderoso instrumento colocado à disposição do Estado, o tributo, desde que seja devido, corretamente orientado e aplicado também para permitir a proteção ambiental em conjunto com o crescimento econômico, obtendo como resultado o desenvolvimento sustentável, como se verá em seguida, fazendo uso tanto de conceitos jurídicos como econômicos.

---

<sup>161</sup> BARRAL, Welber (org). **Direito e desenvolvimento**: análise da ordem jurídica brasileira sob a ótica do desenvolvimento. São Paulo: Ed. Singular. 2005, p. 83.

## 4 TRIBUTO AMBIENTALMENTE ORIENTADO

### 4.1 O TRIBUTO

A quantidade, a qualidade, as espécie de atribuições de um Estado são determinantes para quantificar as necessidades financeiras orçamentárias para viabilizar a sua atuação. Um Estado liberal, o denominado Estado mínimo, por certo necessita de menos receita; já o Estado intervencionista, o Estado do Bem-Estar Social, em razão do maior número de competências que possui, exige mais recursos, é mais dispendioso.

O tributo permite que o Estado além de obter os recursos financeiros para exercer suas funções específicas, da mesma forma disponha de um importante e valioso instrumento de condução da gestão das políticas públicas.<sup>162</sup>

A tributação na condição de “*poder de tributar*”<sup>163</sup> do Estado vai muito além de uma mera prerrogativa legal do ente público, configura um importante instrumento de intervenção estatal tanto para o âmbito econômico como para o social do País.

O tributo já é visto como um instrumento de transformação social, com o objetivo de atender todos a todos os fins constitucionais previstos, não de forma limitada ou recortada, mas sim como um conjunto elencado na Constituição Federal , indo ao encontro da afirmação de Eros Grau, de que a Constituição deve ser interpretada como um todo e não em pedaços.<sup>164</sup>

Moro traz uma nova visão do tributo, afirmando que as barreiras clássicas foram rompidas:

“la participación activa del derecho tributario se muestra como imprescindible para poder alcanzar lo fines propuestos constitucionalmente tendo la utilización extrafiscal de los tributos como una exigencia

---

<sup>162</sup> SCHOUERI. Luís Eduardo. **Normas tributárias indutoras e intervenção econômica**. Rio de Janeiro: Forense, 2005. p. 69-71.

<sup>163</sup> Poder de tributar entre aspas em razão da opção pelo binômio dever-poder do Estado.

<sup>164</sup> GRAU. Eros Roberto.- **A ordem econômica na Constituição de 1988**. 11. ed. São Paulo: Malheiros, 2006. p 195. “A Constituição não é um mero agregado de normas; e nem se a pode interpretar em tiras, aos pedaços.”

constitucional. Posibilidad de las medidas fiscales como instrumentos de intervención ambiental”.<sup>165</sup>

Hernández afirma que:

una de las cualidades más destacables de los tributos ecológicos, es la incitación o incentivo a la investigación y utilización de todo tipo de alternativas que propicien un menor daño al medio ambiente, ya sea traducido en inversión en nueva maquinaria, cambio de combustible, cambio de materias-primas, capacitación y adiestramiento, etc.. (para el caso de industrias), o en el cambio de hábitos de consumo o del desecho de los residuos (en el caso de los consumidores) por citar sólo algunos ejemplos.<sup>166</sup>

Para Rosembuj “el impuesto ambiental no debe calificarse como el chivo expiatorio entre los instrumentos económicos de tutela ambiental y reforma tributaria”.<sup>167</sup>

A tributação quando estabelecida para bens e serviços que façam uso de recursos derivados da natureza, devem submeter-se a um tratamento diferenciado; a justificativa é a colocação de um meio ambiente sadio como bem essencial para a via, da mesma forma, como é o alimento, a saúde, a educação, dentre outros.

Justifica-se nessas situações a intervenção estatal, por intermédio de políticas públicas que permitam a garantia de um meio ambiente adequado, deixando que a economia também seja desenvolvida.

O Estado dispõe de vários instrumentos de atuação, na questão ambiental, destaca-se a educação e a informação ambiental, além da tributação. Para este estudo, optou-se pelo tributo, dentro do modo de utilização ambientalmente orientado.<sup>168</sup>

Entendendo a tributação como um instrumento viabilizado das políticas públicas, que requer um certo grau de intervenção estatal no domínio econômico, seguem, para melhor entendimento do tema, noções acerca das funções, requisitos e espécies de tributos.

<sup>165</sup> MORO, Cristóbal J. Borreto. **La tributación ambiental em España**. Madrid: Tecnos, 1999. p. 45-58.

<sup>166</sup> HERNÁNDEZ. Jorge Jiménez. **El tributo como instrumento de protección ambiental**. Granada: Comares, 1998. p. 65.

<sup>167</sup> ROSEMBUJ. Tulio. **Comércio mundial y medio ambiente: los impuestos**. Barcelona: El Fisco, 2005. p. 19.

<sup>168</sup> A educação e a informação ambiental também configuram deveres estatais, conforme exposto na introdução.

Esclarecendo a questão da intervenção na forma já colocada, defende-se a dentro do previsto no artigo 174 da Constituição Federal.

Tratando dos tributos, mesmo que de forma resumida, serão abordadas as diversas espécies tributárias, verificando-se que apresentam várias possibilidades de utilização como meio de obter de forma conjunta a proteção ambiental e o crescimento econômico.

Como se verá a seguir, todas as espécies tributárias, em tese, permitem a aplicação do tributo ambientalmente orientado.

Certamente, a espécie que produz menos polêmica e é aceita pela maioria dos doutrinadores é a CIDE - Contribuições de Intervenção no Domínio Econômico, que produz os efeitos desejados e necessários, desde que com a devida aplicação e direcionamento da receita obtida aos objetivos previamente fixados.

Porém, deverá haver a devida fiscalização e controle dos valores a serem empregados, com a cobrança e a responsabilização dos administradores públicos que não aplicarem os recursos de forma devida e nas atividades determinadas. Muito além de ser somente um direito, este é um dever de toda a sociedade.

#### **4.1.1 Funções**

A definição de tributo de forma explícita não aparece na Constituição Federal; o Código Tributário Nacional em seu artigo 3º é que apresenta o conceito.<sup>169</sup>

De acordo com a redação do artigo citado, a finalidade do tributo é prover o Estado de recursos para que possa atingir e cumprir seus objetivos, em especial o bem-estar social. Vê-se, dessa forma, que o tributo também contempla uma função social.

Apesar de não ser o tema central do trabalho, essencial mencionar que a função social do tributo, dentro de um conceito amplo, somente alcançara seu objetivo quando os cidadãos possuírem uma consciência fiscal, devidamente incorporada no seu dia-a-dia. Tal objetivo será alcançado por intermédio da transparência, via informação simplificada dos valores tributários arrecadados, os

---

<sup>169</sup> C.T.N.- Art. 3º- Tributo é toda prestação pecuniária compulsória, em moeda ou cujo valor nela se possa exprimir, que não constitua sanção de ato ilícito, instituída em lei e cobrada mediante atividade administrativa plenamente vinculada.

procedimentos, a destinação e o montante final dos gastos públicos. Atingir tal meta é uma obrigação estatal, em razão das determinações legais já citadas na introdução, configurando um *dever-poder* do Estado.<sup>170</sup>

Além de ter por finalidade angariar recursos financeiros para o Estado, o tributo pode, e no nosso entender deve, também ter o propósito de estimular algumas atividades, certos setores econômicos, com a produção de efeitos positivos na economia nacional.

A afirmação acima decorre do entendimento da necessidade de aplicação do binômio *dever-poder*, colocando o Estado como um ente que deve prestar contas à sociedade, já que ela é que outorga uma procuração para que o Estado, em suas esferas e competências, possa agir em seu nome.

O Estado do Bem-Estar-Social torna o caráter fiscal do tributo de extrema importância; o Estado sobrevive quase que de forma total da arrecadação tributária e é deste instituto que deve retirar os recursos necessários para atingir o fim social.

Para haver um equilíbrio desta função é que se pode afirmar que o tributo consiste em um dever fundamental dos contribuintes, um preço a ser pago para a realização das atividades estatais que garantam ou permitam uma melhor qualidade de vida. Dessa forma, cabe a todos contribuírem de forma equilibrada, observada a capacidade contributiva, permitindo além de um equilíbrio fiscal, o crescimento econômico que também deverá considerar a proteção dos recursos naturais.

Porém, a desigualdade social, a má distribuição de renda, o elevado índice de pobreza, o vergonhoso número de analfabetos, incluindo neste os denominados analfabetos funcionais, o alto número de desempregados, enfim, estas distorções comprovam que o Estado não tem utilizado de forma correta a função social dos tributos. O que se tem presenciado é uma arrecadação crescente de tributos e uma baixa aplicação do valor auferido em benefício da coletividade.

Necessário haver uma melhor aplicação dos recursos arrecadados, com uma efetiva fiscalização da sociedade em todas as esferas e níveis. Cada indivíduo deve ser um supervisor das atividades estatais, cobrando e exigindo que o serviço público seja de qualidade e que os tributos tenham uma correta e legítima destinação.

---

<sup>170</sup>Dar conhecimento do valor cobrado de imposto em todas as suas hipóteses de incidência é um dever do Estado, em atendimento ao princípio da publicidade [ art. 37 da CF] configurando também um direito do cidadão, que deve ser atendido pelos administradores públicos; a exigência de tal direito por parte de cada indivíduo fará com que o Estado seja mais transparente e aplique melhor os recursos públicos arrecadados.

Basicamente o tributo possui três funções: a fiscal, parafiscalidade e a extrafiscal.

#### **4.1.1.1 Fiscalidade**

A função fiscal se verifica quando seu objetivo principal é a arrecadação de recursos financeiros para o Estado. A fiscalidade caracteriza a natural utilização da tributação como instrumento de arrecadação das receitas necessárias ao custeio das atividades do Estado.

Para Machado, o tributo é fiscal quando seu objetivo é a arrecadação de recursos financeiros para o Estado.<sup>171</sup>

O tributo, terá uma função fiscal, quando seu objetivo preponderante for a arrecadação, cujo fim maior seja fornecer ao Estado os meios necessários para que possa desempenhar suas atividades determinadas pela norma constitucional; em síntese, atender ao bem comum, às necessidades coletivas.

Em termos práticos, todos os tributos trazem a função de arrecadação, o que os diferencia é a vinculação ou não dos valores arrecadados.

#### **4.1.1.2 Parafiscalidade**

A função parafiscal tem por objetivo a arrecadação de recursos para o custeio de atividades que, em princípio, não integram funções próprias do Estado, mas que este as desenvolve por intermédio de entidades específicas.<sup>172</sup>

Sua ocorrência se dá quando a lei tributária nomeia sujeito ativo diverso da pessoa que a expediu, atribuindo-lhe a disponibilidade dos recursos auferidos; para o implemento de seus objetivos peculiares denomina-se parafiscalidade ou seja, visa

---

<sup>171</sup> MACHADO, Hugo de Brito. **Curso de direito tributário**. 27. ed. São Paulo: Malheiros, 2006. p.88.

<sup>172</sup> CF. art. 195.

a custear atividades de interesse público desenvolvidas por entidades paraestatais.<sup>173</sup>

A título ilustrativo, Machado ressalta que a caracterização das contribuições parafiscais como tributo gera controvérsias. O argumento por ele utilizado é que como o tributo é instrumento de transferência de recursos financeiros do setor privado para o Estado, entendimento decorrente da definição contida do artigo 3º do Código Tributário Nacional, mesmo que não de forma expressa, não trata das chamadas contribuições parafiscais. A controvérsia surge exatamente quando as contribuições são destinadas para entidades transformadas em pessoas jurídicas de direito privado, que apenas por delegação, exercem atividade estatal, como no caso das contribuições de interesse de categorias profissionais ou econômicas.<sup>174</sup>

Entretanto, outros autores preferem identificá-los como sinônimos, como é o caso de Becker que afirma ser a parafiscalidade expressão sinônima de extrafiscalidade.<sup>175</sup>

#### 4.1.1.3 Extrafiscalidade

Pela função extrafiscal, o Estado faz, ou deve fazer uso dos recursos arrecadados para atingir os objetivos propostos para aquele tributo específico. O Estado consegue, dessa forma, interferir no mercado econômico, dotando o tributo de uma finalidade adicional, qual seja, a de incentivar ou não determinadas atividades, propósito que vai além da meramente arrecadatória.

Para Machado, “o tributo é extrafiscal quando seu objetivo principal é a interferência no domínio econômico, buscando um efeito diverso da simples arrecadação de recursos financeiros”.<sup>176</sup>

Oliveira diz que a tributação extrafiscal é aquela orientada para fins outros que não a captação de dinheiro para o Erário, tais como a redistribuição da renda e da terra, a defesa da indústria nacional, a orientação dos investimentos para setores

---

<sup>173</sup>Como por exemplo a previdência social, as entidades fiscalizadoras das profissões devidamente regulamentadas, tais como OAB, CREA, CRM dentre outras.

<sup>174</sup>MACHADO, Hugo de Brito. **Curso de direito tributário**. São Paulo: Malheiros. 27ª ed. 2006. p.88.

<sup>175</sup>BECKER, Alfredo Augusto. **Teoria geral do direito tributário**. 3. ed. São Paulo: Lejus, 1998. p. 297.

<sup>176</sup>MACHADO, Hugo de Brito. **Curso de direito tributário**. 27. ed. São Paulo: Malheiros, 2006. p.88.

produtivos ou mais adequados ao interesse público, a promoção do desenvolvimento regional ou setorial.<sup>177</sup>

Schoueri inclui além das normas com função indutora, que ele define como extrafiscalidade em sentido estrito, outras que também se movem por razões não-fiscais, mas desvinculadas da busca do impulsionamento econômico por parte do Estado.<sup>178</sup>

Carraza entende que “há extrafiscalidade quando o legislador, em nome do interesse coletivo, aumenta ou diminui as alíquotas e ou bases de cálculo dos tributos, com o objetivo principal de induzir os contribuintes a fazer ou a deixar de fazer alguma coisa.”<sup>179</sup>

No entendimento de Torres:

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 tributárias.<sup>180</sup>

Os tributos com finalidades extrafiscais estão ligados ao elemento regulador do Estado, tais conceitos decorrem das noções divulgadas pelo economista Keynes, que pregava a intervenção estatal, conforme exposto anteriormente.

A função extrafiscal fica configurada quando o interesse da tributação vai além da arrecadação; podendo até ocorrer arrecadação negativa, no caso de tributos com função de desestímulo.<sup>181</sup>

A intervenção estatal, a fazer uso do “*poder*” de tributar, instrumento que tanto pode buscar a intervenção, a regulação e ou a fiscalização das atividades econômicas e dentro do conceito de tributo ambientalmente orientado, também a proteção ambiental.

---

<sup>177</sup> OLIVEIRA, José Marcos. **Direito tributário e meio ambiente**. 3. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2007. p. 47.

<sup>178</sup> SCHOUERI, Luis Eduardo. **Normas tributárias indutoras e intervenção econômica**. Rio de Janeiro: Forense, 2005. p. 32.

<sup>179</sup> CARRAZA, Roque Antônio. **Curso de direito constitucional tributário**. 19. ed. São Paulo: Malheiros, 2003. p. 96.

<sup>180</sup> TORRES, Ricardo Lobo. **Curso de direito financeiro e tributário**. Rio de Janeiro: Renovar, 2001. p. 167.

<sup>181</sup> Podemos exemplificar com o imposto de importação de cigarros, onde a alíquota elevada não objetiva a arrecadação, mas o desestímulo da atividade.

Entende-se que a extrafiscalidade pode ser adotada em qualquer espécie de tributo, para produzir comportamentos que sejam necessários para a defesa ambiental, mas que também permitam o crescimento econômico.

A extrafiscalidade pode ser analisada basicamente em duas direções. Uma decorrente da arrecadação, qual seja a hipótese de incidência e a outra com a destinação do tributo arrecadado, este aspecto é que está voltado para a realização dos fins estatais no atendimento dos direitos fundamentais do cidadão.

Ressalte-se que a intervenção deve ocorrer na forma indireta, prevista no artigo 174 da Constituição Federal.

Em razão do caráter compulsório da tributação, desde que corretamente aplicado, configura um instrumento bastante eficaz para viabilizar o desenvolvimento sustentável, permitindo a justiça social.

Os tributos não podem mais ser considerados apenas como um meio de assegurar o pagamento das despesas de administração, devem ser encarados principalmente como um modo de intervenção positiva na vida social, do poder de exercer uma pressão no meio econômico.

Uma certeza decorre de tais citações, que não é possível deixar totalmente de lado a função fiscal ou seja a finalidade arrecadatória inerente aos tributos; da receita dela advinda o Estado obtém recursos e meios para também implementar as ações protetivas ao meio ambiente, atendendo ao previsto no artigo 225 da Constituição Federal.

Rosembuj entende: “los fines extrafiscales no son, por definición, contradictorios con la funcion de financiamiento del gasto publico, si la finalidad es digna de tutela desde el punto de vista del ordenamiento juridico- financeiro.”<sup>182</sup>

O tributo não visa punir atos ilícitos; tem-se que ressaltar que existem limites de poluição devidamente licenciados, nestes casos o produtor não estão cometendo uma ilicitude, desde que tais parâmetros legais sejam obedecidos, respeitados.

Dentro deste campo, o da licitude; do limite permissível de poluição, do “dano ambiental” realizado dentro dos padrões entendidos como aceitáveis e legais, é que o tributo ambientalmente orientado vai atuar, tanto com a finalidade fiscal como extrafiscal.

---

<sup>182</sup> ROSEMBUJ, Tulio. **Los tributos y la protección del medio ambiente**. Madrid: M. Pons, 1995. p. 245.

A proposta é que com a internalização dos custos ambientais, o tributo seja aplicado em importâncias que representem da melhor forma possível o seu valor real. O produtor e o consumidor é que devem arcar com os encargos reais que a sua atividade ou aquisição acarretar. Dentro desta liberdade de escolha, com a garantia de seus direitos e assumindo seus deveres é que poderá ser devidamente observado o princípio da igualdade e da livre concorrência, de forma mais direta.

Seguindo esta linha de pensamento, é que se adota, neste estudo, a denominação da função extrafiscal do tributo como um elemento de distinção do tributo com função eminentemente de arrecadação; a função principal desta forma de tributação deve ser a preservação, a proteção ambiental, como um acessório decorrente da arrecadação, cuja função seja bem definida, neste estudo, na defesa ambiental.

## 4.2 REQUISITOS E FINALIDADES DO TRIBUTO

O artigo 3º do Código Tributário Nacional dispõe: “tributo é toda prestação pecuniária compulsória, em moeda e cujo valor nela se possa exprimir, que não constitua sanção de ato ilícito, instituída em lei e cobrada mediante atividade administrativa plenamente vinculada”.

Tem-se, assim, que o tributo deve ser pago em moeda e não por intermédio de serviços ou outras formas de pagamento, os denominados *in natura* ou *in labore*; e que deve atender às determinações legais previamente estipuladas.<sup>183</sup>

Por ser uma prestação compulsória, a sua principal característica é a ausência do elemento vontade, ou seja, o dever de pagar tributo independe do desejo do contribuinte.

Machado ao tratar do tema faz um alerta importante, afirmando que a prestação tributária não é compulsória porque o pagamento do tributo é obrigatório; a distinção essencial é que a obrigatoriedade surge no momento do nascimento da obrigação e não no momento de seu adimplemento.<sup>184</sup>

Hernandez assevera:

dentro de los instrumentos económicos de protección del medio ambiente, el tributo se perfila como un recurso de gran eficacia, ya que lejos de castigar sin reparar el daño , como lo hacen las sanciones administrativas o las penas criminales, incentiva a los sujetos contaminantes hacia vías alternativas menos dañinas para el entorno natural. Esta es la característica más representativa de la tributación ecológica. Devemos distinguir entre aquellos tributos que persiguen financiar las actividades tendentes a contrarrestar los efectos de la contaminación o bien redistribuir los gastos realizados en dichas tareas, y aquellos cuyo objetivo es, precisamente, la incentivación al empleo de nuevas tecnologías más limpias y eficaces o el cambio de hábitos de consumo, de producción.<sup>185</sup>

Outro item de extrema importância, em especial para o presente estudo, é que o tributo não constitua sanção de ato ilícito.

<sup>183</sup> Apenas em circunstâncias específicas e especiais, devidamente previstas em lei é que os tributos poderão ser adimplidos com a entrega de bens, como é o caso da dação em pagamento, mas bens cujo valor possam ser expressos em moeda, conforme previsão contida no artigo 156 do CTN com a redação conferida pela Lei complementar 104/2001, inciso XI.

<sup>184</sup> MACHADO, Hugo de Brito. **Curso de direito tributário**. 27. ed. São Paulo: Malheiros, 2006. p.88.

<sup>185</sup> HERNÁNDEZ, Jorge Jiménez. **El tributo como instrumento de protección ambiental**. Granada: Comares, 1998. p. 1-2.

O tributo se distingue da *penalidade* exatamente porque esta tem hipótese de incidência um ato *ilícito*, enquanto a hipótese de incidência do tributo é sempre algo *lícito* [grifo do autor].<sup>186</sup>

Em atendimento ao princípio da legalidade, somente a lei pode instituir tributos; a norma é quem deve estipular a competência, a hipótese de incidência, alíquotas, base de cálculo, o sujeito da obrigação, enfim, fornecer todos os requisitos, os dados suficientes para evitar o elemento surpresa; além de ter a sua cobrança determinada por ato administrativo vinculado, igualmente previsto em regras específicas.

A arrecadação até pode ser um dos principais objetivos do tributo, mas não é somente esta função que deve conduzir a tributação; os tributos também devem ser utilizados como instrumento para obter o bem-estar social.

A função social do tributo é aquela que faz com que a tributação represente mais do que uma fonte de recursos do Estado; exatamente para permitir o cumprimento das metas previstas no preâmbulo da Constituição Federal, os fundamentos da República Federativa do Brasil e os demais objetivos constitucionais. Em resumo, a tributação não pode limitar-se simplesmente a sua função arrecadadora, também deve atender à função social, de forma concomitante.

Os princípios constitucionais tributários requerem a implantação de um sistema tributário justo que permita a redução das desigualdades sociais.

Necessária a conscientização do cidadão de que o tributo não deve ser visto somente como uma mera obrigação, mas sim com um ato decorrente da cidadania; a receita estatal é fundamental para permitir o crescimento econômico, social e ambiental da nação, que resulta no desenvolvimento sustentável.

Esta nova forma de visualizar a tributação tem levado a modificações significativas da concepção convencional do tributo.

Moro confirma tais alterações:

La significación actual del tributo, en el marco del Estado social y democrático de Derecho, es muy distinta a la existente en épocas pasadas. As actividades públicas há conducido a um progresivo y coetáneo ensanchamiento del concepto de gasto público, provocando una clara ampliación de los mecanismos através de los cuales se financia esse gasto publico, que ya no se limitan a la mera obtención de recursos, sino que se encaminan al cumplimiento directo de los objetivos constitucionales.

---

<sup>186</sup> MACHADO, Hugo de Brito. **Curso de direito tributário**. 27. ed. São Paulo: Malheiros, 2006. p.88.

Tal ampliación de las funciones tributarias influye em las técnicas de las cuales el tributo se proyecta em la realidad.<sup>187</sup>

Visando a atingir os objetivos constitucionais, a função arrecadadora do tributo passa cada vez mais a ser associada a uma função extrafiscal, obtendo, um instrumento apto para obter a justiça distributiva, atendendo aos princípios que constam na Constituição Federal. A função extrafiscal pode e deve ser vista como um elemento além da função de arrecadar.

Spagnol é taxativo quando analisa a questão:

Com este respaldo histórico, faz-se urgente que a atividade tributante atual ultrapasse os limites meramente fiscais e se converta em um instrumento de política sócio-econômica por parte do Estado. Tais tributos têm por função a garantia de recursos necessários à efetivação pelo Estado de uma série de direitos consagrados ao cidadão por força constitucional.<sup>188</sup>

Nabais, ao comentar a evolução do sistema tributário europeu, em especial o alemão, assim posiciona-se:

a actividade impositiva, quer vista em seu conjunto (sistema fiscal), quer vista nos seus elementos (os impostos), sofreu uma profunda alteração na sua função (instrumental). De um lado, há uma alteração quantitativa que se prende com um facto de a assunção de mais tarefas pelo estado – tarefas de direcção global da economia e de conformação social- implicar mais despesas e, conseqüentemente, mais impostos, alargando-se deste jeito o domínio da fiscalidade. De outro lado, verifica-se uma alteração qualitativa traduzida no facto de, através dos impostos, poderem ser prosseguidos, directa e autonomamente, as tarefas constitucionalmente imputadas ao estado, sejam de ordenação econômica, sejam de conformação social.<sup>189</sup>

Baleeiro tem o mesmo entendimento:

O Estado deve pôr-se a serviço de uma nova ordem social e econômica, mais justa, menos desigual, em que seja possível a cada homem desenvolver digna e plenamente sua personalidade. Prejudicadas ficam, dessa forma, as teorias de política econômica ou de política fiscal incompatíveis com o Estado Democrático de Direito.<sup>190</sup>

<sup>187</sup> MORO, Cristóbal Barreto. **La tributación ambiental em España**. Madrid: Tecnos, 1999, p. 46-51.

<sup>188</sup> SPAGNOL, Werther Botelho. **As contribuições sociais no direito brasileiro**. Rio de Janeiro: Forense, 2002. p. 17-18.

<sup>189</sup> NABAIS, José Casalta. **O dever fundamental de pagar impostos: contributo para a compreensão constitucional do Estado fiscal contemporâneo**. Coimbra: Almedina, 1998. p. 233.

<sup>190</sup> BALEEIRO, Aliomar. **Limitações constitucionais ao poder de tributar**. 7. ed. rev. e compl. por Misabel Abreu Machado Derzi. Rio de Janeiro: Forense, 2006. p. 11. (as últimas três linhas integram o pensamento da responsável pela revisão).

Becker, ao analisar a finalidade dos tributos, assevera:

A principal finalidade de muitos tributos (que continuarão a surgir em volume e variedade sempre maiores pela progressiva transfiguração dos tributos de finalismo clássico ou tradicional) não será a de um instrumento de arrecadação de recursos para o custeio das despesas públicas, mas a de um instrumento de intervenção estatal no meio social e na economia privada. Na construção de cada tributo não mais será ignorado o finalismo extrafiscal, nem será esquecido o fiscal. Ambos coexistirão de um modo consciente e desejado; apenas haverá maior ou menor prevalência deste ou daquele finalismo Um muito maior intervencionismo estatal na ordem social e na economia privada é necessidade inadiável, pois só deste modo se restituirá à pessoa humana a sua dignidade. [grifamos] <sup>191</sup>

A tributação é um dos mais eficazes instrumentos de intervenção do domínio econômico; permite que o Estado possa planejar, aplicar e obter resultados positivos nas políticas públicas.

Moro afirma que: “La participación activa del Derecho tributario, muestra como es imprescindible para poder alcanzar los fines propuestos constitucionalmente, configurando a utilización extrafiscal de los tributos como una exigencia constitucional.” <sup>192</sup>

Rosembuj menciona mais uma vantagem aos tributos, que é:

a diferencia de las normas de tipo administrativo, que requieren el control estricto de un sinnúmero de potenciales agentes contaminantes y cuentan con una pluralidad de situaciones (microsistema) que se desarrollan a lo largo de un determinado territorio, los sistemas basados en tributos precisión para su gestión las instituciones y personal de las Administraciones fiscales. Los sistemas basados en tributos evitan la rigidez, burocratización y despilfarro de recursos humanos y materiales. <sup>193</sup>

Pelos posicionamentos transcritos, verifica-se que a função do tributo não pode mais ser vista somente com uma fonte de recursos para o Estado; vai muito além. A tributação é um importante instrumento para a gestão ambiental. O tributo, quando é instituído, deve obedecer a certas regras, os recursos ao serem aplicados necessitam integrar um plano constitucional, cujo objetivo final seja o bem-estar social, a melhoria da qualidade de vida.

<sup>191</sup> BECKER, Alfredo Augusto. **Carnaval tributário**. 2. ed. São Paulo: Lejus, 2004. p. 16.

<sup>192</sup> MORO, Cristóbal Barreto. **La tributación ambiental em España**. Madrid: Tecnos, 1999. p. 45.

<sup>193</sup> ROSEMBUJ, Tulio. Incentivos económicos para la protección del medio ambiente. **Revista de la economía social y de la empresa**, Barcelona, n. 15, p. 44-45, 1992.

Ressalte-se o entendimento de que a defesa do meio ambiente integra o rol dos direitos fundamentais; qualquer questionamento acerca desta afirmação é derrubada quando da análise do direito à saúde, que somente será possível com um meio ambiente preservado e sadio.

Outra questão bastante interessante é a polêmica entre os mais radicais teóricos ambientalistas e capitalistas. Enquanto os primeiros defendem a preservação de uma natureza intocada; os segundos pregam a continuação do crescimento econômico a qualquer custo. Somente com a equalização entre as duas teorias é que será possível obter-se os instrumentos que permitam de forma conjunta a proteção ambiental e o crescimento econômico.

O consenso entre as duas correntes poderá ser obtido pela aplicação da internalização dos custos ambientais, ou seja, quando os recursos ambientais tiverem seu devido valor econômico aferido e absorvido pelos agentes econômicos. A própria lógica do capitalismo fará com que para o aumento de tais custos ocorra alguma forma de compensação, que tanto poderá ser pelo repasse no preço final do produto ou com a busca de novas e mais baratas formas de produção, o produtor, o consumidor, o próprio mercado é quem determinará o melhor caminho a ser trilhado.

Não se busca em momento algum a paralisação, o encerramento e tampouco a redução da atividade econômica; a proposta é que a função fiscal, ou seja, a arrecadação, não seja a única, tampouco a primordial, em especial no tributo ambientalmente orientado; a proposição é de que a receita decorrente desta tributação seja efetivamente destinada para a conservação, recuperação e manutenção do patrimônio ambiental.

O tributo pode ser operacionalizado de várias formas, dentro das diversas modalidades de atuação estatal, a opção apresentada, é a internalização das externalidades externas, mediante a internalização dos custos ambientais.

Propõe-se que produto ou o serviço apresente o seu preço real. Entendendo necessário que cada interessado busque novos métodos, novas tecnologias, para permitir a redução de seu custo ambiental; assim, além de tornar o seu preço competitivo, também desonera o erário público da despesa com a reparação ambiental e se protege o meio ambiente. Este objetivo será obtido com a internalização dos custos ambientais.

Pode ocorrer de em um primeiro momento, verificar-se a insustentabilidade de algumas atividades, apesar de não ser esta a intenção; porém, se ao internalizar

o custo ambiental ocorrer um aumento da tributação, não pela elevação de alíquotas, mas sim pela aplicação da tributação sobre os valores reais, alguns produtos, seja pela baixa qualidade, seja pelo preço excessivo, sairão do mercado, atendendo a uma decisão dos próprios consumidores.

Em tais casos, o que se estará comprovando é que o custo antes apresentado era fictício e não real, em síntese, a sociedade, por intermédio do erário público é que de fato subsidiava a produção e, ou o serviço, na maioria das vezes sem qualquer conhecimento acerca tal fato; portanto a não-continuidade de atividade não pode em momento algum ser creditada ao tributo, não se configura nesta situação o confisco, vedado de forma expressa pela Constituição Federal.

Tampouco estará sendo desconsiderado o princípio da livre iniciativa e da livre concorrência, o custo real do produto é que possui um valor elevado que inviabiliza sua permanência do mercado, que somente permanecia no comércio com a “colaboração” da sociedade, via tributos, que contribuía para a manutenção de um valor inferior ao devido.

A não-internalização dos custos ambientais é que fere e despreza a aplicação do princípio da igualdade, da capacidade contributiva, além da livre concorrência, livre iniciativa e todos os demais princípios previstos na Constituição Federal.

Para se poder viabilizar a internalização dos custos, faz-se necessária a apresentação de alguns conceitos de cunho mais econômico e financeiro que jurídico, o que ocorrerá no decurso do trabalho.

### 4. 3 ESPÉCIES DE TRIBUTO

O trabalho não tem a intenção de analisar de forma detalhada e minuciosa de cada espécie de tributo e tampouco eleger somente uma para obter a tributação ambientalmente orientada.

Para melhor compreensão do tema, far-se-á uma breve exposição das espécies tributárias, apresentando, mesmo que de forma superficial, as vantagens e desvantagens de cada uma; o detalhamento, a especificação de cada espécie contempla material para longos estudos, hipótese que não se configura neste momento.

As divergências doutrinárias já surgem com relação ao número de espécies tributárias existentes em nosso ordenamento jurídico.

A Lei nº 5. 172 de 25 de outubro de 1966, que instituiu o Código Tributário Nacional, no artigo 5º, dispõe: "Os tributos são impostos, taxas e contribuições de melhoria."

O artigo 145 da Constituição Federal de 05 de outubro de 1988 determina: "A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios poderão instituir os seguintes tributos: I- impostos; II- taxas, 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; III- contribuição de melhoria, decorrente de obras públicas".

Uma parte da doutrina defende que de uma leitura isolada dos artigos mencionados, o entendimento que decorre é que as espécies tributárias são somente três: impostos, taxas e contribuição de melhoria; esta é a tese defendida, levando em consideração a hipótese de incidência.

Porém, outros estudiosos argumentam que de uma análise conjunta dos artigos 145, 148 e 149 da Constituição Federal surgem outras espécies tributárias: impostos, a taxa, contribuição de melhoria, empréstimo compulsório e as contribuições especiais; argumentando que como estas espécies constam do capítulo da Constituição Federal que trata do Sistema Tributário Nacional; o artigo 5º do Código Tributário Nacional foi ampliado quando da promulgação da Constituição Federal.

Entre os doutrinadores que reconhecem a existência de 05 espécies de tributos-impostos, taxas, contribuição de melhoria, contribuições sociais e empréstimos compulsórios, pode-se mencionar Machado<sup>194</sup>, Harada<sup>195</sup>, Ávila.<sup>196</sup> . O Supremo Tribunal Federal vem apresentando uma tendência de aceitação da classificação quinquipartida.<sup>197</sup>

Daqueles os que defendem a divisão em quatro espécies têm-se : Botelho com a classificação em impostos, taxas, contribuições de melhoria e empréstimos compulsórios.<sup>198</sup> e Torres que divide em impostos, taxas, contribuições e o empréstimo compulsório.<sup>199</sup>

Carvalho admite três espécies: impostos, taxas e a contribuição de melhoria, afirmando que o empréstimo compulsório pode assumir qualquer dessas configurações, e que as contribuições ou são impostos, ou são taxas<sup>200</sup>, da mesma forma entende Silva<sup>201</sup>, contudo, classificando o empréstimo compulsório como contrato público. Nogueira também adota a divisão tripartite-impostos, taxa, contribuição.<sup>202</sup>

Becker admite somente duas espécies, impostos e a taxa.<sup>203</sup> Ataliba também adota a classificação bipartida, mas dentro de uma divisão de tributos vinculados e não-vinculados a uma atuação estatal.<sup>204</sup>

De acordo com o entendimento de Ferraz, de que cada uma das espécies tem características próprias, constitucionalmente definidas, e que definirão as possibilidades de sua utilização com finalidade ambientalmente orientada<sup>205</sup> e como as espécies de tributos não são o tema central do estudo, far-se-á uma rápida

<sup>194</sup> MACHADO, Hugo de Brito. **Curso de Direito Tributário**. 27. ed. São Paulo: Malheiros, 2006. p. 84.

<sup>195</sup> HARADA, Kiyoshi. **Direito financeiro e tributário**. 10. ed. São Paulo: Atlas, 2002. p. 305.

<sup>196</sup> AVILA, Humberto. **Sistema constitucional tributário**. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2006. p.111.

<sup>197</sup> Recurso Extraordinário nº 138.284-8, Ceará, relatado pelo Exmo. Sr. Ministro Carlos Mário Velloso, onde está registrado o entendimento supra mencionado a respeito das espécies tributárias na Constituição Federal.

<sup>198</sup> BOTELHO, Werther. **Da tributação e sua destinação**. Belo Horizonte: Del Rey, 1994, p.37.

<sup>199</sup> TORRES, Ricardo Lobo. **Curso de direito financeiro e tributário**. 12. ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2005. p. 371.

<sup>200</sup> CARVALHO, Paulo de Barros. **Curso de direito tributário**. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2000. p 17.

<sup>201</sup> SILVA, José Afonso. **Curso de direito constitucional positivo**. São Paulo: Malheiros, 2001. p 689-690.

<sup>202</sup> NOGUEIRA, Rui Barbosa. **Curso de direito tributário**. São Paulo: Saraiva. 1995. p. 155.

<sup>203</sup> BECKER, Alfredo Augusto. **Teoria geral do direito tributário**. 3. ed. São Paulo: Lejus, 1998. p. 381.

<sup>204</sup> ATALIBA, Geraldo. **Hipótese de incidência tributária**. 5. ed. São Paulo: Malheiros, 1997. p. 115.

<sup>205</sup> FERRAZ, Roberto. Direito tributário ambiental. In: TORRES, Heleno (org). **Tributação ambientalmente orientada e as espécies tributárias no Brasil**. São Paulo: Malheiros, 2005. p. 347.

análise verificando em quais delas o tributo ambientalmente orientado tem sido atualmente direcionado pela doutrina, qual a melhor espécie para a sua correta aplicação.

Porém, necessário ressaltar que o entendimento que irá nortear a análise das espécies de tributo não tem o objetivo de identificar a sua natureza ambiental somente pela nomenclatura a ele concedida; o que será levado em consideração é exatamente a destinação de seus recursos para a proteção ambiental.

A proposta não visa aos tributos que apenas recebem a designação de ambientais, mas cujo objetivo efetivamente seja outro, apenas a arrecadação. A busca é pelo tributo que efetivamente proteja o meio ambiente.

### 4.3.1. Impostos

O imposto é uma das espécies que mais tem gerado discussões acerca da sua aplicabilidade ou não como tributo ambientalmente orientado.

O conceito de imposto consta da redação do artigo 16 do Código Tributário Nacional: “imposto é o tributo cuja obrigação tem por fato gerador uma situação independente de qualquer atividade estatal específica, relativa ao contribuinte.”

Para Becker, “a regra jurídica tributária que tiver escolhido para base de cálculo do tributo um fato lícito qualquer (não consistente em serviço estatal ou coisa estatal), terá criado um imposto”.<sup>206</sup>

Machado ao conceituar imposto o coloca como uma espécie de tributo não-vinculado, afirma que a obrigação de pagar imposto não se origina de nenhuma atividade específica do Estado relativa ao contribuinte. O fato gerador do dever jurídico de pagar imposto é uma situação da vida do contribuinte, relacionada a seu patrimônio, independente do agir do Estado.<sup>207</sup>

Efetivamente, o imposto tem como regra geral ser um tributo-não-vinculado, mas comporta exceções, exatamente as previstas no artigo 167, IV da Constituição Federal, que será melhor analisado na sequência.

Todos os impostos exercem função social, econômica e política; uns a exercem imediatamente, outros, mediatamente, e outros, das duas maneiras.<sup>208</sup>

Diante das diversas funções que o imposto pode exercer, é que será verificada a viabilidade desta espécie tributária na proteção ambiental.

A utilização do imposto como instrumento de orientação ambiental é aceita pela maioria dos nossos doutrinadores, embora alguns o recepcionem com maior entusiasmo do que outros.

Para Lobato

dentre as espécies tributárias existentes no Sistema Tributário Nacional, o imposto se tem revelado como a modalidade mais empregada com vista à

---

<sup>206</sup> BECKER, Alfredo Augusto. **Teoria geral do direito tributário**. 3. ed. São Paulo: Lejus, 1998. p. 381.

<sup>207</sup> MACHADO, Hugo de Brito. **Curso de direito tributário**. 27. ed. São Paulo: Malheiros, 2006. p. 311.

<sup>208</sup> DEODATO, Alberto. **As funções extrafiscais do imposto**. Belo Horizonte: Imprensa Oficial, 1999. p. 67.

proteção ambiental. As experiências existentes nesse sentido apontam para o uso do imposto no seu aspecto extrafiscal.<sup>209</sup>

O aspecto extrafiscal mencionado relaciona-se com o entendimento já mencionado no item 3.1.1.3, de que a denominação extrafiscal é utilizada como um elemento diferenciador do tributo cuja função seja somente a arrecadação. A função principal é proteção do meio ambiente, mas como tornam-se necessários recursos para atingir tais objetivos, ingressa como acessório a função fiscal

Conto fundamenta a causa do imposto como a necessidade do Estado de contar com meios econômicos para poder cumprir seus fins coletivos.<sup>210</sup>

Fazendo uso das palavras de Gilberto Ulhôa Canto, dentro do conceito de uma análise constitucional de forma sistemática, um dos fins coletivos do Estado, é o dever de defender e preservar o meio ambiente, previsão contida no artigo 225 da Constituição Federal. Neste conceito, o imposto cujo objetivo seja proteger o meio ambiente encontra respaldo legal.

Ferraz afirma:

Nos impostos, a exigência somente poderá variar de acordo como o critério de discriminação constitucionalmente estabelecido, de capacidade econômica do contribuinte (art. 145§1º), sem possibilidade de oscilações em acordo com qualquer outra variável, inclusive sua atividade (art. 150, II). Uma cobrança de impostos diferenciada em função da maior ou menor adequação da atividade do contribuinte a parâmetros de preservação ambiental seria inconstitucional por ferir os princípios da igualdade e da capacidade contributiva.<sup>211</sup>

Motta compartilha da mesma opinião: “os impostos em geral são aplicados com base na capacidade contributiva dos agentes econômicos e, portanto, seriam de difícil aplicação no caso ambiental, o qual deve estar relacionado com impacto ambiental”.<sup>212</sup>

Dentro das idéias apresentadas, pode-se indagar como fica a determinação contida em especial no artigo 170, VI da Constituição Federal, após a Emenda

<sup>209</sup> LOBATO, Anderson Orestes Cavalcante; ALMEIDA, Gilson Cesar Borges. Direito tributário ambiental. In: TORRES, Heleno (org). **Tributação ambiental**: uma contribuição ao desenvolvimento sustentável. São Paulo: Malheiros, 2005. p. 634-635.

<sup>210</sup> CANTO, Gilberto de Ulhôa. Capacidade contributiva. Resenha tributária. **Caderno de pesquisas tributárias**, São Paulo, n. 14, p. 22, 1989.

<sup>211</sup> FERRAZ, Roberto. Direito tributário ambiental. In: TORRES, Heleno (org). **Tributação ambientalmente orientada e as espécies tributárias no Brasil**. São Paulo: Malheiros, 2005. p. 347.

<sup>212</sup> MOTTA, Ronaldo Seroa. Proposta de tributação ambiental na reforma tributária brasileira. **Revista Eco 21**, n. 13, ed. 32, Out. 2003.

Constitucional 42/2003, que expressamente prevê o tratamento diferenciado em razão do impacto ambiental que as atividades possam causar. “ 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.”

Na mesma linha de pensamento, de que a Constituição deve ser analisada como um todo, pode-se dizer que a Constituição Federal permite tratamento diferenciado em função do impacto que causem ao meio ambiente.

Justifica-se a opção do legislador. O dever do Estado é atender ao coletivo; a proteção ambiental é uma condição imprescindível para manter a qualidade de vida de qualquer ser vivo, em atendimento ao princípio da igualdade e da livre concorrência, temas que serão analisados posteriormente, tratar todos da mesma forma, sem respeitar as suas diferenças, já fere a isonomia.

Não tributar de forma diversa, nesta proposta, via internalização dos custos ambientais, é não respeitar a igualdade. Quem polui e não arca com o ônus da recuperação, onera o erário público, que é obrigado a retirar da receita arrecada com os tributos, os valores para a realização das obras necessárias.

O que não se pode deixar de mencionar é a dificuldade prática da aplicação desta espécie de tributo, em razão de suas características próprias. Mas, nas normas constitucionais em vigência, existe a possibilidade de aplicação do imposto de forma diferenciada, até como um modo de evitar distorções e desigualdades.

A opinião destes doutrinadores decorre da forma de entendimento da função extrafiscal e também da característica da espécie que veda a vinculação da receita de impostos a órgão, fundo ou despesa; conceituam o imposto como receita geral do Estado que não se origina de nenhuma atividade específica do Estado, portanto, é alheia ao seu agir.

Existem autores que aceitam a utilização do imposto para a proteção ambiental, porém, os argumentos por eles utilizados, dependem de uma alteração da norma constitucional brasileira.

A OCDE<sup>213</sup> conceitua o tributo ambiental

um tributo pertence à categoria dos tributos ambientais se sua base de cálculo é uma unidade física (ou uma medida indireta que a substitua) de

---

<sup>213</sup> Écotaxes et regome fiscale verte. Pari: OCDE 1997. p-20, traduzido pela Fundação Getúlio Vargas.

qualquer coisa que, em caso de utilização ou de disposição, tem uma repercussão negativa certa sobre o meio ambiente.

Domingues acolhendo o conceito da OCDE, afirma que:

a lei tributária tem condições de proceder a um *discrimen* legítimo entre poluidores e não-poluidor, de forma a *premiar*<sup>214</sup> estes últimos que, satisfazendo o espírito constitucional, orientado para a promoção do equilíbrio ecológico (art. 225 CF) colaboram para a preservação ambiental.[grifos do autor].<sup>215</sup>

Domingues, considera os impostos indiretos como instrumentos que devem ser empregados na tributação ambiental:

No Brasil, considerando o disposto no artigo 16 do Código Tributário Nacional, os impostos indiretos sobre a produção e o consumo podem ser amplamente utilizados como instrumentos de tributação ambiental, através de um sistema de graduações de alíquotas, isenções e restituições conforme a natureza dos produtos ou mercadorias, de sorte a se estimular a fabricação de produtos mais eficientes e menos poluidores e desestimular a produção dos que sejam ineficientes e poluidores ou cujo processo produtivo cause poluição. A circunstância de, pela repercussão dos impostos indiretos, os consumidores virem a, de fato, arcar com a tributação ordinária ou regulatória, longe de censurar, corrobora a justiça fiscal.<sup>216</sup>

A forma defendida pelo autor é a da norma indutora, em que o tributo serve como estímulo ou desestímulo a certas atividades. Neste trabalho, a proposição não é a de indução na forma referida, busca-se com a internalização dos custos ambientais<sup>217</sup> um preço mais justo, e em que a própria oferta e procura é que vai “induzir” o produtor ou o consumidor a continuar ou não produzindo ou consumindo o produto.

Outro item que causa divergências entre os doutrinadores, decorre da forma de interpretação dada à vinculação da destinação do produto da arrecadação dos impostos, em especial da redação do artigo 167, inciso IV da Constituição Federal.

Para melhor visualização do conteúdo da controvérsia, apresentam-se algumas considerações acerca deste tópico.

<sup>214</sup> O autor utiliza da teoria de Kelsen sanção premial ou recompensatória, que não integra este estudo.

<sup>215</sup> DOMINGUES, José Marcos. **Direito tributário e meio ambiente**. 3. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2007. p. 59.

<sup>216</sup> DOMINGUES, José Marcos. **Direito tributário e meio ambiente**. Rio de Janeiro: Forense. 3ª ed. 2007, p, 62-63.

<sup>217</sup> Conforme item 5.2, adiante.

A Emenda Constitucional 42 de 19/12/2003, dentre outras, deu nova redação ao artigo 167, inciso IV da Constituição Federal.

Art. 167. São vedados: IV - a vinculação de receita de impostos a órgão, fundo ou despesa, ressalvadas a repartição do produto da arrecadação dos impostos a que se referem os arts. 158 e 159, a destinação de recursos para as ações e serviços públicos de saúde, para manutenção e desenvolvimento do ensino e para realização de atividades da administração tributária, como determinado, respectivamente, pelos arts. 198, § 2º, 212 e 37, XXII, e a prestação de garantias às operações de crédito por antecipação de receita, previstas no art. 165, § 8º, bem como o disposto no § 4º deste artigo [grifo nosso].

Além da modificação no artigo acima transcrito, a mesma Emenda Constitucional também acrescentou ao artigo 37 o inciso XXII que passou a ter a seguinte redação:

XXII - as administrações tributárias da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, atividades essenciais ao funcionamento do Estado, exercidas por servidores de carreiras específicas, terão recursos prioritários para a realização de suas atividades e atuarão de forma integrada, inclusive com o compartilhamento de cadastros e de informações fiscais, na forma da lei ou convênio.

O que deve ser ressaltando é que as atividades da administração tributária são aquelas tipicamente desenvolvidas pelo Estado, ou seja, essenciais ao correto funcionamento estatal.

Apesar de já existir previsão de convênios e troca de informações no artigo 199 do Código Tributário Nacional, tais procedimentos agora possuem amparo constitucional.

Os impostos, conforme doutrina já apresentada, são tributos não-vinculados, sendo que a sua arrecadação também não é vinculada, ou seja, a regra geral é que não tenham destinação específica.

Na qualidade de regra geral e por ser norma constitucional, somente o mesmo diploma é que pode estabelecer as exceções. Antes da Emenda Constitucional 42/2003, a vinculação admitida era para a educação, saúde, operações de créditos: com a nova redação, passou a ser autorizada também a vinculação de receita para a realização de atividades da administração tributária na forma determinada pelo artigo 37, XXII da Constituição Federal.

Assim, a destinação do produto da arrecadação, na forma atualmente prevista no artigo 167, IV da Constituição Federal, atinge de maneira direta os tributos, pois a sua função original é o fornecimento de recursos à manutenção das atividades do Estado.

Uma norma constitucional, vista isoladamente, não pode fazer pouco sentido ou mesmo estar em contradição com outra. Não é possível compreender integralmente alguma coisa- seja um texto legal, uma história ou uma composição- sem entender suas partes: assim como não é possível entender as partes de alguma coisa sem a compreensão do todo. A visão estrutural, a perspectiva de todo o sistema, é vital.<sup>218</sup>

Desse modo, a análise do tópico da destinação da arrecadação dos impostos deve ser vista dentro de todo um contexto constitucional, das atribuições do Estado e do papel que o imposto desempenha no sistema.

Domingues acerca da questão da finalidade ou destinação da arrecadação dos tributos, assim posiciona-se:

A finalidade ou destinação do produto da arrecadação dos tributos é irrelevante do ponto de vista jurídico-tributário, pois os interesses considerados no momento pré-jurídico da concepção ou idealização do tributo pertencem às esferas de avaliação política do legislador, e também porque o destino dos recursos públicos se rege pelo direito financeiro, ao regular os gastos das verbas públicas, e não pelo direito tributário, que ordena a instituição e a arrecadação dos tributos.<sup>219</sup>

Apesar da opinião do autor citado, tem-se parecer diverso; a destinação e a finalidade decorrentes da arrecadação dos tributos são relevantes para o direito, sendo que a própria norma ao indicar a hipótese tributária revela qual a espécie de tributo deverá ser aplicada; o artigo 167, IV da Constituição contempla as exceções, ou seja, as situações em que o valor arrecado pelos impostos podem ter sua receita vinculada, dentre as citadas no referido inciso, existe sim a possibilidade de vinculação da receita oriunda dos impostos.<sup>220</sup>

Amaral afirma:

---

<sup>218</sup> BARROSO, Luis Roberto. **Interpretação e aplicação da Constituição**. 6. ed. São Paulo: Saraiva, 2006. p. 136.

<sup>219</sup> OLIVEIRA, José Marcos Domingues de. Espécies de tributos. **Revista de direito administrativo**, Rio de Janeiro, v. 183, p. 43.

<sup>220</sup> Tal entendimento decorre de posição já esboçada no item 4.3 que tratou das espécies de tributos.

O imposto tem uma finalidade genérica, qual seja arrecadação de recursos para atender às necessidades públicas genéricas, cabendo ao administrador público fixar a destinação desses recursos. Apenas nos casos previstos, expressamente, no inc. IV do art. 167 da Constituição brasileira, é que se admite a vinculação da receita de impostos a um fim específico. Entretanto, a proteção ambiental não está elencada como exceção ao princípio da não-afetação de receita tributária.<sup>221</sup>

Concorda-se em parte com a afirmação do autor; efetivamente, a regra geral da norma constitucional é a não-vinculação da receita oriunda dos impostos, as exceções devem de modo expreso constar na Constituição Federal. Ocorre, que a Emenda Constitucional 42/2003 acresceu mais um item ao rol de exceções já existentes, a realização de atividades da administração tributária. Existe assim, mais uma forma em que poderá ocorrer a vinculação da receita dos impostos; haverá necessidade de uma norma infraconstitucional regulamentadora, mas o consentimento constitucional já existe.

O legislador com a Emenda Constitucional 42 de 2003, que alterou o Sistema Tributário Nacional, incluiu no texto constitucional alguns novos critérios para a tributação. Para o presente estudo interessam de forma mais direta, o acréscimo do inciso XXII do artigo 37, a inclusão do artigo 146 A, a modificação no artigo 167, inciso IV e 170, inciso VI.

Adotando uma interpretação sistemática da Constituição Federal, vê-se que com a referida Emenda Constitucional, a espécie tributária imposto também poderá ser utilizada, desde que respeitados os outros limites tributários previstos, como um tributo ambientalmente orientado.

Dentro deste entendimento, pode-se analisar a utilização da espécie imposto, antes e depois da redação da Emenda Constitucional 42/2003. Percebe-se com a sua redação, a intenção do legislador de viabilizar e garantir de forma mais eficaz em especial a aplicação do princípio da igualdade, cobrando de quem se beneficia com o uso dos recursos ambientais, da livre concorrência, pois ao internalizar os custos ambientais, cada um pagará de acordo com o seu custo real, ou próximo da realidade, garantindo que a concorrência ocorra com dados concretos e a não artificiais.<sup>222</sup>

---

<sup>221</sup> AMARAL, Paulo Henrique do. **Direito tributário ambiental**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2007. p. 163.

<sup>222</sup> Como exemplo temos a redação do artigo 146 A e 170, VI ambos da Constituição Federal.

Deriva desses argumentos a afirmação de que antes da Emenda Constitucional 42/2003, a vinculação dos impostos somente poderia decorrer para ações e serviços de saúde, ensino e operações de crédito; porém, a nova redação também permite a vinculação para a realização de atividades da administração tributária.

Na linha dos argumentos já expostos, analisando a Constituição como um todo, tomando como base os direitos fundamentais, na exceção anteriormente prevista para vinculação da arrecadação dos impostos para a saúde, já havia uma autorização para a aplicação na proteção ambiental. Não se pode falar em saúde, sem saneamento básico, sem ar limpo, sem parques, árvores, alimentos saudáveis e similares.

Em que pese tal entendimento, a Emenda Constitucional 42/2003, agora de forma expressa, aumentou as hipóteses de vinculação da arrecadação dos impostos, são quatro as situações permitidas, conforma já mencionado.

O que a Constituição e os princípios constitucionais vedam é o tratamento desigual para contribuintes que se encontrem em situações equivalentes. De maneira geral quem polui lucra com tal prática, mas não arca com os prejuízos, que oneram a coletividade, atingindo pessoas que na maioria das vezes não têm qualquer vinculação com a sua atividade ou seu produto; nestes casos, produz um tratamento igual para quem está em situação diversa; não ocorre o respeito aos princípios constitucionais já citados.

Vê-se assim, que os impostos também podem ser utilizados como instrumento para a tributação ambientalmente orientado, desde que, sejam atendidos os outros requisitos e exigências pertinentes.

Em síntese, entende-se que a afetação da receita derivada dos impostos, na forma prevista no artigo 167, IV da Constituição Federal, permite que os recursos oriundos de impostos também sejam aplicados na proteção ambiental.

Tais procedimentos procedem a uma adequação do próprio sistema tributário brasileiro, ao dever estatal de defesa e proteção ambiental conforme previsão constitucional.

Cabe uma ressalva, conforme abordado no item 2.4; nos tributos vistos no direito comparado encontram-se muitos tributos com a denominação de imposto ambiental, mas cuja única finalidade é a de arrecadação. Para que a espécie de tributo imposto possa ser efetivamente um tributo ambientalmente orientado, a sua

arrecadação deve necessariamente destinar-se ao propósito correto, a proteção ambiental.

As divergências existem e foram apontadas; a unanimidade decorre de que a política ambiental já é uma nova forma para uso da tributação, pois sem o devido cuidado e atenção com a questão ecológica, não será possível um crescimento econômico que permita obter desenvolvimento sustentável.

### 4.3.2 Taxa

Outra espécie de tributo é a taxa, cujo conceito consta no artigo 77 do Código Tributário Nacional.<sup>223</sup>

De acordo com Becker, a regra jurídica tributária que tiver escolhido para base de cálculo do tributo o serviço estatal ou coisa estatal, terá criado uma taxa.<sup>224</sup>

Ataliba assevera que a taxa é útil e idôneo instrumento de extrafiscalidade, pela extraordinária lassidão de seu regime e notável amplitude de seu campo de aplicação.<sup>225</sup>

Machado ao conceituar taxa assim define:

enquanto o imposto é uma espécie de tributo cujo fato gerador não está vinculado a uma atividade estatal específica relativa ao contribuinte, a taxa, pelo contrário, tem seu fato gerador vinculado a uma atividade estatal específica relativa ao contribuinte. [...] A primeira característica da taxa, portanto, é ser um tributo cujo fato gerador é vinculado a uma atividade estatal relativa ao contribuinte, [...] é um tributo vinculado; a taxa é vinculada a um serviço público, ou ao exercício do poder de polícia.<sup>226</sup>

A taxa é um tributo vinculado, na forma mencionada por Machado, sendo que o seu fato gerador tem como base o serviço público ou específico e divisível prestado ou colocado à disposição do contribuinte.

A hipótese de incidência das taxas consta do artigo 145, II da Constituição Federal.<sup>227</sup>

Torres afirma que:

---

<sup>223</sup> CTN 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. Parágrafo único. A taxa não pode ter base de cálculo ou fato gerador idênticos aos que correspondam a imposto nem ser calculada em função do capital das empresas.

<sup>224</sup> BECKER, Alfredo Augusto. **Teoria geral do direito tributário**. 3. ed. São Paulo: Lejus, 1998. p. 381.

<sup>225</sup> ATALIBA, Geraldo. **Hipótese de incidência tributária**. 5. ed. São Paulo: Malheiros, 1997. p. 174.

<sup>226</sup> MACHADO, Hugo de Brito. **Curso de direito tributário**. 27. ed. São Paulo: Malheiros, 2006. p. 432.

<sup>227</sup> CF - Art. 145, II - taxas, 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.

A taxa pode incidir também sobre a prestação de serviços decorrentes do exercício do poder de polícia. Qualquer ato que constitua emanção da atividade estatal de disciplina da liberdade individual em benefício do bem-estar geral, prestado ou posto à disposição do obrigado, constituirá a hipótese de incidência da taxa. Atos relativos à polícia de segurança, de saúde, de costumes, de higiene, do meio ambiente, e outros, fornecem a matéria sobre a qual incidirá a cobrança da taxa.<sup>228</sup>

Para Ferraz:

As taxas são tributos vinculados à atuação estatal específica relativa ao contribuinte, consiste no exercício do poder de polícia ou na prestação de serviço compulsoriamente prestado pelo Estado (art.145,II da CF). Na sistemática constitucionalmente estabelecida para a cobrança das taxas encontra-se sempre o mesmo pressuposto: o interesse público tutelado sob a forma de fiscalização ou de obrigatória prestação de serviço. Por tais características, as taxas se prestam perfeitamente à tarefa de proteção ambiental, podendo ser exigidas em função da atividade de fiscalização ambiental como pela prestação obrigatória de serviços que tenham caráter ambiental.<sup>229</sup>

A qualificação ambiental na taxa em razão da prestação de serviços deve, exclusivamente, ter como consequência a finalidade ambiental do serviço. Igualmente ocorre com a taxa por realização de atividades administrativas. Seu caráter ambiental surge, porque a atividade desenvolvida pela Administração se realiza unicamente no intuito de controlar a atividade poluidora.<sup>230</sup>

Amaral também afirma que:

a tributação ambiental por meio de taxas obriga o poluidor-contribuinte a suportar o custo dos serviços públicos específicos necessários à preservação e recuperação do meio ambiente ou à fiscalização ou monitoramento de atividades econômicas relacionadas com a potencialidade ou efetiva lesividade ao meio ambiente.<sup>231</sup>

Em síntese, a taxa permite que o que aquele que polui arca com os custos dos serviços públicos específicos para aquele dano.

Domingues opina que:

<sup>228</sup> TORRES, Ricardo Lobo. **Curso de direito financeiro e tributário**. 5. ed. São Paulo: Renovar, 1998, p. 347.

<sup>229</sup> FERRAZ, Roberto. Direito tributário ambiental. In: TORRES, Heleno (org). **Tributação ambientalmente orientada e as espécies tributárias no Brasil**. São Paulo: Malheiros, 2005. p. 348.

<sup>230</sup> AMARAL, Paulo Henrique. **Direito tributário ambiental**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2007. p. 173.

<sup>231</sup> AMARAL, Paulo Henrique. **Direito tributário ambiental**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2007. p. 172.

A taxa pode ter como base de cálculo uma ordem de grandeza que não corresponda a imposto e que seja conexa ao custo do serviço público prestado ou posto à disposição do contribuinte [...] de forma a realizando o princípio isonômico de um lado e o princípio do poluidor-pagador de outro, se exigir mais taxa de quem gerasse custos (serviços) no Poder Público.<sup>232</sup>

Em outras palavras, o autor segue a mesma linha de raciocínio, indicando a aplicação do princípio do poluidor-pagador, que ressalta-se em momento algum pode configurar autorização para poluir; o pagamento da taxa não isenta o contribuinte da adoção das medidas necessárias para reduzir ou mesmo eliminar os danos ambientais.

Costa explica que:

o montante da taxa não afeta a sua natureza. A taxa como tributo que é, pode e deve adequar-se à capacidade contributiva do contribuinte e pode ser utilizada como instrumento de política tributária, para- sobretudo em relação ao poder de polícia-dificultar certas atividades ou, de modo geral, restringir o acesso a certos serviços públicos.<sup>233</sup>

Os autores até o momento citados concordam com a aplicação da espécie taxa como instrumento de proteção ambiental, tanto na condição de poder de polícia como pela prestação de serviço público específico e divisível.

Quanto à cobrança de taxas ambientais pelo exercício regular do poder de polícia, não se encontra divergência doutrinária na aplicação como tributo ambientalmente orientado, desde que atendidos os requisitos legais da espécie.

A divergência ocorre exatamente na questão do serviço público específico e divisível.

Carraza divide os serviços públicos em gerais e específicos:

Os gerais, ditos também universais, são os prestados *uti universi*, isto é, indistintamente a todos os cidadãos. Eles alcançam a comunidade como um todo considerada, beneficiando número indeterminado (ou pelo menos indeterminável) de pessoas. [...] Eles não podem ser custeados, no Brasil, por meio de taxas, mas sim pelas receitas gerais do Estado. Já os serviços específicos, também chamados singulares, são os prestados *uti singuli*. Referem-se a uma pessoa ou a um número determinado (ou pelo menos,

<sup>232</sup> DOMINGUES, José Marcos. **Direito tributário e meio ambiente**. 3. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2007. p. 84-85.

<sup>233</sup> COSTA, Alcides Jorge. Taxa e preço público. In: MARTINS, Ives G. S. (coord.). Taxa e preço público. **Caderno de pesquisas tributárias**, São Paulo, n. 10. Resenha Tributária, 1985. p 3-5.

determinável) de pessoas, são utilização individual e mensurável. Gozam, portanto da divisibilidade [grifo do autor].<sup>234</sup>

Entendendo a taxa na forma descrita, se for instituída esta espécie sem que se tenha como hipótese de incidência um serviço relativo a determinado e quantificado contribuinte não será taxa. O serviço específico, em tese, não pode ser relativo à coletividade em geral.

Botelho tem a mesma opinião: "Importa considerar com atenção os requisitos da imposição de uma taxa, visto que o seu fato gerador será sempre uma contraprestação específica ao contribuinte e, à ausência da mesma, restará ilegítima qualquer exigência a este título".<sup>235</sup>

Domingues, compreendendo a necessidade de conciliação de princípios e interesses, entende que as taxas devem ser graduadas conforme o custo dos serviços públicos ambientais relacionados à carga poluidora produzida pelos contribuintes, gerando receitas para o custeio das tarifas administrativas correspondente; além de induzir o poluidor a buscar alternativas de conduta menos poluidoras, visando diminuir o gasto com taxas.<sup>236</sup>

A norma constitucional deve ser vista como um todo, os recursos arrecadados, tenham finalidade específica ou não, pertencem ao erário público. A proteção do meio ambiente atinge a todos, da mesma forma que a sua degradação.

Tem-se, assim, que o conceito de taxa deve ser analisado dentro de um contexto maior, do fim a que se destina, no caso, a defesa ambiental, sendo válida a sua instituição e cobrança.

Diante das noções doutrinárias, verifica-se que as taxas também podem exercer um papel importante no desenvolvimento sustentável; a preocupação que o legislador deve ter ao aplicar esta espécie de tributo é efetivamente atender os requisitos legais para a sua configuração, como por exemplo, a correta especificação da categoria de contribuintes, a identificação precisa dos serviços e ou a delimitação clara da aplicação da taxa.

As taxas ambientais devem ser graduadas, levando em consideração o custo dos serviços públicos ambientais necessários, relacionados à degradação

---

<sup>234</sup> CARRAZA, Roque Antônio Carraza. **Curso de direito constitucional tributário**. 19. ed. São Paulo: Malheiros, 2003. p. 472.

<sup>235</sup> BOTELHO, Werther. **Da tributação e sua destinação**. Belo Horizonte: Del Rey. 1994. p. 76

<sup>236</sup> DOMINGUES, José Marcos. **Direito tributário e meio ambiente**. Rio de Janeiro: Forense, 2007. p. 85-90.

ambiental. O serviço público poderá ser considerado divisível quando o seu custo público for mensurável. Novamente a internalização dos custos ambientais permitirá uma maior equidade e justiça na aplicação e cobrança das taxas.

Por ser uma das espécies mais conhecidas e de menor dificuldade de aplicação pelos entes públicos, é um dos instrumentos tributários que vem sendo mais utilizado para a questão ambiental, entretanto, cumpre ressaltar que ainda os recursos dela derivados não são totalmente aplicados nos destinos corretos; urge que também para estes casos ocorra uma maior fiscalização e cobrança da sociedade de modo geral.

Outro item que merece destaque é que o tributo não pode configurar sanção, deve-se, cuidar para que a aplicação da taxa não seja confundida com auto de infração, aplicação de multas e outras sanções, pois nestes casos, efetivamente haverá a desconfiguração do tributo.

### 4.3.3 Contribuições

O artigo 145 III da Constituição Federal prevê a instituição da contribuição de melhoria: “III - contribuição de melhoria, decorrente de obras públicas, espécie tributária analisada na seqüência.”

O caput do artigo 149 da Constituição Federal trata das espécies de contribuições.

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 § 6º, relativamente às contribuições a que alude o dispositivo.

Machado afirma que as contribuições sociais caracterizam-se pela correspondente finalidade. Não pela simples destinação do produto da respectiva arrecadação, mas pela finalidade de sua instituição que induz à idéia de vinculação direta: a) do órgão do Poder Público incumbido da intervenção no domínio econômico, ou b) da entidade gestora dos interesses da categoria profissional ou econômica.<sup>237</sup>

Neste estudo não se analisará a contribuição derivada de entidade gestora dos interesses da categoria profissional ou econômica, por não ser questão afeta ao presente estudo.

#### 4.3.3.1 Contribuição de melhoria

Machado considera que:

a contribuição de melhoria é uma espécie de tributo vinculado; cujo fato gerador está ligado à atividade estatal específica relativa ao contribuinte, mas como ele entende que tal conceito também pode ser aplicado às taxas,

---

<sup>237</sup> MACHADO, Hugo de Brito. **Curso de direito tributário**. 27. ed. São Paulo: Malheiros, 2006. p. 418

o autor formulou outro conceito afirmando que a contribuição de melhoria é o tributo destinado a evitar uma injusta repartição dos benefícios decorrentes de obras públicas.<sup>238</sup>

Com base no conceito apresentado, a contribuição de melhoria tem uma função fiscal e também uma função redistributiva.

Para Ferraz, “trata-se de um instrumento pouco utilizado no Brasil mas que poderia ter excelente aplicação no campo das ações ambientalmente orientadas”.<sup>239</sup>

Vargas, por outro lado, é contrário ao uso da contribuição de melhoria como forma de proteção ambiental. Seu entendimento é que “uma obra pública que dá origem à cobrança desta forma de tributo requer a valorização de imóveis particulares, não sendo este o objetivo a ser buscado, o benefício deve ser para todos e não somente para alguns”.<sup>240</sup>

Parte-se do entendimento, baseado na hipótese de incidência desta espécie tributária, ou seja, a valorização imobiliária decorrente de obra pública, tendo como limite total a despesa realizada e como limite individual o acréscimo de valor que da obra resulta para cada imóvel.

Dentro de uma mesma linha de raciocínio e mantendo a mesma coerência, ao defender a internalização das externalidades negativas, até como princípio de igualdade, da mesma forma, nesta espécie de tributo deve-se “internalizar” as externalidades positivas.

Tem-se, assim, que o Estado ao realizar o cálculo da valorização imobiliária também deve levar em consideração os benefícios ambientais que da obra resultar, como por exemplo, a construção de parques, praças, recantos e outros similares; a receita obtida pode, ou até deve, ser destinada e aplicada para a valorização de outras áreas, também atendendo ao critério da preservação ambiental.<sup>241</sup>

Um dos motivos pelo qual a contribuição de melhoria não é mais utilizada pelas administrações públicas decorre das exigências formais necessárias para a devida cobrança desta espécie de tributo e do desconhecimento das vantagens pelos agentes públicos responsáveis pelo lançamento.

---

<sup>238</sup> MACHADO, Hugo de Brito. **Curso de direito tributário**. 27. ed. São Paulo: Malheiros. 2006. p. 444.

<sup>239</sup> FERRAZ, Roberto. Direito tributário ambiental. In: TORRES, Heleno Taveira (org). **Tributação ambientalmente orientada e as espécies tributárias no Brasil**. São Paulo: Malheiros, 2005. p. 349.

<sup>240</sup> VARGAS, Jorge de Oliveira. O direito tributário a serviço do meio ambiente. **Cadernos de direito tributário e finanças públicas**, São Paulo, p. 55-70, jul/set. 1998.

<sup>241</sup> Ver nota rodapé 268 com comentários de Ronaldo Seroa da Motta

Entende-se que a contribuição de melhoria não somente pode como deve ser utilizada para ações de cunho ambiental.

Parte-se do mesmo binômio do dever-poder estatal. O benefício é para toda a coletividade, não pode o Estado pela inoperância ou despreparo de seus agentes tributários, deixar de aplicar um instrumento que viabilize a proteção ambiental.

A Lei Complementar nº 101 de 04 de maio de 2000, também conhecida como “Lei de Responsabilidade Fiscal”, exige que os entes da Federação adotem todas as providências cabíveis para a efetiva instituição e arrecadação dos tributos de sua competência constitucional.<sup>242</sup>

Uma capacitação, um aprimoramento na legislação infraconstitucional que regulamenta a cobrança da contribuição e melhoria, permitirá que o Estado faça uso de mais uma espécie de tributo com a obtenção de resultados positivos e benéficos em especial ao meio ambiente.

#### **4.3.3.2 Contribuições de intervenção no domínio econômico**

A Contribuição de intervenção no domínio econômico- CIDE , tem sua base legal no artigo 149 da Constituição Federal: seu objetivo principal é a permissão para que o Estado possa intervir em determinadas atividades econômicas.

Uma das características das Contribuições de Intervenção no Domínio Econômico é a sua natureza de tributo vinculado, ou seja, a sua receita deve ser destinada ao custeio da intervenção econômica pelo Estado.

De acordo com Machado: (2006, p,420)

A espécie de contribuições sociais caracteriza-se por ser um instrumento de intervenção no domínio econômico. É certo que todo e qualquer tributo interfere no domínio econômico, por isso há de se entender que a intervenção no domínio econômico que caracteriza essa espécie de contribuição social é apenas aquela que se produz com objetivo específico perseguido pelo órgão estatal competente para este fim, nos termos da lei.  
243

---

<sup>242</sup> Lei Complementar nº 101 de 04 de maio de 2000, artigo 11. .

<sup>243</sup> MACHADO, Hugo de Brito. **Curso de direito tributário**. 27. ed. São Paulo: Malheiros, 2006. p. 420..

A possibilidade de vinculação da receita das Contribuições de Intervenção no domínio econômico é que a torna mais interessante na aplicação do tributo ambientalmente orientado.

Para Ferraz (2005, p.350):

A contribuição de intervenção no domínio econômico – CIDE, tem por característica própria a exigibilidade somente em determinado âmbito econômico, sem ofensa aos princípios da igualdade e da capacidade contributiva, o que a torna particularmente adequada à tributação ambientalmente orientada, especialmente aquela com finalidade reorientadora de comportamentos através da “internalização” de custos ambientais.<sup>244</sup>

Todas as espécies de tributos devem abrigar o princípio da igualdade e da capacidade contributiva, acresce-se também a livre concorrência, a forma como a Contribuições de intervenção no domínio econômico foi concebida, permite que atenda tais princípios.

Carrazza afirma que “por meio de contribuições de intervenção no domínio econômico a União usa de institutos tributários para direcionar os contribuintes a certos comportamentos, comissivos ou omissivos, úteis ao interesse coletivo”.<sup>245</sup>

Na forma mencionada pelos autores, as Contribuições de Intervenção no Domínio Econômico permitem de modo mais prático a internalização dos custos ambientais, produzindo uma redução das externalidades negativas.

A aplicação do princípio do poluidor-pagador nas Contribuições de Intervenção no Domínio Econômico atenderá ao princípio da igualdade, pois os agentes econômicos que desenvolvem atividades poluidoras arcarão com o ônus de precaver, prevenir e recuperar o meio ambiente afetado por suas atividades.<sup>246</sup> Esse tema será objeto de exame específico no item 4.3.

Greco comentando os problemas técnicos de classificação dos tributos afirma que: “O critério do art. 4º do CTN pode ser adequado para os impostos,

---

<sup>244</sup>FERRAZ, Roberto. Direito tributário ambiental. In: TORRES, Heleno Taveira (org). **Tributação ambientalmente orientada e as espécies tributárias no Brasil**. São Paulo: Malheiros, 2005. p. 350.

<sup>245</sup> CARRAZZA, Roque Antônio. **Curso de direito constitucional tributário**. 17. ed. São Paulo: Malheiros, 2002. p. 516.

<sup>246</sup> AMARAL, Paulo Henrique. **Direito tributário ambiental**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2005. p. 186.

porém, para as contribuições, é o contrário. Para as contribuições, o destino da arrecadação é um elemento essencial à definição da figura<sup>247</sup>.

As contribuições de intervenção no domínio econômico, não geram conflitos acerca da possibilidade da vinculação de sua receita, como é o caso dos impostos.

Seguindo a mesma linha de pensamento, Bereijo afirma que as contribuições são “un ingreso especialmente obtenido para financiar un gasto, influyendo éste sobre aquél”<sup>248</sup>.

Dentre os doutrinadores pesquisados não verificou-se nenhuma argumentação contrária à aplicação passível de menção.

Carraza que em edições anteriores a de 2003, defendia a idéia, de que em tese, as contribuições sociais ou especiais, possuíam a mesma natureza da contribuição de melhoria, reviu sua posição.<sup>249</sup>

Um dos argumentos contrários à aplicação da contribuição de intervenção no domínio econômico, ressalte-se minoritária, advém da interpretação equivocada da natureza da CIDE.

A controvérsia decorre da colocação da Contribuição de Intervenção no Domínio Econômico, como espécie de impostos, portanto sujeita à vedação expressa no artigo 167 IV da Constituição Federal, o que impediria a vinculação de sua receita.

Ocorre, que o artigo 167 é claro ao mencionar impostos e não qualquer outra espécie de tributo. Outrossim, a Constituição Federal ao instituir tais tributos determinou as suas finalidades; comprova-se, portanto, a possibilidade da aplicação da contribuição de intervenção no domínio econômico, podendo graduar esta forma de intervenção considerando os níveis, as formas, enfim, o grau de degradação dos recursos naturais.

Vê-se dessa maneira, que vários doutrinadores entendem que a Contribuição de Intervenção no Domínio Econômico deve ser instituída para atividades que de uma forma ou de outra causem modificações no processo econômico; seu papel seria exatamente o de buscar a correção de tais fatos

---

<sup>247</sup> GREGO, Marco Aurélio. **Contribuições**: uma figura sui generis. São Paulo: Dialética, 2000. p. 239.

<sup>248</sup> BEREIJO, Alvaro Rodrigues. **Introducción al estudio del derecho financeiro**. Madrid: Instituto de Estudios Fiscal es, 1986. p. 94.

<sup>249</sup> CARRAZZA, Roque Antônio. **Curso de direito constitucional tributário**. São Paulo. Malheiros. 17 ed. 2002. p. 520.

Permite, assim, a aplicação da internalização dos custos ambientais.

Esta espécie de tributo está diretamente ligada a atos de intervenção do Estado nas atividades econômicas. Decorre daí a necessidade de uma precisa definição da hipótese de incidência, com a indicação expressa da destinação dos recursos a serem arrecadados, além da exatidão das atividades que por ela serão custeadas: a arrecadação deve destinar-se ao fim proposto.

Antes da Emenda Constitucional 42 de 2003, somente nos impostos é que se verificava a ocorrência da sistemática da repartição constitucional; hoje temos também para a CIDE combustível, sendo que a Emenda Constitucional 44 de 2004 alterou o inciso III do artigo 159 da Constituição Federal que passou a ter a seguinte redação:

III - do produto da arrecadação da contribuição de intervenção no domínio econômico prevista no art. 177, § 4º, 29% (vinte e nove por cento) para os Estados e o Distrito Federal, distribuídos na forma da lei, observada a destinação a que se refere o inciso II, c, do referido parágrafo

A destinação mencionada é a de programas de infra-estrutura.

Contudo, mesmo nos casos da Contribuições de Intervenção no Domínio Econômico, ainda não se tem a aplicação devida dos recursos arrecadados, havendo da mesma forma, necessidade de controle, cobrança e fiscalização sobre os administradores públicos, na forma anteriormente indicada.

A não-aplicação dos valores arrecadados, por se tratar de receita financeira vinculada, causa prejuízos para toda a sociedade. Necessário que, além da efetiva aplicação das importâncias recolhidas, da constante e eficaz fiscalização da sociedade, o poder judiciário e os responsáveis pelo controle externo, como o Tribunal de Contas e também o Ministério Público participem, exigindo e punindo a administrador público que não atender aos serviços vinculadas por esta espécie tributária.

#### 4.3.4 Empréstimos compulsórios

O art. 148, inciso I da Constituição Federal prevê:

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 [grifo nosso].

Carvalho define calamidade pública como

aquela provocada por agentes da natureza e eventos de caráter socioeconômico que coloquem em perigo o equilíbrio do organismo socioeconômico, considerado na sua totalidade. Ele alerta ainda que o conceito de calamidade pública é mais abrangente do que aquele acolhido pela tradição do direito civil.<sup>250</sup>

Para Amaral, “a calamidade pública de natureza ambiental não é hipótese de incidência de empréstimo compulsório mas, apenas seu pressuposto”<sup>251</sup>

Na mesma linha de pensamento, Amaral entende que a Emenda Constitucional nº 42 de 2003, não acolheu os desastres ecológicos como hipótese de incidência para o empréstimo compulsório, por ser dispensável tal providência. Afirma que no conceito de calamidade pública estão compreendidos os desastres ecológicos.<sup>252</sup>

O empréstimo compulsório, exige a sua restituição, o valor “emprestado” deve ser devolvido, sob pena de configurar confisco, hipótese vedada no artigo 150, IV da Constituição Federal.

Percebe-se, assim, em caso de relevante dano ambiental, que provoque calamidade pública, configurando um caso extremo, que o Estado não tenha, no momento, recursos para fazer frente a tais despesas, desde que atendidos os

<sup>250</sup> CARVALHO. Paulo de Barros. **Curso de direito tributário**. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2000. p. 32-34.

<sup>251</sup> AMARAL, Paulo Henrique. **Direito tributário ambiental**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2005. p. 192.

<sup>252</sup> AMARAL, Paulo Henrique. **Direito tributário ambiental**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2005. p. 192.

requisitos exigidos na Constituição Federal, com a devida vinculação da receita à exigência que a fundamentou, viável a exigência também dessa espécie tributária.

Para não permitir a banalização da aplicação do empréstimo compulsório, a catástrofe deve efetivamente ter proporções de grande monta. Preferível que o Estado efetue e adote políticas públicas preventivas para desenvolver tanto a economia como o meio ambiente, evitando fazer uso desta espécie de tributo, apesar da possibilidade legal de sua instituição.

## 5 ECONOMIA AMBIENTAL

Muitas das demandas decorrentes da relação entre o homem e o meio ambiente, para sua solução necessitam de uma explicação teórica econômica; a união entre os conceitos jurídicos e os econômicos.

Para Stigler:

Enquanto a eficiência constitui-se no problema fundamental dos economistas, a justiça é a preocupação que norteia os homens do direito [...] é profunda a diferença entre uma disciplina que procura explicar a vida econômica (e, de fato, todo o comportamento racional) e outra que pretende alcançar a justiça como elemento regulador de todos os aspectos da conduta humana. Esta diferença significa, basicamente, que o economista e o jurista vivem em mundos diferentes e falam diferentes línguas

A afirmação do autor hoje já é bastante questionável. A aplicação de uma tributação ambientalmente orientada tem levado economistas e juristas a buscarem uma linguagem em comum, porque queiram ou não, ambos vivem no mesmo mundo, que necessita com urgência que as questões econômicas, ambientais sejam debatidas e que possam ser desenvolvidas em conjunto.

A aplicação do tributo ambientalmente orientado exige que os estudos sejam multidisciplinares, que envolvam outras áreas de conhecimento. Somente com esta união é que será possível a obtenção de resultados efetivamente positivos e duradouros.

Neste entendimento, justifica-se a denominação dada- Economia ambiental. Mesmo como argumento de reforço, na palavra Ecologia observa-se a mesma raiz da palavra Economia.

Garcia afirma que:

A economia como disciplina que estuda a distribuição dos recursos, começou a mostrar interesse pela controvérsia ambiental, no momento em que os recursos naturais deixaram de ser considerados como bens de consumo livre e em qualquer quantidade, passando a adquirir

características de meios escassos que requerem uma prévia distribuição e atribuição para evitar seu esgotamento.<sup>253</sup>

Sachs entende que a economia de permanência deve ser firmada na perenidade dos recursos, ou seja, na habilidade de transformar os elementos do meio ambiente em recursos sem destruir o capital da natureza.<sup>254</sup>

Para melhor compreensão da questão que será tratada na sequência, a externalização e a internalização, necessário que *a priori* seja efetuada uma diferenciação conceitual entre crescimento econômico e desenvolvimento econômico.

Crescimento econômico possui um sentido mais estrito. Uma definição geral remete ao aumento da capacidade produtiva da economia, portanto da produção de bens e serviços de um determinado país ou setor.<sup>255</sup>

Em suma, a sua definição decorre dos índices de crescimento anual do Produto Nacional Bruto (PNB), renda *per capita* e força de trabalho.

O desenvolvimento econômico leva em consideração os fatores de crescimento econômico acompanhado pela melhoria dos padrões de vida de uma população, considerando também as repercussões sociais integrantes deste processo.<sup>256</sup>

Além, os índices acima mencionados, passa a ser utilizado o Índice de Desenvolvimento Humano (IDH), que é uma medida comparativa e padronizada de avaliação do bem-estar de uma população.

O capitalismo, cuja base está centrada na busca do lucro, já percebeu que é fundamental que a produção também leve em consideração a procedência da matéria-prima, que seja realizada uma prévia análise dos efeitos gerados no meio ambiente na atividade desenvolvida, pois a população ao sentir os efeitos negativos da degradação ambiental passa a ser mais exigente e a cobrança passa a ser maior, envolvendo o poder públicos e privado.

Um dos aspectos mais importantes, quem sabe o grande responsável pelo desaparecimento ou a considerável redução dos recursos renováveis é a

---

<sup>253</sup> GARCIA, Antônio Caquera. **Fiscais y meio ambiente**. Valladolid: LED Nova, 1999. p. 31.

<sup>254</sup> SACHS, Ignacy. **Caminhos para o desenvolvimento sustentável**. 4. ed. São Paulo: Garamond, 2002. p. 69-70.

<sup>255</sup> GIANANTI, Roberto. **O desafio do desenvolvimento sustentável**. São Paulo: Atual, 1998. p.11.

<sup>256</sup> GIANANTI, Roberto. **O desafio do desenvolvimento sustentável**. São Paulo: Atual, 1998. p.11.

incompatibilidade entre as dinâmicas biológicas- que indicam sua evolução e econômica – que determina o ritmo de exploração do recurso.<sup>257</sup>

Silva afirma também que:

Pela dinâmica biológica, o estoque de recurso renovável não é fixo; ele cresce na medida em que apresenta condições de se expandir, porém, sua expansão está submetida a um limite máximo que é definido pela capacidade de suporte de seu ecossistema. A dinâmica econômica, por sua vez, pressiona para ao declínio de um recurso na medida em que sua taxa de extração exceder, de modo persistente, a taxa de crescimento do recurso.<sup>258</sup>

Os teóricos utilizam a expressão “falhas de mercado”, que de acordo com conceito elaborado pela OECD em 1994, tem o seguinte significado:

Falhas de mercado - pode ser definida como a incapacidade de o mercado levar o processo econômico a uma situação social ótima. Um aspecto importante disto é que se deixa de incluir, nos custos e nos preços, os efeitos externos (externalidades) ou a redução dos lucros de outros agentes que não aqueles diretamente envolvidos nas transações de mercado e atividades afins. Com relação aos bens e serviços ambientais, podem-se destacar as externalidades referentes à poluição, à exploração dos recursos e à degradação de ecossistemas. Assim, as falhas de mercado impedem o mercado de alocar os recursos no mais alto interesse da sociedade.<sup>259</sup>

Toda atividade econômica produz benefícios e danos, que serão, de uma forma ou outra, apropriadas tanto pelos produtores como pelos consumidores, assim como toda atividade causa impacto na natureza.

O problema ocorre quando os benefícios passam a ser somente do produtor, ou seja, somente ele utiliza de modo gratuito os recursos naturais que a princípio pertencem a todos, mas o prejuízo, o dano, é pago pela coletividade, via tributo: tem-se neste caso, a ocorrência da denominada falha de mercado. A interferência positiva ou negativa no desenvolvimento da economia de um local é que é denominada de externalidade.

---

<sup>257</sup> SILVA, Maria Amélia Rodrigues. Economia do meio ambiente: teoria e prática. In: MAY, Peter H. (org). **A economia dos recursos naturais**. Rio de Janeiro: Eleveis, 2003. p.49.

<sup>258</sup> SILVA, Maria Amélia Rodrigues. Economia do meio ambiente: teoria e prática. In: Mau, Peter H. (org). **A economia dos recursos naturais**. Rio de Janeiro: Eleveis, 2003.p. 49.

<sup>259</sup> OECD - "Organizativo for Economia Cooperativo ADN Development" – OCDE - Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico .Disponível: . Acesso em: 10 ago. 2007.

## 5.1 EXTERNALIDADES

Economicamente, externalidade é conceituado como um fenômeno externo a uma empresa ou indústria que cause aumento ou diminuição no seu custo de produção, sem que haja transação monetária envolvida [*economia externa* e *deseconomia externa*].<sup>260261</sup>

Para Motta:

as externalidades estão presentes sempre que terceiros ganham sem pagar por seus benefícios marginais ou perdem sem serem compensados por suportarem o malefício adicional. Assim, na presença das externalidades, os cálculos privados de custos ou benefícios diferem dos custos ou benefícios da sociedade.<sup>262</sup>

Persiste ainda a idéia de que os recursos naturais não possuem limites e tampouco representam um custo à expansão da economia; somente é contabilizado o capital e o trabalho. Permanece ainda a falsa noção da supremacia da raça humana, de que pela tecnologia, pelo progresso técnico sempre vai encontrar novas soluções para o superar os problemas derivados do uso excessivo dos recursos humanos.

Dentro dessa visão é que surgem as externalidades como um problema a ser superado. Por não considerarem os custos externos, ou seja, não incluírem os valores decorrentes do uso dos recursos ambientais acaba ocorrendo uma distorção no custo final dos produtos e ou serviços, que se refletem de forma direta nos preços.

Como os que fazem uso de recursos, matéria-prima e outras formas de produção menos nociva ao meio ambiente freqüentemente possuem um custo maior, decorre de forma natural o repasse de tais encargos aos preços final.

Por intermédio da incorporação dos custos ambientais, forma correta de contabilização, por possuírem produtos com preços mais elevados, mesmo que com

<sup>260</sup> FERREIRA, Aurélio Buarque de Holanda. **Novo dicionário Aurélio**. 3. ed. Disponível em: <<http://aurelio.ig.com.br/dicaureliopos/login.asp>>. Acesso em: 10.agosto.2007.

<sup>261</sup> O uso de conceito retirado de dicionário tem a intenção de explicitar de forma mais clara o conceito, sem o uso de termos técnicos mais especializados.

<sup>262</sup> MOTTA, Ronaldo Seroa da. **Economia ambiental**. Rio de Janeiro: FGV, 2006. p. 182.

qualidade da sustentabilidade, por vezes, ocorre um desequilíbrio de mercado, ficando afetado o princípio da igualdade e da livre concorrência.<sup>263</sup>

Para Nusdeo “as externalidades correspondem a custos e benefícios circulando externamente ao mercado; vale dizer que se ficam incomensurados, pois, para eles, o mercado não consegue imputar um preço.”<sup>264</sup>

Tupiassu questiona o conceito de externalidade como falha de mercado- e até mesmo a própria existência em si das falhas de mercado- vez que, segundo a autora, na verdade, não se trata de um acontecimento isolado que pode vir a ser corrigido totalmente; decorre de um desequilíbrio inerente ao mercado, que não pode ser afastado em um meio real, e sem o qual o próprio mercado, no sentido que hoje se conhece não existe.<sup>265</sup>

Não existe a concordância com o pensamento da autora, entende-se que as denominadas falhas de mercado podem sim ser eliminadas, não sendo portanto um fator indispensável e indissociável, inerente a própria noção de mercado.

O posicionamento na forma apresentada, dificultaria, ou mesmo impediria a possibilidade a internalização dos custos ambientais, opinião que contraria os princípios norteadores da igualdade e da livre concorrência.

Nusdeo assevera ainda que o efeito externo verifica-se quando o arcabouço legal se mostra incapacitado a identificar e a atribuir tais custos adequadamente. Contudo, os custos propriamente ditos não deixam de existir por causa disso e recaem sobre terceiros, que podem ou não ser identificados.<sup>266</sup>

Em que pese o argumento explicitado, verifica-se que o Estado dispõe de mecanismos, em especial o de fiscalização que se não permite a internalização dos custos ambientais de forma integral, ao menos permite que apresentem valores mais próximos da realidade.

---

<sup>263</sup>Ver itens 6.3 e 6.6 adiante.

<sup>264</sup> NUSDEO, Fabio. **Curso de economia:** introdução ao direito econômico. 4. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2005. p. 155.

<sup>265</sup> TUPIASSU, Lise Vieira da Costa. **Tributação ambiental:** a utilização de instrumentos econômicos e fiscais na implementação do direito ao meio ambiente saudável. Rio de Janeiro: Renovar, 2006. p. 66. (Biblioteca de Teses)

<sup>266</sup> NUSDEO, Fabio. **Curso de economia:** introdução ao direito econômico. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2005. p. 154-156.

Ao comentar o tema, Motta explicita: “Quando o preço da externalidade for estabelecido adequadamente não será possível mais melhorar o bem-estar de um indivíduo sem reduzir o bem-estar do outro”.<sup>267</sup>

Ocorre, que a redução do bem-estar, por intermédio da internalização dos custos ambientais, recairá de forma mais específica nos indivíduos que obtêm vantagens particulares com o uso de bens públicos.

De acordo com a doutrina apresentada pode-se mencionar que a externalidade se verifica quando a ação de um indivíduo ou de uma empresa atinge, de forma direta ou indireta outros que façam parte do mesmo sistema.

Em resumo, as externalidades representam os efeitos externos da produção nos custos, preços. portanto, sempre haverá diferença, uma redução para alguém que será mensurada de acordo com o maior ou menor benefícios obtidos pelo produtor ou consumidor, no uso dos recursos naturais.

As externalidades podem ocorrer e ser classificadas de duas formas, positivas ou negativas.

Denomina-se externalidade positiva quando a atividade econômica desenvolvida traz benefícios à coletividade; geram uma melhora sem que seja necessária uma contraprestação. De acordo com a doutrina apresentada pode-se mencionar que a externalidade se verifica quando a ação de um indivíduo ou de uma empresa atinge, de forma direta ou indireta outros que façam parte do mesmo sistema.

As externalidades podem ocorrer e ser classificadas de duas formas, positivas ou negativas.

Denomina-se externalidade positiva quando a atividade econômica desenvolvida traz benefícios à coletividade; geram uma melhora sem que seja necessária uma contraprestação. As ações produzem benefícios.

Para Motta:

as externalidades positivas, como benefícios externos deveriam ter preços positivos por representarem benefícios não apropriadamente pagos. Cita como exemplo a preservação de uma floresta por um fazendeiro, que favorece gratuitamente a proteção do solo de outros fazendeiros.<sup>268</sup>

---

<sup>267</sup> MOTTA, Ronaldo Seroa da. **Economia ambiental**. Rio de Janeiro: FGV, 2006. p. 182

<sup>268</sup> MOTTA, Ronaldo Seroa da. **Economia ambiental**. Rio de Janeiro: FGV, 2006. p. 182.

Denomina-se como externalidade negativa quando produzem um custo social. Cumpre ressaltar que a externalidade negativa pode decorrer de atividades que também podem ser benéficas, mas que produzem um resultado que afeta de modo negativo à coletividade. Portanto, são negativos quando criam um ônus sem a devida indenização, quando implicam em prejuízo.

Ao comentar as externalidades negativas, Motta afirma “que os custos externos, deveriam ter preços negativos por significarem perda de utilidade”.<sup>269</sup>

Aragão explícita que efetivamente pode haver bens cuja produção e ou consumo dê origem a benefícios que vão ser concedidos, ou perdas que vão ser impostas a outras pessoas, que não as compram, ou sequer as que consomem ou utilizam esse bem e se situam fora da relação econômica fundamental.<sup>270</sup>

A prática mais usual tem sido a tendência dos agentes econômicos em externalizar os seus custos e não de internalizá-los, em especial os decorrentes da externalidade negativa.

Analisando estas questões, Pigou apresenta uma distinção entre o custo privado e o custo social decorrente da atividade econômica.<sup>271</sup>

Sintetizando o pensamento de Pigou, ele defende que o mercado é ineficaz em permitir o equilíbrio das relações econômicas e do bem-estar social; o custo social, que ele define como o custo privado da atividade, mas que recai sobre terceiros que não fazem parte direta do processo produtivo, acaba sempre sendo superior ao custo privado. Exatamente a diferença entre o custo privado e o custo social é que Pigou denominou de externalidade. Ele defende também o uso da máquina do Estado para o combate da externalidade.<sup>272</sup>

Em contraposição a Pigou surge o estudo de Ronald Coase que em resumo afirma que alguém sempre provoca a externalidade e por este motivo deve arcar com o ônus e adotar medidas para fazer cessar ou recompor o dano externo;

---

<sup>269</sup> MOTTA, Ronaldo Seroa da. **Economia ambiental**. Rio de Janeiro: FGV, 2006. p. 183.

<sup>270</sup> ARAGÃO, Maria Alexandra. **O princípio do poluidor pagador**. Coimbra: Ed. Coimbra, 1997. p. 32.

<sup>271</sup> PIGOU, Arthur Cecil. **The theory of unemployment**. Londres: Macmillan, 1933, p. 42 apud: KEYNES, John Maynard; AOHN, Maynard. **A teoria geral do emprego, do juro e da moeda**. São Paulo: Atlas, 1992. p. 71.

<sup>272</sup> PIGOU, A. C. **La economía del bienestar**. Traduzido por Sánchez Ramos. Madrid: Aguilar, 1946. p. 28-45. Livre tradução

questiona também o uso da administração estatal sob o argumento de que tal prática pode gerar custos superiores aos causados pela externalidade.<sup>273</sup>

Deste entendimento, resulta a conclusão conhecida como Teorema de Coase, que em se os custos de transação forem nulos ou irrisórios, a alocação inicial de direitos efetuada pelo ordenamento jurídico não influirá sobre o resultado da contenda armada em torno da externalidade, pois os afetados acabarão por resolvê-la, por meio de um processo de autocomposição, no sentido da distribuição mais eficiente dos recursos negociados. As críticas ao teorema decorrem da dificuldade de sua aplicação concreta, em razão da improbabilidade da inexistência de custos de transação.<sup>274</sup>

Outro item que deve ser analisado é a questão do consumo, um fator de externalidade; quanto maior o incentivo a sua prática, seja via propaganda ou não, maior será o número de produtos e de compradores, e, como consequência maior a demanda.

A educação e a informação ambiental são instrumentos que podem auxiliar na obtenção de uma redução desta modalidade de externalidade, mas mesmo assim somente uma parte do problema seria superado.

Como solucionar tal questão? As externalidades negativas causam um descompasso na atividade econômica, no princípio de igualdade, na livre concorrência. Incorporar tais externalidades nos custos de produção é um dos instrumentos que o Estado pode, e deve, fazer uso para minimizar os danos ambientais, permitindo a correção das distorções do custo, ressaltando que o resultado obtido provavelmente não atingirá o limite ideal; é quase impossível obter a internalização de toda a externalidade negativa, mas certamente permitirá uma consideração redução.

A polêmica se verifica quando a análise é realizada entre o econômico e o sustentável. Por vezes, algo que não é sustentável é economicamente viável, da mesma forma, pode ser sustentável e não ser economicamente viável.

Uma das soluções propostas neste estudo é a internalização das externalidades negativas, por intermédio dos custos ambientais, que será analisado na sequência.

---

<sup>273</sup> COASE, Ronald. The problem of social cost. **Journal of Law and Economics**, v. 3, 1960. Livre tradução.

<sup>274</sup> ZYLBERSZTAJN, Décio; SZTAJN, Rachel. **Direito & Economia**: análise econômica do direito e das organizações. Rio de Janeiro: Elsevier, 2005. p. 1-8.

## 5.2 INTERNALIZAÇÃO

A relação acerca da economia, do capitalismo com o meio ambiente não é simples. Até hoje, o resultado foi mais prejudicial ao meio ambiente.

As medidas ecológicas adotadas até o momento ainda não são suficientes; várias são as causas, a atual forma de consumo, o modo de produção, no ainda desconhecimento dos males causados pela má utilização dos recursos naturais, a ausência da educação e informação ambiental, a inoperância do Estado, em especial neste campo de atuação.

Analisando a questão por um prisma mais histórico, tem-se que nos momentos iniciais do desenvolvimento econômico, os danos ambientais não eram levados em consideração, sendo inclusive aceitos como um reflexo do crescimento econômico, que apesar de não ser o ideal, era um fator inevitável.

Na teoria mais tradicional do bem-estar social (*welfare economics*), sob certas condições os mercados competitivos geram uma alocação de recursos em que é impossível promover uma realocação desses recursos de tal forma a que um indivíduo aumente o seu grau de satisfação sem que ao mesmo tempo, outro piore.

275

Com as discussões cada vez mais freqüentes sobre o tema, com os resultados da degradação ambiental passando a ser uma realidade, a própria população vem aos poucos tornando-se mais disposta a arcar com o custo para viabilizar a qualidade do meio ambiente.

Existe uma noção de que a intervenção estatal, como regulamentador em muitas vezes gera custos extras para quem são dirigidos; decorrente da teoria de Ronald Coase.

O mesmo ocorre com a regulamentação ambiental, que normalmente tem como objetivo a imposição de limites de emissão de poluentes, a redução do uso de recursos naturais, a exigência de filtros mais potentes, novos equipamentos e outros similares; tais fatos geram aumentos nos custos de produção, acarretando

---

<sup>275</sup> LONGO, Carlos Alberto; TROSTER, Luis Roberto. **Economia do setor público**. São Paulo: Atlas, 1996. p. 32.

acréscimos no produto final que por vezes, em razão da atual política tributária, leva a perda de competitividade.

Porter e Van Der Linde questionam a existência deste *trade-off*. Para eles, a regulamentação ambiental, desde que bem planejada e aplicada, pode apresentar como resultado estímulos para a fabricação de novos produtos, a busca de novos processos produtivos, o desenvolvimento de novas técnicas que permitam melhor aproveitamento dos recursos ambientais, seja pela reutilização, seja pela substituição de material, o que acaba gerando redução de custos e até um incremento na atividade, ou seja, ao final gerariam lucro e não custos; haveria portanto a inversão<sup>276</sup>.

Surge a denominada "hipótese de Porter" apresentando uma nova lógica que considerava a poluição um sinal de ineficiência produtiva e de desperdício, não uma inevitabilidade inerente ao processo, encarando as regulamentações ambientais como oportunidades de melhoria e de novos negócios.<sup>277</sup>

Dentro das idéias expostas tem-se que os recursos naturais podem ser um fator positivo de competitividade, promovendo uma eficiência econômica, estimulando a inovação e permitindo obter ganhos de competitividade.

O caminho a ser trilhado, o que deve ser buscado, é exatamente fazer com que a defesa ambiental tenha a capacidade de ser um diferencial para a colocação do produto no mercado, um *plus* que eleva a qualidade, servindo como marketing, auxiliando na manutenção do produto ou do serviço no mercado consumidor.

Já com a questão tributária, o que se propõe é a aplicação da autorização constante na Constituição Federal no inciso VI do artigo 170.<sup>278</sup>

O próprio desenvolvimento sustentável pressupõe a composição entre o comércio e o meio ambiente. A relação entre o meio ambiente, o comércio, ou seja, o desenvolvimento sustentável, deve ser formalizada de tal modo que o acesso ao mercado não seja impedido e que os recursos naturais sejam usados de forma coordenada e sustentada.

---

<sup>276</sup> PORTER VAN DER LINDE. Toward a new conception of the environment-competitiveness relationship? In: STAVINS, R. (Ed.). Economics of the environment: selected readings. New York: W. W. Norton & Company, 1995, apud YOUNG, C. E. F.; LUSTOSA, M. C. Meio ambiente e competitividade na indústria brasileira. Revista de Economia Contemporânea, Rio de Janeiro, v. 5, 2001, p. 231-259.

<sup>277</sup> YOUNG, C. E. F.; LUSTOSA, M. C. Meio ambiente e competitividade na indústria brasileira. **Revista de Economia Contemporânea**, Rio de Janeiro, v. 5, p. 231-259, 2001.

<sup>278</sup> CF.art.170.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.

Diante do conceito constitucional, não se admite que o tributo constitua uma sanção de ato ilícito. O tributo não é multa e tampouco pode ser utilizado como tal. O que se pode afirmar é que pelo nosso sistema tributário não é permitido que o tributo tenha finalidade de penalização.<sup>279</sup>

Quando se pressiona para que a preservação ambiental tenha seus custos todos absorvidos pelos agentes econômicos, diante da característica própria do capitalismo, que é a busca do lucro, surge a exigência por parte dos produtores, de alguma forma de compensação, o que acabaria por causar uma nova forma de externalidade, retornando o ciclo vicioso,

As decisões econômicas mais atuais têm sugerido que nos tributos sejam “incluídos” os custos ambientais que a atividade econômica produz; trata-se de “internalizar” estes custos.

A Declaração do Rio sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento no princípio 16 determina a “Disseminação de custos relativos à proteção ambiental”. Para que possa ser atendido tal princípio, necessário que os custos ambientais sejam difundidos, arcando com eles quem deles obtém lucro.

Na forma atual, sem a internalização dos custos, o que está sendo “sociabilizado” são os valores que os serviços públicos têm que dispor para reverter à degradação do meio ambiente; em suma ocorre a divisão do ônus com a sociedade.

Pigou com” la teoria da economia del bienestar integró el fenómeno de los costes sociales en el sistema conceptual de la economía del equilibrio neoclásico.”<sup>280</sup>

Em 1920, com o livro *The economics of Welfare*, Arthur Cecil Pigou (1877-1959) definiu pela primeira vez na ciência econômica o conceito de internalização das externalidades. Partiu do princípio de que todos os efeitos involuntários das atividades produtivas, tanto individuais como empresariais, são denominadas externalidades. Por sua vez, estas poderão ser positivas, mesmo que raras, quando beneficiam a outros, e negativas, estas mais habituais, quando prejudicam. As externalidades positivas não causam problemas, pois há só beneficiados. Já as

---

<sup>279</sup>CTN- Art. 3º Tributo é toda prestação pecuniária compulsória, em moeda ou cujo valor nela se possa exprimir, que não constitua sanção de ato ilícito, instituída em lei e cobrada mediante atividade administrativa plenamente vinculada.

<sup>280</sup>HERNÁNDEZ, Jorge Jiménez. **El tributo como instrumento de protección ambiental**. Granada: Comares, 1998. p. 74.

negativas causam os conflitos que a teoria de Pareto <sup>281</sup> procura resolver, ou seja, a utilização de um recurso por um dos agentes envolvidos, necessariamente, causa prejuízo a um outro.<sup>282</sup>

Pigou já defendia a intervenção estatal com a imposição e cobrança de uma taxa (imposto) ao poluidor, sob a justificativa de que tal procedimento permitiria obter o equilíbrio econômico; este deveria corresponder a um valor que refletisse o custo social infringido à coletividade pelo desgaste causado na utilização do recurso natural por um único agente.<sup>283</sup>

A diferença entre o custo privado e o custo social dos atos econômicos, alcunhada por Pigou de "externalidade", constitui a principal justificativa da Teoria Econômica do Bem-Estar para autorizar a intervenção do Estado no domínio econômico. Segundo o autor, a solução do problema dos efeitos externos somente poderia provir do Poder Público, entidade estranha à realidade do mercado, cujos mecanismos próprios teriam fracassado no equacionamento da questão. Propunha, assim, a aplicação de uma solução heterônoma aos sujeitos envolvidos no conflito, consistente: a) na promulgação de um estatuto normativo hábil a identificar os efeitos externos relevantes (ilícitos) e b) na imposição de gravames ou benefícios extrafiscais ao seu causador, com o objetivo de "internalizar as externalidades".<sup>284</sup>

Derani resume de forma mais precisa: Pigou analisa e conclui, no caso da falha do mercado com relação à percepção das externalidades, que o Estado deve igualmente introduzir um sistema de imposto, em caso de deseconomia externa (efeitos sociais negativos) e de subvenção ou incentivo, em caso de economia externa (efeitos sociais positivos).<sup>285</sup>

Ronald Coase, por intermédio de uma teoria econômica que pregava a ampliação de mercado e a não-intervenção do Estado, apresenta outra alternativa para permitir a internalização, por intermédio da imposição de um valor aos bens,

<sup>281</sup> Teoria do Ótimo de Pareto, dentro desta concepção, o mercado atinge um grau máximo de equilíbrio quando qualquer mudança imposta à produção, seja na aplicação dos recursos, ou na técnica empregada, não pode ser implantada sem que tenha como consequência um excessivo aumento gratuito de custos, em detrimento de uma outra atividade. Claus Germer. Estação Business Scholl. Economia política. Anotações efetuadas as aulas ministradas no mês de outubro 2007. Curitiba.Pr.

<sup>282</sup> CÂNEPA, M. E. Economia da Poluição. In: MAY, P. H.; LUSTOSA, M.C; VINHA, V. (org.) **Economia e Meio Ambiente**. São Paulo: Atlas, 2003, p. 61-77.

<sup>283</sup> CÂNEPA, M. E. Economia da Poluição. In: MAY, P. H.; LUSTOSA, M.C; VINHA, V (org.) **Economia e Meio Ambiente**. São Paulo: Atlas, 2003, p. 61-77.

<sup>284</sup> PRADO, Rodrigo Leite. **Introdução à teoria econômica dos "property rights"**. Disponível em: <[www.capes.gov.br/estudos/dados/1999..Lin\\_Pesq.pdf](http://www.capes.gov.br/estudos/dados/1999..Lin_Pesq.pdf)>. Acesso em>: 03 mar. 2007. às 11:35hs.

<sup>285</sup> DERANI, Cristiane. **Direito ambiental econômico**. São Paulo: Max Limonad, 1997. p. 108.

mas dentro de uma livre negociação entre as partes envolvidas. Coase afirma que não existe nenhum custo neutro no mercado, que o próprio é que deve realizar a negociação entre as partes, valorar tais custos.<sup>286</sup>

Analisando Coase, Derani coloca que na concepção deste economista, o pressuposto para a solução é um sistema global de direitos de propriedade dos sujeitos privados que negociam seus interesses, buscando um acordo para, assim, conseguirem uma internalização eficiente dos efeitos externos. Nestes casos o Estado não tem que cuidar da internalização dos efeitos externos por meio de um sistema de compensação intermediado pela administração pública (subvenção e impostos). Ele deve unicamente evitar, dentro da ordem contratual privada do “*property rights*” o surgimento de externalidades que não interessem a ninguém, garantindo a eficiência da completa internalização dos efeitos externos pelos sujeitos do mercado.<sup>287</sup>

Ambas, a teoria de Pigou e de Coase são criticadas, a primeira sob a alegação de que a intervenção estatal na forma proposta faria com que o preço que fosse cobrado pelo poder público causasse uma interferência prejudicial ao desenvolvimento; a segunda em razão da dificuldade de haver a estipulação de um preço dos danos ambientais que pudessem ser locados no custo de transação.

Derani, ao manifestar-se com relação ao tema, afirma: “[...] a economia de mercado atinge seu grau ótimo quando realiza uma satisfatória relação entre o uso de um recurso natural e sua conservação, encontrando um preço que permita a utilização do bem ao mesmo tempo em que o conserva”.<sup>288</sup>

Tem-se, a questão da intervenção do Estado, na forma indireta, mencionada, atuando na esfera econômica e ambiental, fazendo que seja possível a obrigação da internalização dos custos ambientais.

Para Nabais:

Entre os numerosos e diversos meios ou instrumentos de que a política (de defesa) do ambiente vem lançando mão, conta-se, como um dos mais importantes instrumentos de orientação indirecta ou mediata dos comportamentos ou condutas (dos particulares), a extrafiscalidade nas duas modalidades ou manifestações.1) a contenção, ou cerceamento das actuações antiambientais através duma maior tributação concretizada em impostos ecológicos ou até em agravamentos ecológicos de impostos, 2) o

<sup>286</sup> ZILBERSZTAJN, Décio; SZTAJN, Rachel. **Direito & Economia**: análise econômica do direito e das organizações. São Paulo: Campus, 2005. p. 99.

<sup>287</sup> DERANI, Cristiane. **Direito ambiental econômico**. São Paulo: M. Limonad, 1997. p. 109.

<sup>288</sup> DERANI, Cristiane. **Direito ambiental econômico**. São Paulo: M. Limonad, 1997. p. 131.

estímulo ou incentivo das actuações filoambientais através de eco-benefícios fiscais.<sup>289</sup>

No entanto, para permitir a internalização dos custos ambientais, um dos itens que causa problemas é a correta definição de custos ambientais; não se encontra uma definição clara e precisa. Um dos fatores de dificuldade é que na sua maioria configuram custos intangíveis.

### 5.2.1 Custos ambientais

Conforme apresentado no item anterior, o custo ambiental, normalmente é denominado de externalidade; ou como menciona Rosembuj “cuando la Administración consiente o permite la creación de situaciones de desventaja que perjudican a un conjunto de individuos<sup>290</sup>

A noção dos custos ambientais devem ser bem definidos, ou seja, representar de forma clara os valores reais, as quantidades monetárias e a devida relação com a produção.

Os custos podem ser internos ou privados, que derivam da estrutura interna para a produção e também dos custos externos, ou também chamados custos sociais, que são os gerados pelas externalidades negativas ou seja pela influência, pelos reflexos, do impacto que a atividade produtora cria, tanto de forma direta como indireta.

Tais custos ambientais ou externalidades fazem uso de bens comuns, não havendo divisão do custo social com o custo privado, ou seja, não por não serem contabilizados não são agregados aos preços.

O fato de o meio ambiente ser um bem coletivo, configura um direito e também um dever de todos para a sua preservação; o item que gera polémica decorre quanto a fruição deste bem, as vantagens dele advindas, passam a ser somente de um grupo reduzido de indivíduos.

---

<sup>289</sup> NABAIS, José Casalta. **O dever fundamental de pagar impostos:** contributo para a compreensão do estado fiscal contemporâneo. Coimbra: Almedina, 1998. p. 651-652.

<sup>290</sup> ROSEMBUJ, Tulio. **Los tributos y la protección del medio ambiente.** Madrid: Marcial Pons, 1995. p. 205.

Em síntese, o custo é dividido entre a coletividade, mas o lucro permanece para uso pessoal ou de uma elite minoritária.

Para Ribeiro, economicamente o custo social expressa os sacrifícios impostos à sociedade para que o processo produtivo se concretize; a população é onerada pelo custo monetário do produto em si como bem e consumo, assim como pelos encargos decorrentes dos resíduos expelidos sobre a natureza.<sup>291</sup>

A definição de custos sociais pode decorrer da quantificação, da forma como os recursos naturais são usados ou destruídos na condução das atividades da empresa e pagos por outros, no caso o erário público.

Os custos sociais, ambientais afetam a saúde da população, eliminam ou deterioram o valor das propriedades e causam o esgotamento prematuro dos recursos naturais, portanto devem ser eliminados, ou minimizados ao máximo, até como medida de economia para os cofres públicos.

Porém, a internalização dos custos não pode ser meramente contábil, deverá ocorrer de forma efetiva, refletindo da melhor forma possível os prejuízos que são verificados cotidianamente.

A sociedade acaba arcando com os custos ambientais não internalizados, normalmente tal processo ocorre de duas formas: ou pelo financiamento das medidas de despoluição, de recuperação da natureza, com verbas retiradas do erário público ou com o convívio diário com um ambiente degradado, onde a qualidade de vida é reduzida e de onde também decorrem prejuízos aos cofres públicos, pois o aumento das despesas com a saúde pública passa a ser crescente.

Os custos contábeis devem incluir os custos sociais, os denominados custos intangíveis, em que são incluídos os custos ambientais; os sistemas de custos atualmente utilizados não consideram e tampouco internalizam os custos ambientais, os fatores externos que porque não integram o valor final do produto, tampouco refletem nos preços praticados no mercado.

Como não ocorre a integralização, os custos ambientais que não fazem parte da contabilidade das empresas, mas que causam danos, provocam alterações ao meio ambiente, e como não são suportadas de forma direta por quem polui, geram uma sobrecarga à sociedade de forma geral, o denominado custo social.

---

<sup>291</sup> RIBEIRO, Maisa de S. **Contabilidade e meio ambiente**. 1992. Dissertação (Mestrado em Ciências Contábeis) – Universidade de São Paulo, 1992.

Custo social na linguagem econômica expressa os sacrifícios impostos à sociedade para que o processo produtivo se concretize. A população é onerada pelo custo monetário do produto, como bem de consumo além de arcar também com os encargos dos resíduos produzidos e que não são absorvidos pela natureza.<sup>292</sup>

Como o custo ambiental não é internalizado por todas as empresas, os bens, produtos e serviços acabam sendo oferecidos no mercado por um valor inferior ao real, provocando uma concorrência desleal.

Rosembuj coloca a questão da seguinte forma:

Em nuestro caso la Administración autoriza la realización de actividades que producen residuos. Es evidente que esta actividad consentida por la Administración (siempre que se den los requisitos que lo permitan, de acuerdo con la legislación de residuos aplicable, autorizar aquella actividad de producción de residuos) es perjudicial para el medio ambiente por sus consecuencias, por tanto, es perjudicial para la colectividad. Precisamente esta actividad dañosa perjudicial es la que grava con esta “contribución negativa”. El criterio de cuantificación puede ser los costos de prevención o de restauración de los daños causados.<sup>293</sup>

A internalização dos custos ambientais permitirá que seja determinado o valor real dos bens, produtos e serviços, ou seja, as externalidades negativas serão contabilizadas, compondo o preço final.

Quando à matéria-prima utilizada, enfim, os produtos refletirem de maneira adequada os custos ambientais, via internalização, os recursos naturais serão devidamente valorados. Haverá uma clara e explícita noção do montante da degradação ambiente, do quanto efetivamente se gasta, incluindo-se os bens comuns oriundos da natureza podendo ser mensurado qual o custo que está embutido na degradação ambiental; ocorrerá, desta forma, a aplicação de um custo mais próximo da realidade, que refletirá no preço final; o mercado, o consumidor é quem dará a palavra final, acerca da permanência ou não do produto nos centros econômicos.

A internalização dos custos ambientais, tem que levar em consideração os produtos, a forma de produção de cada item; desta forma, a forma de fiscalização, a base de cálculo dos custos sociais será diferenciada. Mas, de modo geral, o que se

---

<sup>292</sup> MOTTA, Ronaldo Seroa da. **A natureza também tem seu preço**. Rio de Janeiro: Rumos, 1991. p. 12-14.

<sup>293</sup> ROSEMBUJ, Tulio. **Elementos de derecho tributário**: renta personas físicas Barcelona: PPU . 1990. v. 2. p. 71.

deve levar em consideração é a quantificação do dano ambiental, as políticas de reciclagem adotadas, os modos de descartes dos produtos e outras ações similares.

Todavia, para que possa ser efetivada tal situação, em razão da existência das externalidades negativas e da necessidade da internalização dos custos ambientais, torna-se necessário um agente regulador e fiscalizador. Legitima-se nesses casos a intervenção estatal de forma indireta, tema explicitado em itens anteriores.

Para que possa ocorrer o equilíbrio entre a atividade econômica e o uso adequado dos recursos oriundos do meio ambiente, necessário o apoio do Estado, por intermédio de políticas públicas adequadas, responsáveis.

Impõe-se a aplicação de uma política pública, desvinculada dos interesses pessoais ou partidários. Deve-se buscar novas formas, métodos, procedimentos que incentivem e ao mesmo tempo reduzam os prejuízos que as restrições ao uso dos recursos naturais poderão causar no crescimento econômico; a busca de uma conciliação entre os interesses inicialmente conflitantes é um dever estatal, que possui legitimidade para tanto.

A internalização dos custos ambientais é um dos instrumentos de que o Estado dispõe, se acompanhado de programas de conscientização ambiental, de novos conceitos, mudança de hábitos e costumes, com alternativas que sejam economicamente e ambientalmente viáveis, com o aumento da responsabilidade social das empresas, o resultado obtido provavelmente será a modificação no modelo econômico e haverá uma política governamental mais legítima e cidadã.

## 6 OS PRINCÍPIOS ECONÔMICOS E TRIBUTÁRIOS

### 6.1 PRINCÍPIOS

A definição de princípio jurídico torna-se necessária para uma melhor compreensão do tema.

Mello define princípio jurídico:

como mandamento nuclear de um sistema, verdadeiro alicerce dele, disposição fundamental que se irradia sobre diferentes normas compondo-lhes o espírito e servindo de critério para sua exata compreensão e inteligência, exatamente por definir a lógica e racionalidade do sistema normativo, no que lhe confere a tônica e lhe dá sentido harmônico.<sup>294</sup>

Para Cretella Jr. “os princípios de uma ciência são proposições básicas fundamentais, típicas, que condicionam todas as estruturas subseqüentes; neste sentido, são os alicerces da ciência”.<sup>295</sup>

Já para Reale, os princípios são verdades fundantes de um sistema de conhecimento, como tais admitidas, por serem evidentes ou por terem sido comprovadas, mas também por motivos de ordem prática de caráter operacional, isto é, como pressupostos exigidos pelas necessidades da pesquisa e práxis.<sup>296</sup>

Ataliba sintetiza ensinando que os princípios são as linhas mestras, os grandes nortes, as diretrizes magnas do sistema jurídico. Apontam os rumos a serem seguidos por toda a sociedade e obrigatoriamente perseguidos pelos órgãos do governo (poderes constituídos).<sup>297</sup>

Carvalho entende que os princípios são impregnados de valor; além de serem norma, os princípios acabam exercendo significativa influência sobre porções do ordenamento jurídico, informando o vetor de compreensão de múltiplos segmentos.<sup>298</sup>

---

<sup>294</sup> MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de direito administrativo**. 17. ed. São Paulo: Malheiros, 2004. p. 841-842.

<sup>295</sup> CRETELLA JR, José. Os cânones do direito administrativo brasileiro. **Revista de Informação Legislativa**, Brasília, n. 25, p. 97, mar, 1988, p. 7.

<sup>296</sup> REALE, Miguel. **Lições preliminares de direito**. 27. ed. São Paulo: Saraiva, 2002. p. 303.

<sup>297</sup> ATALIBA, Geraldo. **República e constituição**. 2. ed. São Paulo: Malheiros, 1998. p. 34.

<sup>298</sup> CARVALHO, Paulo de Barros. **Curso de direito tributário**. São Paulo: Saraiva. 1996, p. 93.

O Estado não deve proteger apenas um princípio, também deve proteger a realização dos demais; todos devem ser garantidos ao mesmo tempo. Existindo mais de um meio para atingir um fim, deve-se escolher aquele meio que, para atingir um fim, produza menos efeitos negativos relativamente aos outros princípios, que também têm que ser garantidos.

A violação de um princípio é muito mais grave do que a transgressão de uma regra, pois enquanto esta ofenderia um específico mandamento, aquela implicaria ofensa a todo o sistema: é a afirmação de Mello.<sup>299</sup>

O núcleo dos princípios somente será alcançado por meio de um processo de complementação e limitação entre eles.<sup>300</sup>

Celso Mello e Humberto Avila possuem entendimento diversos, acerca de princípios e regras, o objetivo das transcrições é apresentar os pontos convergentes dos doutrinadores, em especial no tocante a importância e a relevância dos princípios.

Os princípios não determinam o ordenamento somente por meio das derivações dedutivas, dimensionam-se em sua justa posição como critérios de valor da realidade.<sup>301</sup>

Para Roque Carrazza, princípio jurídico é um enunciado lógico, implícito ou explícito, que, por sua grande generalidade, ocupa posição de preeminência nos vastos quadrantes do direito e, por isso mesmo, vincula, de modo inexorável, o entendimento e a aplicação das normas jurídicas que com ele se conectam.<sup>302</sup>

Seguindo este entendimento, pode-se colocar os princípios jurídicos como verdadeiros comandos ordenadores do sistema, entendendo-se como princípios constitucionais aqueles consagrados de forma expressa ou implícita na Constituição Federal. O princípio, pois, tem um alcance maior do que a regra.

A Constituição Federal possui um forte conteúdo principiológico, dessa forma, para que se possa interpretar qualquer regra, tanto a constitucional como a infraconstitucional, deve-se ter como limites os princípios.

Para melhor entendimento da questão, far-se-á uma rápida distinção entre regras e princípios.

---

<sup>299</sup> MELLO, Celso Antônio Bandeira. **Curso de direito administrativo**. 17. ed. São Paulo: Malheiros, 2004. p. 848.

<sup>300</sup> ÁVILA, Humberto. **Teoria dos princípios**. 2. ed. São Paulo: Malheiros, 2003. p. 26.

<sup>301</sup> LARENZ, Karl. **Metodologia de la ciência del derecho**. Barcelona: Ariel, 1994. p. 494.

<sup>302</sup> CARRAZZA, Roque Antônio. **Curso de direito constitucional tributário**. 12. ed. São Paulo: Malheiros, 1999, p. 32-33.

### 6.1.1 Distinção entre princípios e regras

Princípio quer dizer início, começo, base, advém do termo latino *principium*; no sentido jurídico significa *normas elementares* ou os *requisitos primordiais* instituídos como base, como *alicerce* de alguma coisa.<sup>303</sup>[grifos autor]<sup>304</sup>

Regra deriva do latim *regula de regere*; entende-se tudo que se dispõe ou que se estabelece para servir de modo, ou forma para a execução dos atos. Juridicamente, a regra traz o sentido geral, é o modo de proceder, é a imposição de forma ou a conduta imposta no texto legal.<sup>305</sup>[grifos autor]

Para Alexy:

os princípios são mandatos de otimização, que estão caracterizados pelo fato de que podem ser cumpridos em diferentes graus cuja medida devida de seu cumprimento não somente depende das possibilidades reais, mas também das jurídicas. O âmbito das possibilidades jurídicas é determinado por princípios e regras opostos. As regras são normas que podem ser cumpridas ou não. As regras contêm determinações no âmbito fático e juridicamente possível. Isso significa que a diferença entre regras e princípios é qualitativa e não de simples escolha. Toda norma ou bem é uma regra ou é um princípio.<sup>306</sup>

Dworkin afirma que “si se da un conflicto entre dos normas, una de ellas no puede ser válida. La decision a respecto de cuál es válida y cuál debe ser abandonada o reformada, deve tomarse apelando a consideraciones que trasciendem las normas mismas.”<sup>307</sup>

Paulo de Barros Carvalho sustenta a tese, baseado nos ensinamentos de Dworkin de que princípios e regras não se confundem.<sup>308</sup>

Dworkin ainda afirma que:

as regras são aplicáveis na forma do tudo ou nada, efetivando-se os fatos por elas descritas, afirma-se a validade da regra, caso contrário, deve a

<sup>303</sup> SILVA, De Plácido e. **Vocabulário jurídico**. Rio de Janeiro: Forense, 1992. v. 3. p.

<sup>304</sup> O uso do dicionário tem o mesmo objetivo anteriormente mencionado.

<sup>305</sup> SILVA, De Plácido e. **Vocabulário jurídico**. Rio de Janeiro: Forense, 1992. v. 3. p. 75.

<sup>306</sup> ALEXY, Robert. **Teoria de los derechos fundamentales**. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales, 1993, p. 86-87.

<sup>307</sup> DWORKIN, Ronald. **Los derechos en serio**. Barcelona: Ariel Derecho, 2004. p. 78

<sup>308</sup> CARVALHO, Paulo de Barros. Sobre os princípios constitucionais tributários. **Revista de Direito Tributário**, n. 5, v. 15. p 154.

mesma ser afastada, com a declaração de invalidade; os princípios jurídicos, pois atuam de forma diversa.<sup>309</sup>

Torres inclui além dos princípios e regras, também os valores:

Afirmando que estes se incorporam ao ordenamento jurídico democrático pela intermediação dos princípios constitucionais os quais “se concretizam e se expressam” (nele). Os princípios porém, não se confundem, nem com valores e tampouco com as regras, as quais se desdobram em hipóteses e conseqüências, nada obstando que um mesmo princípio, expresso ou implícito, concretize-se em inúmeras regras.<sup>310</sup>

Canotilho afirma que:

conseqüentemente, os princípios, ao constituírem exigências de otimização, permitem o balanceamento de valores e interesses, as regras não deixam espaço para qualquer outra solução, pois se uma regra vale deve cumprir-se na exacta medida das suas prescrições, nem mais nem menos.[...] em caso de conflito entre princípios, estes podem ser objeto de ponderação, de harmonização, pois eles contêm apenas exigências ou standard, em primeira linha (prima facie) que devem ser realizadas, as regras contêm fixações normativas definitivas, sendo insuscetível à validade simultânea de regras contraditórias.<sup>311</sup>

Os princípios têm uma dimensão que falta às regras: a dimensão de peso e a importância,<sup>312</sup> mas ambos, são de fundamental importância para o direito.

Conforme Sarmento coloca:

Os princípios são indispensáveis porque, além de refletirem os valores mais caros da sociedade conferem à Constituição mais flexibilidade, de modo a melhor se adaptar às mudanças que se apresentarem. Os princípios dão abertura à Constituição, tornando-a um espaço livre para complementação, entretanto, é inarredável que ao lado deles existam regras, para que a abertura dos sistemas não prejudique sua segurança e estabilidade.<sup>313</sup>

As opiniões dos autores convergem sobre a importância dos princípios, do papel relevante que exercem, mas divergem da forma de aplicação quando ocorre o conflito ou aparente colisão entre ambos.

<sup>309</sup> DWORKIN, Ronald. **Levando os direitos a sério**. São Paulo: M. Fontes, 2002. p. 43.

<sup>310</sup> TORRES, Ricardo Lobo. **Ética e justiça tributária**. Direito Tributário. São Paulo: Dialética, 1998, 173-186.

<sup>311</sup> CANOTILHO, J. J.; Gomes. **Direito constitucional**. 6. ed. Coimbra: Almedina, 1993. p. 78-98.

<sup>312</sup> DWORKIN, Ronald. **Levando os direitos a sério**. São Paulo: M. Fontes, 2002. p. 77.

<sup>313</sup> SARMENTO, Daniel. **Direitos fundamentais e relações privadas**. Rio de Janeiro: Lumem Juris. 2004. p. 84.

### 6.1.2 Conflito entre princípios e regras

As normas decorrem das regras e dos princípios; o próprio direito surge por meio das normas. Porém, dada a natureza de cada uma, os conflitos entre elas também produzem resultados diversos.

A distinção entre princípios e regras para Alexy: “constitui a base da sua fundamentação e é uma chave para a solução de problemas centrais da dogmática dos direitos fundamentais. Sem ela, não pode existir uma teoria adequada dos limites, nem uma teoria satisfatória da colisão e tampouco uma teoria suficiente acerca do papel que rege os direitos fundamentais em um sistema jurídico”.<sup>314</sup>

Grau afirma que

[...] quando em confronto dois princípios, um prevalecendo sobre o outro, as regras que dão concreção ao que foi desprezado são afastadas: não se dá a sua aplicação a determinada hipótese, ainda que permaneçam integradas, validamente (isto é dotadas de validade), no ordenamento jurídico. Insisto: resultam afastadas as regras (concreções de princípios) que dão concreção ao princípio que no confronto com outro foi desprezado. Dizendo-o de outra forma: aquelas regras que dão concreção ao princípio desprezado, embora permaneçam plenas de validade, perdem eficácia - isto é, efetividade – em relação à situação diante da qual o conflito entre princípios manifestou-se.<sup>315</sup>

Já se discute tanto a aplicação do esquema tudo ou nada aos princípios como a possibilidade de também as regras serem ponderadas. Isso porque, [...] determinados princípios como o princípio da dignidade da pessoa humana - apresentam um núcleo de sentido ao qual se atribui natureza de regra, aplicável biunivocamente”<sup>316</sup>

Conforme Schoueri:

os princípios possuem a dimensão do peso ou a importância que não é própria das regras jurídicas. Por tal dimensão, na hipótese de se entrecruzarem vários princípios, sua resolução se pondera a partir do peso relativo de cada um deles, o que, naturalmente, não se dá de modo exato. Esta dimensão não está presente nas regras, sendo necessário, na

<sup>314</sup> ALEXY, Robert. **Teoria de los derechos fundamentales**. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales, 1993. p.81-82.

<sup>315</sup> GRAU, Eros Roberto. **Ensaio e discurso sobre a Interpretação**: aplicação do Direito. 3. ed., Local: Malheiros, 2005. p. 193

<sup>316</sup> BARROSO, Luís Roberto. **Interpretação e aplicação da Constituição**. São Paulo: Saraiva, 6. ed. 2004. p. 155.

hipótese de confronto das regras, determinar qual delas prevalece e se aplica, no lugar de outra, que fica afastada.<sup>317</sup>

Canotilho diz que: “os princípios são normas jurídicas impositivas de uma otimização, compatíveis com vários graus de concretização, consoante os condicionalismos fácticos e jurídicos. As regras, por sua vez, são normas que prescrevem imperativamente uma exigência que é ou não é cumprida.<sup>318</sup> A convivência dos princípios é conflitual, já a convivência de regras é antinômica; os princípios coexistem, as regras antinômicas excluem-se”.<sup>319</sup>

O autor citado segue a mesma linha de pensamento de Alexi.

Bobbio acerca das antinomias jurídicas – choque entre duas normas incompatíveis - no caso conflito entre princípios e regras efetua as distinções colocadas como próprias (conflito entre regras) e impróprias (conflito entre princípios).<sup>320</sup>

Para Dworkin:

quando os princípios interferem, quem deve resolver o conflito tem que ter em conta o poder relativo de cada um [...] a regra não tem esta dimensão. Uma regra jurídica pode ser mais importante do que outra porque apresenta um papel mais relevante na regulação do comportamento, entretanto, se não pode dizer que uma norma seja mais importante do que outra dentro do sistema, de modo que quando duas delas entram em conflito, uma das duas substituiu a outra em virtude de seu maior peso.<sup>321</sup>

Já para Alexy:

quando uma regra entra em conflito com um princípio, a solução é mais facilmente encontrada, vez que pela hierarquia mais elevada ocupada pelos princípios, eles têm aplicação preferencial, tanto sobre as regras constitucionais como as infraconstitucionais, até por terem um grau de generalidade mais baixa. No conflito de regras, diante da posição igual quanto à hierarquia, resolve-se no âmbito da validade, sob pena de antinomia, não é possível que duas regras sejam consideradas válidas para regular o mesmo caso concreto. Diante dessa situação limite, uma das duas deverá ser necessariamente afastada do ordenamento, salvo a inserção de uma cláusula de exceção.<sup>322</sup>

<sup>317</sup> SCHOUERI, Luiz Eduardo. **Normas tributárias indutoras e intervenção econômica**. Rio de Janeiro: Forense, 2005. p. 11.

<sup>318</sup> Nos termos de Dworkin: applicable in all-or-nothing fashion.

<sup>319</sup> CANOTILHO, J. J. Gomes. **Direito constitucional**. 6. ed. Coimbra: Almedina, 1993. p. 170-/174.

<sup>320</sup> BOBBIO, Norberto. **Teoria do ordenamento jurídico** Tradução Maria Celeste Santos. 8. ed. Brasília: Universidade de Brasília, 1996. p. 89-90.

<sup>321</sup> DWORKIN, Ronald. **Levando os direitos a sério**. São Paulo: Martins Fontes, 2002. p. 179-183.

<sup>322</sup> ALEXI, Robert. **El derecho y la justicia**. Madrid: Centro de estudios constitucionales, 1993. p. 86.

Ferraz afirma:

a ausência de conflitos entre os princípios e o conseqüente equívoco das correntes que propõem sua flexibilização ou ponderação. ( ....) Portanto, o correto entendimento do que sejam os princípios, sem confundi-los com as regras e vendo-os efetivamente como diretores do sistema jurídico, exige também que não se busque ponderá-los nos aparentes conflitos que surjam. O conflito se supera mediante interpretação à luz dos princípios, afirmando-lhes e não lhes diminuindo o alcance.<sup>323</sup>

Existem situações em que haverá um aparente conflito entre princípios. De forma explicativa pode-se mencionar o artigo 170 da Constituição Federal que fixa os princípios gerais da atividade econômica, citando apenas os que serão objeto de estudo: da livre iniciativa, da livre concorrência, da defesa ambiental.

Enquanto Alexi propõe a ponderação; Dworkin distingue as expressões “tratar as pessoas igualmente e tratar as pessoas como iguais”.

A proposta ora apresentada é a igualdade de recursos, dentro da teoria da igualdade, do bem estar, que resulta na igualdade distributiva.

Necessário, em uma situação concreta que possa haver uma harmonização entre eles, de tal maneira que, sem revogar um ao outro, pois todos são princípios, possam de forma razoável propiciar a solução do aparente conflito.

Entende-se que em um dado momento, quando houver o aparente conflito, o interesse da coletividade deva prevalecer, ao menos naquela situação específica, ou seja, será aplicado o princípio que atender de forma mais geral os interesses coletivos, que abarcar o maior número de indivíduos.

No presente trabalho, a análise ocorrerá nos princípios que se relacionam de forma mais direta com o tributo ambientalmente orientado.

---

<sup>323</sup> FERRAZ, Roberto. **Princípios são universais e não comportam exceções**: Grandes questões atuais do direito tributário. São Paulo: Dialética, 2006. p. 389-401.

## 6.2 PRINCÍPIO DA LEGALIDADE

O princípio da legalidade é nota essencial do Estado de Direito. É também, por conseguinte, um princípio basilar do Estado Democrático de Direito, porquanto é essencial do seu conteúdo subordinar-se à Constituição e fundar-se na legalidade democrática. Sujeita-se ao *império* da lei, mas da lei que realize o princípio da igualdade e da justiça não pela sua generalidade, mas pela busca da equalização das condições dos socialmente desiguais.<sup>324</sup>[grifos autor]

Com relação ao princípio da legalidade tributária, reflete a principal limitação existente ao poder impositivo fiscal: na Constituição Federal, o artigo 150, I é que dispõe acerca da legalidade tributária, exigindo lei para que os tributos possam ser exigidos, majorados ou mesmo modificados.

A limitação constitucional imposta dá-se em prol da segurança jurídica dos contribuintes, como uma forma de proteção a eles contra possíveis excessos que possam ser cometidos pelos administradores públicos.

Para Barroso, o ponto de partida do intérprete há de ser sempre os princípios constitucionais, que são o conjunto de normas que espelham a ideologia da Constituição, seus postulados básicos e seus fins.<sup>325</sup>

Vê-se que o princípio da legalidade tributária é a confirmação do princípio encontrado no art. 5º, II da Constituição Federal: “ninguém será obrigado a fazer ou deixar de fazer alguma coisa senão em virtude de lei”.

Sendo o princípio da legalidade a base do Estado Democrático de Direito, o tributo cuja finalidade seja a proteção ambiental também deverá ter os requisitos e critérios determinados em lei.

Na forma já exposto vê-se que a Constituição Federal contempla e permite a aplicação do tributo ambientalmente orientado, em suas diversas espécies; seguindo a adoção do binômio dever-poder do Estado, poder-se-ia até afirmar que é dever do Estado aplicá-lo.

---

<sup>324</sup> SILVA, José Afonso da. **Curso de direito constitucional positivo**. 29. ed. São Paulo: Malheiros, 2007. p. 420.

<sup>325</sup> BARROSO, Luis Roberto. **Interpretação e aplicação da Constituição**. 6. ed. São Paulo: Saraiva, 2006. p. 151.

O princípio da legalidade é fundamental no Estado Democrático de Direito, por intermédio da lei é possível a realização do princípio da igualdade e dos demais princípios a seguir analisados.

A menção deste princípio deve-se a intenção de deixar bem claro que a legislação existe, o direito está devidamente positivado, em especial nos itens e tópicos aqui apresentados.

### 6.3 PRINCÍPIO DA IGUALDADE

O princípio da igualdade tem sua base legal, de forma genérica expressa no caput do artigo 5º da Constituição Federal. Nosso estudo será direcionado para a igualdade no âmbito tributário, que tem sua base legal no artigo 150 II da Constituição Federal.

O princípio da igualdade ultrapassa as fronteiras de um simples princípio constitucional [...] A idéia de igualdade está vinculada à justiça. A igualdade é o sistema nuclear de todo o nosso sistema constitucional. E o princípio básico do regime democrático e do Estado de Direito.<sup>326</sup>

O princípio da igualdade impõe que todos os indivíduos devem ser tratados de forma que se vejam aceitas suas diferenças, e estas sejam observadas para fazer com que cada um tenha um tratamento apropriado à sua situação. É este o cerne desse princípio, identificar os diferentes e os iguais, nem contribuintes em condições iguais de maneira desigual, sob alegação de estar praticando o princípio da isonomia tributária.<sup>327</sup>

De forma mais específica na isonomia tributária, deve haver a forma diferenciada de análise dos custos; conforme já mencionado, a não inclusão dos custos ambientais, gera um custo social, que fere de forma direta o princípio da igualdade.

Para que possa ser admitida e obtida a igualdade, no caso mencionado, a igualdade tributária, torna-se necessário que ocorram tratamentos diferenciados, para que a igualdade seja atingida.

Uckmar afirma que a igualdade perante os gravames fiscais pode ser entendida em dois sentidos:

- a) em sentido jurídico, como paridade de posição, com exclusão de qualquer privilégio de classe, religião e raça, de modo que os contribuintes que se encontrem em idênticas situações sejam submetidos a idêntico regime fiscal.

---

<sup>326</sup> CONTI, José Maurício. Princípios tributários da capacidade contributiva e da progressividade. São Paulo: Dialética, 1997, p. 25.

<sup>327</sup> AMARAL, Paulo Henrique do. **Direito tributário ambiental**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2007. p. 80.

b) em sentido econômico. Como dever de contribuir aos encargos públicos em igual medida, entendida em termos de sacrifício, em relação à capacidade contributiva dos indivíduos.<sup>328</sup>

Dentro da idéia apresentada por Uckmar, tem-se que a internalização dos custos ambientais, permitirá a paridade entre os contribuintes, pois o consumidor ao adquirir um determinado produto, saberá que nele está embutido um valor, um plus, decorrente do uso de recursos naturais; vai pagar pelo que fizer uso; eis o princípio da igualdade.

Também em termos econômicos, já que na forma acima fala-se do sentido jurídico, a internalização também permitirá que a capacidade contributiva seja respeitada, a aquisição de um produto, ao trazer no preço o custo real, nele incluído o custo social, permitirá que o consumidor faça a sua escolha, dentro dos seus critérios tanto econômicos, como sociais e ambientais, a escolha será dele, mas a opção ocorrerá de forma consciente, com a devida informação, sem valores mascarados, fictícios.

A determinação legal contida no princípio da igualdade não exige que seja concedido tratamento igual para todos, mas que todos sejam tratados como iguais; por vezes, para poder atender o princípio da igualdade necessário aplicar tratamento diferenciado, para que desta forma seja possível obter a igualdade.

O que não se pode deixar de ressaltar é que quando o tratamento diferenciado previsto na Constituição Federal, contiver uma relação coerente com o motivo da discriminação, não se pode falar em afronta ao princípio da igualdade.

A não aplicação do tratamento diferenciado nestas circunstâncias é que ofende a isonomia tributária, o princípio da igualdade.

O princípio da igualdade interdita tratamento desuniforme às pessoas. Sem embargo, consoante se observou, o próprio da lei, sua função precípua, reside exata e precisamente em dispensar tratamentos desiguais. Isto é, as normas nada mais fazem que discriminar situações, de modo que as pessoas compreendidas em umas ou em outras sejam colhidas por regimes diferentes. A algumas são deferidos determinados direitos e obrigações que não assistem a outras, por abrangidas em diversa categoria, regulada por diferente plexo de obrigações e direitos.<sup>329</sup>

---

<sup>328</sup> UCKMAR, Victor. **Princípios comuns de direito constitucional tributário**. Tradução Marco Aurélio Greco. 2. ed. São Paulo: Malheiros, 1999. p. 67.

<sup>329</sup> MELLO, Celso Antônio Bandeira. **Conteúdo jurídico do princípio da igualdade**. 3. ed. São Paulo: Malheiros, 2006. p. 12-13.

Decorre deste entendimento a legalidade de aplicação de critérios diferenciados para algumas situações, em especial na forma preconizada pelos artigos 146 A e 170, VI da Constituição Federal.

Amaral assevera:

É no campo prático que se encontram as inúmeras dificuldades em aplicar esse princípio. As pessoas são desiguais naturalmente e conseqüentemente esta desigualdade se propaga no campo social e econômico, mas o princípio da igualdade vem para corrigir essas disparidades, por exemplo com o princípio da capacidade contributiva ou princípio da progressividade.<sup>330</sup>

O tributo ambientalmente orientado é um dos instrumentos que poderá permitir que o princípio da igualdade seja aplicado de forma mais eficaz e eficiente.

Para Reale, a justiça se correlaciona com a igualdade, esta deve necessariamente orientar a criação e a aplicação do Direito, que, idealmente, serve para a realização da justiça. No campo tributário, isso quer dizer que a igualdade deve servir de parâmetro para as normas que distribuem os ônus dos tributos.<sup>331</sup>

A igualdade do tributo não significa nivelção simplista nem muito menos igualdade aritmética. Os tratamentos normativos diferenciados são compatíveis com a Constituição Federal, quando verificada a existência de uma finalidade razoavelmente proporcional ao fim visado.

Mello é categórico afirmando que por via do princípio da igualdade, o que a ordem jurídica pretende firmar é a impossibilidade de desequiparações fortuitas ou injustificadas.<sup>332</sup>

O uso gratuito dos recursos naturais, com o encargo de sua recuperação pela sociedade, via Estado, não atende a nenhum dos requisitos mencionados pelo autor, o que requer que tal situação seja devidamente modificada. O uso gratuito dos recursos naturais, com o encargo de sua recuperação pela sociedade, via Estado, não atende a nenhum dos requisitos mencionados pelo autor, o que requer que tal situação seja devidamente modificada

Uckmar coloca a questão da seguinte forma:

---

<sup>330</sup> AMARAL, Paulo Henrique do. **Direito tributário ambiental**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2007. p. 81. neste trabalho não trataremos da questão da progressividade.

<sup>331</sup> REALE, Miguel. **A nova fase do direito moderno**. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 1998. p. 402-404.

<sup>332</sup> MELLO, Celso Antônio Bandeira. **Conteúdo jurídico do princípio da igualdade**. 3. ed. São Paulo: Malheiros, 2006. p. 18.

Mas a fórmula da capacidade contributiva tem significado mais elevado e importante, na medida em que reafirma “o princípio ou preceito da igualdade de posições dos cidadãos, diante do dever tributário de prover às necessidades da coletividade”. [...] Ninguém se iluda quanto a ser possível obter igualdade em sentido absoluto, nas cargas tributárias, e isto não só pela impossibilidade de mensuração dos sacrifícios, mas pelas dificuldades técnicas de obter tal igualdade. É necessário contentar-se com uma igualdade relativa, de modo que os indivíduos que se encontram nas mesmas condições sejam submetidos a um mesmo tratamento fiscal, porque é utópico ter esperança em uma repartição absolutamente justa dos impostos entre indivíduos que não se encontram em idênticas situações.<sup>333</sup>

O princípio da igualdade é desrespeitado quando produtores e consumidores que fazem uso e usufruem de bens públicos gerados pela natureza, mas que não arcam com o custo da recuperação, deixando tal encargo para toda a sociedade, cabe ao Estado o dever de modificar tal situação.

Para que possa ser respeitado o princípio a igualdade, em especial a igualdade tributária, um dos instrumentos viabilizadores é a internalização dos custos ambientais, pois arcará com o ônus do dano ambiental, quem efetivamente dele participa, seja produzindo seja consumindo.

A igualdade não é observada quando o custo ambiental é dividido entre toda a coletividade, ainda que entre os que não participam, mesmo de que forma indireta dos benefícios decorrentes da degradação ambiental, ou seja, quando o Estado, via recursos públicos é quem deve arcar com a reparação da degradação da natureza.

As regras contidas no artigo 170 VI e artigo 146 A da Constituição Federal atendem ao princípio da igualdade, pois contemplam situações, que se não observadas causam prejuízos a quem não é parte integrante.

Comparato afirma que nunca se poderá dizer que a humanidade conseguirá um dia alcançar a perfeição em matéria de liberdade, igualdade, segurança e solidariedade.<sup>334</sup>

Fazendo uso dos ensinamentos de Dworkin, pode-se afirmar que os recursos devem ser iguais, a realidade subjetiva não pode servir de parâmetro para a repartição justa dos recursos.

Nestas situações é que o uso da internalização dos custos ambientais ou sociais como também é conhecido, torna-se um poderoso instrumentos para a obtenção da igualdade, da justiça social.

<sup>333</sup> UCKMAR, Victor. **Princípios comuns de direito constitucional tributário**. 2. ed. Tradução Marco Aurélio Greco. São Paulo: Malheiros, 1999. p. 84-85.

<sup>334</sup> COMPARATO, Fábio Konder. **Ética, Direito, moral e religião no mundo moderno**. São Paulo: Cia das Letras, 2006. p. 536-537.

Mesmo que seja uma tarefa difícil, a busca da aplicação do princípio da igualdade, em todas as suas esferas, deve ser um ideal, uma luta constante de toda a sociedade.

## 6.4 PRINCÍPIO DA CAPACIDADE CONTRIBUTIVA

O princípio da igualdade, contempla o princípio da capacidade contributiva, devendo sempre prevalecer; cabe ao Estado, a adoção de medidas que impeçam as tributações abusivas e as desigualdades.

Para Dworkin, é devido ao direito ao tratamento de igualdade, que é um princípio fundamental. Lejeune centra a questão da igualdade na apreciação das funções da tributação e sua relação com a capacidade contributiva.<sup>335</sup>

O princípio da capacidade contributiva está diretamente relacionado com os ideais históricos de justiça e igualdade, ocupa posição predominante entre os postulados fundamentais da tributação irradiando os seus efeitos sobre toda a seara fiscal.<sup>336</sup>

Na forma já mencionada, a não observância de alguns princípios básicos na tributação, em especial o da igualdade e da capacidade contributiva, foi pivô de muitas reações, revoltas e até guerras. Cabe ao Estado o dever de aplicar de forma correta os instrumentos disponíveis para evitar a ocorrência de novos e desgastantes conflitos.

Atendendo ao princípio da legalidade, a capacidade contributiva encontra respaldo legal na redação do artigo 145 § 1º da Constituição Federal.<sup>337</sup>

Mantendo a mesma coerência, de que a Constituição Federal deve ser analisada como um todo, o princípio da capacidade contributiva pode ser entendido como um dos caminhos que a tributação deve percorrer, ou seja, o contribuinte somente pode ser tributado de acordo com a sua capacidade de contribuir, respeitando as suas possibilidades financeiras de arcar com o tributo.

Desta forma, o “sempre que possível”, não traduz uma permissão, mas um dever cujo significado depende da possibilidade jurídica e ontológica, da graduação de acordo com a capacidade econômica do contribuinte.<sup>338</sup>

<sup>335</sup> LEJUENE VALCARCEL, Ernesto. **El principio de igualdad**: tratado del derecho tributario, dirigido por Andrea Amatucci, Tomo I, Bogotá: Temis, 2001, p. 223.

<sup>336</sup> DANTAS NETO, Afonso Tavares. **Temas tributários**: capacidade contributiva, custas judiciais, dação em pagamento. São Paulo: ABC, 2003, p. 10.

<sup>337</sup> CF. Art. 145 § 1º - sempre que possível, os impostos terão caráter pessoal e serão graduados segundo a capacidade econômica do contribuinte, facultado 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.

Moraes conceitua o princípio da capacidade contributiva como aquele pelo qual cada pessoa deve contribuir para as despesas coletivas de acordo com a sua aptidão econômica ou capacidade contributiva; deriva deste conceito o ideal de justiça distributiva.<sup>339</sup>

O princípio da capacidade contributiva está perfeitamente adequado ao princípio de igualdade, que por sua vez atende à aplicação da justiça, o que se proíbe é que seja dado um tratamento diferenciado de forma injustificada.

A capacidade contributiva é, na verdade, um critério de aplicação da igualdade.<sup>340</sup> [...] Do princípio da capacidade contributiva não decorre o dever de aumentar a alíquota média por causa do aumento da base de cálculo. O princípio da capacidade contributiva exige que os sujeitos passivos que possuem maior capacidade econômica, quando isso for constitucionalmente relevante para o tributo que se aplica, deverão pagar mais tributos.<sup>341</sup>[grifamos]

A lição de Avila ajusta-se de forma perfeita à internalização dos custos ambientais. Quando não são computados os custos ambientais no preço final, os produtores passam a contar com uma maior capacidade econômica, pois aumentam seus lucros mediante a divisão dos prejuízos com a coletividade. Os consumidores que adquirem o produto, inicialmente pagando um preço mais baixo que o outro, dividem o custo ambiental com quem dele não fez uso, passando a ter uma maior capacidade econômica, gerando desigualdade entre os iguais.

Portanto, fere o princípio da capacidade contributiva, da mesma forma que fere o princípio da igualdade, a não-internalização dos custos ambientais.

Pereira afirma que:

A capacidade contributiva é relacionada com a aptidão para realizar o interesse público, traduzido na Constituição, sendo que isto também integra as escolhas que devem necessariamente ser feitas na procura pela justiça; por vezes o interesse público é bem mais atingido pela ausência de tributação (ou pela sua redução) que pela própria apropriação do Estado por parte da capacidade econômica privada.<sup>342</sup>

---

<sup>338</sup> DERZI, Mizabel de Abreu Machado. Notas. In: BALLEIRO, Aliomar. **Limitações constitucionais ao poder de tributar**. Rio de Janeiro: Forense, 2006. p. 694

<sup>339</sup> MORAES, Bernardo Ribeiro. **Compêndio de direito tributário**. 3. ed. Rio de Janeiro: Forense, 1997. p. 18.

<sup>340</sup> AVILA, Humberto. **Sistema constitucional tributário**. 2 ed. São Paulo: Saraiva, 2006. p. 365.

<sup>341</sup> AVILA, Humberto. **Sistema constitucional tributário**. 2 ed. São Paulo: Saraiva, 2006. p. 386.

<sup>342</sup> PEREIRA, Cesar Guimarães **Elisão tributária e função administrativa**. São Paulo: Dialética, 2001.

A forma ora proposta não prevê aumento de alíquota, da imposição de novos tributos, mas tão-somente da preservação do interesse público. A internalização dos custos ambientais garantirá além do respeito aos princípios mencionados, também a defesa do interesse da maioria.

Godoy salienta que ver o princípio da igualdade como um princípio maior e tomar o princípio da capacidade contributiva como subprincípio que opera a igualdade, permite que se superem as aparentes antinomias geradas pelo conflito entre capacidade contributiva e medidas de extrafiscalidade.<sup>343</sup>

O autor reforça com a sua idéia a necessidade de aplicação de normas que sejam atendidas, por intermédio da aplicação da função extrafiscal, não viabilizem a internalização dos custos ambientais, permitindo que a igualdade e a capacidade contributiva esquecendo por certo da fiscal, nas diversas espécies tributárias, conforme já defendido.

O princípio da capacidade contributiva é aplicável a todas as espécies tributárias. No tocante aos impostos, o princípio é aplicável em toda a sua extensão e efetividade, já no caso dos tributos vinculados é aplicável restritivamente, devendo ser respeitados apenas os limites que lhe dão os contornos inferior e superior, vedando a tributação do mínimo vital e a imposição tributária que tenha efeitos confiscatórios.<sup>344</sup>

A capacidade contributiva tem sido considerada bipartida por alguns autores; para Gonzales a capacidade contributiva pode ser objetiva ou absoluta (que é a aptidão genérica para tributos); e a subjetiva ou relativa (que é a efetiva e concreta capacidade de pagar tributos de cada contribuinte).<sup>345</sup>

Para Godoi, da forma como Misabel Derzi delimitou os dois conceitos de capacidade contributiva, não se pode ter dúvida de que deve prevalecer, pelo menos na Ordem constitucional brasileira, a capacidade contributiva relativa.<sup>346</sup>

Concorda-se com a idéia apresentada por Conti; defende-se que a capacidade contributiva, adotando a lição de Godoy pode ser aplicada em todas as espécies tributárias, desde que seja respeitado o princípio da igualdade.

---

<sup>343</sup> GODOI, Marciano Seabra de. **Justiça, igualdade e direito tributário**. São Paulo: Dialética, 1999. p. 192.

<sup>344</sup> CONTI, José Mauricio. Princípios tributários da capacidade contributiva e da progressividade. São Paulo: Dialética, 1997. p. 65.

<sup>345</sup> GONZÁLES, Eusebio Lejeune: **Derecho tributário**. Salamanca: Plaza Universitaria, 1997. v. I.

<sup>346</sup> GODOI, Marciano Seabra de. **Justiça, igualdade e direito tributário**. São Paulo. Dialética 1999. p. 192-199.

Oliveira resume bem este entendimento:

quer se pense no princípio como pressuposto da tributação quer enquanto critério de graduação do tributo não se poderá conceber um sistema tributário apenas 'parcialmente' adequado à capacidade contributiva, ou seja, somente certo tipo de tributo respeitando a Ordem Constitucional e outros não.<sup>347</sup>

Seguindo o entendimento da interpretação sistemática da Constituição Federal, do texto constitucional como um todo, entende-se que a capacidade contributiva pode ser aplicada em todas as espécies de tributos, complementada pela igualdade.

A igualdade, se refere aos indivíduos que apresentem situação física ou legal igual, a norma determina tratamento igual para os iguais e não para todos indistintamente, não se verifica tampouco qualquer conflito com a capacidade contributiva.

Também pode-se mencionar a denominada “teoria do sacrifício” na forma explicitada por Adam Smith, aponta para que a capacidade contributiva, seja derivada da igualdade; todos devem suportar o mesmo ônus, realizar o mesmo sacrifício. Certamente nestes casos deverá ser observado que a igualdade somente será atendida quando forem devidamente observadas as desigualdades de cada um.<sup>348</sup>

A capacidade contributiva será devidamente observada e atendida quando o preço de um produto refletir os custos reais e não artificiais, incluindo os custos ambientais ou como é denominada por alguns, de custo social.

O princípio da igualdade deve ser determinante para todas as atividades e formas de atuação, já a capacidade contributiva tem uma aplicação mais definida e direcionada na esfera tributária.

---

<sup>347</sup> OLIVEIRA, José Marcos. **Capacidade contributiva**: conteúdo e eficácia do princípio. Rio de Janeiro: Renovar, 1988. p 47.

<sup>348</sup> CARNEIRO, Ricardo. **Os clássicos da economia**. São Paulo: Ática.2004.p.15-24.

## 6.5 PRINCÍPIO DA LIVRE INICIATIVA

O regime econômico adotado na Constituição Federal é o da livre iniciativa.<sup>349</sup>

Para Reale, a livre iniciativa:

Não é senão a projeção da liberdade individual no plano da produção, circulação e distribuição das riquezas, assegurando não apenas a livre escolha das profissões e das atividades econômicas, mas também a autônoma eleição dos processos ou meios julgados mais adequados à consecução dos fins visados. Liberdade de fins e de meios informa o princípio da livre iniciativa, conferindo-lhe um valor primordial, como resulta da interpretação conjugada dos citados art. 1º e 170.<sup>350</sup>

Derani afirma que a

Liberdade de iniciativa econômica no mercado possui conteúdo ambíguo. Ela designa tanto liberdade de empresa, como liberdade de acesso ao exercício de profissões (liberdade de trabalho). Subentende, igualmente liberdade contratual, que permite ao agente econômico, produzir, comprar, vender, fixar preço, quantidades em função de sua vontade, limitada pela reciprocidade contratual.<sup>351</sup>

Ainda com relação à liberdade de iniciativa econômica, Silva afirma que o princípio da livre iniciativa “é certamente o princípio básico do liberalismo econômico [...] Será legítima quando exercida no interesse da justiça social. Será ilegítima, quando exercida com objetivo de puro lucro e realização pessoal do empresário.”<sup>352</sup>

Salomão Filho ressalta que:

livre iniciativa não é sinônimo de liberdade econômica absoluta (...). O que ocorre é que o princípio da livre iniciativa, inserido no caput do art. 170 da Constituição Federal, nada mais é do que uma cláusula geral cujo conteúdo é preenchido pelos incisos do mesmo artigo. Esses princípios claramente definem a liberdade de iniciativa não como uma liberdade anárquica, porém social, e que pode, conseqüentemente, ser limitada<sup>353</sup>

<sup>349</sup> CF. art. 1º IV e art. 170 caput e parágrafo único

<sup>350</sup> REALE, Miguel. Inconstitucionalidade de congelamentos. **Folha de S. Paulo**. 1 out.1998. p. A-3.

<sup>351</sup> DERANI, Cristiane. **Atividade do Estado na produção econômica**: interesse coletivo, serviço público e privatização. 174 p. Tese (Doutorado em Economia) - Universidade de São Paulo, 2000.

<sup>352</sup> SILVA, José Afonso da. **Curso de direito constitucional positivo**. 29. ed. São Paulo: Malheiros, 2007. p. 794.

<sup>353</sup> SALOMÃO FILHO, Calixto. **Regulação da atividade econômica** (princípios e fundamentos jurídicos). São Paulo: Malheiros, 2001. p. 93-94.

A ordem econômica presente na Constituição de 1.988 claramente optou por um sistema em que a livre iniciativa tem um papel primordial, o Estado deve adotar as medidas que forem necessárias para não permitir o bloqueio, a proibição deste princípio; mas também não existe um direito ilimitado da livre iniciativa, nestes casos é que se verifica a necessidade da atividade normativa e reguladora do Estado.

Grau ao tratar do tema, ressalta o aspecto social deste princípio:

No sentido social que, conotando a expressão atividade econômica, no artigo 170, o gênero e não a espécie (atividade econômica em sentido amplo, pois), toda ela, inclusive a desenvolvida, pelo Estado, no campo dos serviços públicos, deve ser (estar) fundada na valorização do trabalho humano e na livre iniciativa”.<sup>354</sup>

A livre iniciativa e a ação dos agentes econômicos devem calibradas para um objetivo comum, direcionada para desideratos que transcendam os interesses puramente individuais, de sorte a exigir que se compatibilizem com os interesses sociais e, além disso, concorram para realizá-los.<sup>355</sup>

Em síntese, se de um lado a Constituição assegura a livre iniciativa, de outro determina ao Estado a adoção de todas as providências tendentes a garantir o efetivo exercício do direito.

Porém, a livre iniciativa não significa autorização para exercer qualquer atividade; não estará sendo ferido o princípio se a atividade exercida for prejudicial à coletividade; a observância do princípio da livre iniciativa também se agrega aos demais princípios constitucionais tratados neste trabalho.

Dentro do posicionamento esboçado no tópico do aparente conflito de princípios, neste caso concreto, deverá prevalecer o interesse social, da coletividade, a livre iniciativa não pode ser utilizada como instrumento de devastação ambiental, sob pena de serem desrespeitados os demais princípios.

A proteção à livre concorrência considerada como um desdobramento do princípio da livre iniciativa, requer a garantia da liberdade de atuação aos agentes econômicos; somente desta forma existirá realmente a concorrência.

---

<sup>354</sup> GRAU, Eros Roberto. **Ensaio e discurso sobre a Interpretação**: aplicação do Direito. 3. ed., Local: Malheiros, 2005. p. 205.

<sup>355</sup> MELLO, Celso Antônio Bandeira de. Eficácia das normas constitucionais. **Revista de direito público**. São Paulo, v. 14, n. 57, p. 235, jan-jun. 1981.

## 6.6 PRINCÍPIO DA LIVRE CONCORRÊNCIA

Ferreira Filho afirma que “o princípio da livre iniciativa reclama a livre concorrência, que também é erigida em princípio”.<sup>356</sup>

A livre concorrência é outro princípio constante em nossa ordem econômica, expressamente previsto no inciso IV do art. 170 da Constituição Federal e também no § 4º do art. 173<sup>357</sup> O princípio da livre iniciativa tem uma estreita ligação com a livre concorrência.

Os meios de produção sofreram grandes modificações, passaram da atividade artesanal para modos de produção altamente técnicos; tais alterações provocaram aumento tanto na quantidade como na qualidade da produção, mas permitiu o acréscimo de novos elementos para a configuração de atos de concorrência, por vezes extremamente desvantajosos para alguns segmentos.

Apesar do entendimento de que a livre concorrência é decorrente da livre-iniciativa, o legislador deu a ele um destaque especial, tanto que o expressou no inciso IV do artigo 170 da Constituição Federal.

Decorre daí a necessidade de uma regulamentação da denominada economia de mercado, buscando coibir o abuso do poder econômico, o abuso de direito.<sup>358</sup>

Vaz conceitua a livre concorrência como:

Uma ação desenvolvida por um grande número de competidores, atuando livremente no mercado de um mesmo produto, de maneira que a oferta e a procura provenham de compradores ou vendedores cuja igualdade de condições os impeça de influir, de modo permanente e duradouro, nos preços de bens ou serviços.<sup>359</sup>

Rosembuj defende que

Por lo tanto no parece persuasivo el reduccionismo económico para defender el comercio por sobre y em detormimento de la natureza y calidad

<sup>356</sup> FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. **Curso de direito constitucional**. 26. ed. São Paulo: Saraiva, 1999. p. 354.

<sup>357</sup> A lei reprimirá o abuso do poder econômico que vise à dominação dos mercados, à eliminação da concorrência e ao aumento arbitrário dos lucros.

<sup>358</sup> Quando a conduta da empresa no exercício de um direito ultrapassa a média da normalidade, essa anomalia é que nos diz se o ato praticado é lícito ou abusivo.

<sup>359</sup> VAZ, Isabel. **Direito econômico de concorrência**. Rio de Janeiro: Forense, 1993. p. 27

de la discriminación y los elementos que la sostienen, sean ambientales, de salud o vida, o, asimismo, de condiciones sociales del trabajo. Pero no lo es porque, en verdad, el acceso al mercado y las preferencias del consumidor entre productos o servicios similares se verifica cuando son efectivamente similares. Y, aunque sea de Perogrullo<sup>360</sup>, no hay semejanza cuando el desvalor de alguno de ellos no comparece em los otros.<sup>361</sup>

O elemento comportamental– a competitividade– é que define a livre concorrência. A competitividade exige, por sua vez, descentralização de coordenação como base da formação dos preços, o que supõe livre iniciativa e apropriação privada dos bens de produção.<sup>362</sup>

A concorrência, o poder econômico, não são coibidos pela norma constitucional, ambos são próprios do sistema capitalista. O que é proibido, condenado é a utilização desse direito de forma indevida, desleal.

Quando o poder econômico passa a ser usado com o propósito de impedir a iniciativa de outros, com a ação no campo econômico, ou quando o poder econômico passa a ser o fator concorrente para um aumento arbitrário de lucros do detentor do poder, o abuso fica manifesto.<sup>363</sup>

Silva retrata bem a situação econômica de todo um sistema quando alguns fazem uso de bens que pertencem a todos, mas nada pagam pela utilização. Evidente fica a configuração da concorrência desleal. A concorrência normalmente é tratada, em seu lado negativo, com o estudo do monopólio, do oligopólio, cartel , holding, dumping, truste, mas deixam de lado uma das formas mais comuns e quem sabe mais desleal, a não-internalização dos custos ambientais. ,

A espécie de concorrência de que trata este trabalho, decorre da não inclusão nos custos do uso dos recursos naturais, que causem degradação na natureza e cuja recomposição seja custeada com recursos do erário público; o princípio da livre concorrência é desrespeitado quando um produtor não agrega ao seu preço, um custo ambiental que será um encargo de toda a coletividade.

Ferraz Jr explicita:

<sup>360</sup> Pero Grullo. Famoso personaje folklórico que gustaba de repetir verdades de todos sabidas y sentencias que de tan evidentes no precisaban ser dichas. Verdades de Perogrullo. Por extensión, tonterías, hechos simples y fáciles que no requieren mayor esfuerzo de comprensión.

<sup>361</sup> ROSEMBUJ, Tulio. **Medio ambiente y comercio mundial**: los impuestos. Barcelona. El fisco, 2005. p. 97.

<sup>362</sup> GRAU, Eros Roberto. **Ensaio e discurso sobre a Interpretação**: aplicação do Direito. 3. ed., Local: Malheiros, 2005. p. 210.

<sup>363</sup> SILVA. José S. Afonso. **Curso de direito constitucional positivo**. 29.ed. São Paulo: Malheiros. 2007. p. 794.

[...] se a livre iniciativa pode manifestar-se como poder econômico no âmbito do mercado livre é preciso coibir o seu abuso( condutas abusivas) tanto quanto é necessário também coibir que o livre mercado venha a produzir estruturas impeditivas da livre iniciativa( estruturas abusivas). É pois neste hiato entre a livre concorrência e livre iniciativa que entre o Estado como agente regulador, para, na forma da lei, reprimir o abuso do poder econômico ( livre iniciativa no contexto estrutural do mercado livre.<sup>364</sup>

Salomão Filho comenta o posicionamento de duas das principais teorias ou Escolas acerca do tema:

- a) Escola Neoclássica ou *Chicago School* que defende a tese de que o direito concorrencial deve buscar acima de tudo a proteção ao consumidor.
- b) Escola Ordo-Liberal ou Escola de *Freiburg* para quem direito concorrencial deve ser visto como possibilidade de competição e de escolha, a proteção ao consumidor aparece como consequência da liberdade de concorrência.<sup>365</sup>

O questionamento que se faz à primeira é que alguns procedimentos que podem inicialmente beneficiar o consumidor, na seqüência podem causar danos, por vezes de grande monta, tanto aos consumidores como à sociedade de modo geral. Um exemplo bem típico é a utilização dos recursos naturais sem a devida internalização dos custos ambientais.

Em um primeiro momento, o consumidor aparentemente é beneficiado com a possibilidade de adquirir produtos com preços menores, mas a médio e a longo prazo, os custos sociais , ambientais e também os econômicos irão gerar prejuízos direto ao consumidor, influenciando inclusive na sua qualidade de vida, pela deteriorização da natureza.

Na outra escola, com a internalização dos custos ambientais, e conseqüente redução da degradação da natureza, será colocado no mercado um produto com um preço mais próximo do custo real; o consumidor, o mercado em geral é quem decidirá acerca da aquisição ou não do produto e ou serviço, mas os preços não serão disfarçados, refletirão um valor mais próximo do custo real.

Rosembuj coloca de forma bem clara:

<sup>364</sup> FERRAZ JR., Tércio Sampaio. Obrigação tributária acessória e limites de imposição: razoabilidade e neutralidade concorrencial do Estado. In. FERRAZ, Roberto (coord.) **Princípios e limites da tributação** São Paulo: Quartier Latin, 2005. p. 728.

<sup>365</sup> SALOMAO FILHO, Calixto. **Direito Concorrencial**. São Paulo: Malheiros, 1998. p. 19 - 22.

O perjuicio ambiental existe cualquiera que sea su protagonista, agente o ejecutor y lo que corresponde es adecuar las reglas que permitan compatibilizar los intereses puestos en juego. Hay un coste, mínimo social, de ambiente, de salud o vida que añade valor al producto, que no desvalor, facilitando los términos reales de comparación. Los productos son semejantes cuando substantivamente lo son. A partir de ello el consumidor tiene la última palabra.<sup>366</sup>

Reforça-se a defesa da idéia de que com a internalização dos custos ambientais, o princípio da livre concorrência será atendido de forma mais plena e certamente atingirá de maneira mais direta seus objetivos; o inverso também é verdadeiro.

A forma contábil atualmente adotada pode gerar uma concorrência desleal, em razão do desequilíbrio econômico que os custos ambientais não computados podem propiciar. O Estado tem o dever de coibir tais situações. A concorrência somente será efetivamente livre quando o princípio que a embasa for devidamente respeitado, no caso em estudo, o custo repassado aos preços seja o mais próximo da realidade, o mercado, o consumidor é quem dará a última palavra.

A concorrência com a internalização dos custos ambientais ficará a cargo da forma como cada produtor irá adaptar-se, do modo que escolher para produzir seus produtos, da tecnologia utilizada, mas os preços refletirão os seus custos reais e não os subsidiados pela própria sociedade.

---

<sup>366</sup>ROSEMBUJ. Tulio. **Comércio mundial y medio ambiente**: los impuestos. Barcelona: El Fisco, 2005. p. 98/101.

## 6.7 PRINCÍPIO POLUIDOR PAGADOR

Para poder atender aos casos em que há ocorrência do dano ambiental, foi desenvolvido o denominado *principe pollueur-payer* –princípio do poluidor pagador [PPP], segundo o qual o dano ecológico deve ser ressarcido por quem dele se houver beneficiado, seja o próprio causador do dano ou o adquirente do produto para cuja fabricação foi provocado o dano. Este último, ao adquirir o produto, paga o valor acrescido do custo ambiental. Ocorre a internalização do custo ambiental

Aragão ao comentar a natureza jurídica do Princípio do Poluidor Pagador afirma que o PPP começou por ser apenas um princípio econômico, visando alcançar a máxima eficiência na internalização dos custos, mas ascendeu posteriormente a princípio geral de direito, podendo considerar-se actualmente um princípio de ordem pública ecológica. A OCDE, grande defensora do PPP, classifica-o como uma regra de bom senso económico, jurídico e político.<sup>367</sup>

Pelo conceito do Princípio do Poluidor Pagador pode-se constatar que leva à internalização dos custos, ou seja, o agente poluidor deve pagar os custos da poluição a que deu origem, mas reforçando, não se pode em hipótese alguma interpretar de forma errônea este princípio, ou seja, de que pagando pode poluir, se houver o dano, deve sim reparar, indenizar, mas sem prejuízo das demais sanções.

No Brasil, aceita-se que o princípio do poluidor pagador foi introduzido em no ordenamento jurídico pelo art. 4º, VII, sendo complementado pelo art. 14, §1º, ambos da Lei de Política Nacional do Meio Ambiente, Lei nº 6.938, de 31.08.1981.

Este princípio mereceu previsão constitucional, eis que o art. 225, § 2º, da CF/88 prevê que "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".

O poluidor deve suportar as despesas das medidas decididas pelas autoridades públicas para assegurarem um ambiente num estado aceitável, os custos destas devem-se refletir no custo dos bens e serviços que causam poluição seja na produção, como no consumo. Tais medidas não devem ser acompanhadas

---

<sup>367</sup> ARAGAO, Maria Alexandra de Souza. O **princípio do poluidor pagador**: pedra angular da política comunitária do ambiente. Coimbra: Coimbra, 1997. p. 211.

por subsídios que criem distorções significativas no comércio internacional e no investimento.<sup>368</sup>

O princípio do poluidor pagador não deve ser entendido somente como instrumento de compensação dos danos causados pelo uso excessivo ou errôneo dos recursos naturais. Seu alcance deve ser mais amplo, para ter plena efetividade deve incluir todos os custos da proteção ambiental, os custos de prevenção, de reparação e de repressão do dano ambiental

Pode-se sintetizar o exposto afirmando que o princípio do poluidor pagador visa garantir a reparação econômica de um dano ambiental e também suportar os trabalhos para a sua prevenção, o princípio do poluidor pagador não deve ter como objetivo somente a compensação ambiental, também deve englobar os custos necessários para que seja efetuada a prevenção e a sua repressão.

O Princípio Poluidor Pagador, também conhecido como princípio da responsabilidade (*Verursacherprinzip*)<sup>369</sup> visa à internalização dos custos relativos externos da deterioração ambiental. Pela aplicação deste princípio, impõe-se ao sujeito econômico (produtor, consumidor, transportador) que nesta relação ao produzir, consumir, transportar, pode causar um problema ambiental, dever arcar com os custos da diminuição ou afastamento do dano que desta relação pode causar em face do meio ambiente.<sup>370</sup>

O princípio do poluidor pagador tem raízes econômicas, trata-se de um princípio de políticas de natureza econômica. Sua interpretação jurídica tem que partir e guardar observância com os aspectos econômicos, sob pena do intérprete distanciar-se no âmago e dos propósitos que são a utilização racional dos recursos ambientais observado o princípio da equidade econômica .<sup>371</sup>

---

<sup>368</sup> Tradução de Maria Alexandra de Souza Aragão da “**Recomendação do Conselho sobre Princípios Orientadores Relativos aos Aspectos Econômicos Internacionais das Políticas Ambientais**” do Conselho da OCDE, in “O Princípio do poluidor pagador – pedra angular da política comunitária do ambiente. **Boletim da Faculdade de Direito**. Universidade de Coimbra, p. 60, Coimbra/Portugal, ed. Coimbra, janeiro/1997.

<sup>369</sup> Com relação a expressão *Verursacherprinzip*, Derani denomina de Princípio da Responsabilidade, enquanto Aragão de Princípio da Causalidade, denominações diversas, porém coerentes com a linha de pensamento de cada autora.

<sup>370</sup> DERANI, Cristiane. Direito ambiental econômico. São Paulo: Max Limonad, 1997. p. 158.

<sup>371</sup> ARAGÃO, Maria Alexandra de Souza. **O princípio do poluidor pagador: pedra angular da política comunitária do ambiente**. Coimbra: Coimbra, 1997. p. 60-61.

Maria Aragão salienta que o princípio do poluidor pagador possui vantagens econômicas e ecológicas, ou seja, vantagens de justiça distributiva na repartição dos custos e regulatório nas trocas intercomunitárias.<sup>372</sup>

Dentro deste conceito o princípio do poluidor pagador, é um eficaz instrumento para a internalização das externalidades negativas e desta forma, permitir que todos usufruam e arquem com os encargos ambientais, respeitando o quantum e a forma usada por cada um

Nas palavras de Gomes da Silva:<sup>373</sup>

O principio visa obrigar o poluidor-pagador a pagar pela poluição que possa ser causada ou que possa a vir a causar ao meio ambiente em razão de sua atividade econômica utilizando-se dos recursos naturais. O cidadão usa gratuitamente os recursos que não lhe pertence, onera a comunidade, lança os poluentes, invade a propriedade alheia, se enriquece com a atividade e, por isso, é obrigado a pagar os custos exigidos para prevenir ou corrigir os danos ambientais. O custo a ser imputado ao poluidor-pagador não está vinculado à imediata reparação do dano ambiental, posto que o verdadeiro custo está na atuação preventiva ao exercer sua atividade econômica.

Este princípio busca evitar o dano ambiental, protegendo o meio ambiente, bem de todos, não permitindo que alguém polua o meio ambiente mediante o pagamento de uma importância, mesmo que elevada, levando em conta que o meio ambiente é de valor inestimável, não é possível calcular o seu valor real em forma numérica. O referido princípio pretende prevenir, indenizar, reparar, fazendo com que os recursos naturais sejam utilizados de modo mais racional, sem causar danos ao meio ambiente, gerando dessa forma o desenvolvimento sustentável.

Derani assim comenta o tema:<sup>374</sup>

Para um melhor resultado, ideal seria se sua aplicação se desse de forma a incentivar atividades não poluidoras e desestimular aquelas que agridem o meio ambiente. Até porque “o proprietário de um bem natural só participará para a sua conservação, à medida que os custos para evitar o dano ambiental fiquem abaixo do custo de reparação do dano”. Acima desse limite, perde-se o interesse por uma redução da poluição.<sup>375</sup>

---

<sup>372</sup> ARAGÃO, Maria Alexandra de Souza. **O princípio do poluidor pagador: pedra angular da política comunitária do ambiente**. Coimbra: Coimbra, 1997. p.. 112.

<sup>373</sup> SILVA, Vicente Gomes da. **Legislação ambiental comentada**. 2. ed. São Paulo: Fórum, 2004, p. 26.

<sup>374</sup> DERANI, Cristiane. **Direito ambiental econômico**. São Paulo: Max Limonad, 1997. p. 164-165.

<sup>375</sup> A afirmação da autora está restrita ao aspecto econômico do tema.

Ricardo Saliba entende que:

Como se denota, trata-se de um princípio que influencia uma relação econômica a qual se bem desenvolvida atenderá uma tutela ambiental, sua aplicação, em nosso entender, tem caráter dúplice, ou seja, preventivo e repressivo, sua projeção se delimita negativamente partindo do entendimento de que não se trata de uma autorização para contaminar mediante o pagamento de um valor, não se presta este princípio para garantir a degradação e a poluição do meio ambiente mediante o pagamento de um valor. Podemos deduzir da doutrina e da norma legal, que a aplicação deste princípio, é imposta a quem se enquadre na condição de poluidor, tendo este o dever de arcar com as despesas de prevenção dos danos do meio ambiente que a sua atividade possa ocasionar, seria o caráter preventivo, porém, se o dano já ocorreu é dever do poluidor responsabilizar-se pela reparação. O PPP possui também uma missão redistributiva, ou seja, os efeitos os custos econômicos e ou sociais que decorreram do PPP devem ser internalizados, devem ser condenados na elaboração dos custos de produção, repercutindo nos custos finais de produtos e serviços quando a sua origem estiver na atividade poluidora.<sup>376</sup>

Não se pode mais deixar de mencionar que o problema ecológico é de natureza econômica, não dá mais para dissociar; a solução deve partir de instrumentos integrantes do sistema econômico e jurídico.

Com relação às finalidades do princípio do poluidor pagador, Aragão comenta: “Efetuando uma análise mais ampla do PPP poderemos afirmar que o referido princípio contempla os custos necessários para viabilizar a reparação do bem ambiental lesado além dos recursos necessários à eliminação ou ao menos à redução do dano ambiental.”<sup>377</sup>

Marinho, ao analisar a teoria dos jogos, em especial a chamada “antitragédia dos comuns”<sup>378</sup> comenta:

Toda política de proteção ao meio ambiente tem um mecanismo “antitragédia dos comuns” embutida. O exemplo que ele menciona é que se eu retirar o catalisador do meu carro para melhorar o consumo e o desempenho, o aumento da poluição será insignificante, mas se todos agirem da mesma forma o ar da cidade ficará irrespirável. Justifica-se

<sup>376</sup> SALIBA, Ricardo B. **Fundamentos do direito tributário ambiental**. São Paulo: Quartier Latin, 2005, p. 236.

<sup>377</sup> ARAGÃO, Maria Alexandra de Souza. **O princípio do poluidor pagador: pedra angular da política comunitária do ambiente**. Coimbra: Coimbra, 1997.p. 218.

<sup>378</sup> A “tragédia dos comuns” também é conhecida como “tragédia dos baldios”, pois teve origem no estudo do uso da terra por pastores na Idade Média. Em síntese trata da questão do uso de uma área comum para que os rebanhos pastassem livremente; mas o pasto suporta um número limite de gado. Individualmente, cada pastor entende que se colocar mais uma cabeça de gado não irá fazer diferença, mas se todos pensassem da mesma forma, o grupo inteiro poderá ser prejudicado.

assim, a existência de normas legais para refrear humano em desertar enquanto todo o resto coopera. [...] se existe alguma coisa em que todos nós somos bons é em avaliar a relação custo/benefício e a “tragédia dos comuns” é irresistível na medida em que aponta para um alto benefício individual versus um baixo custo para cada membro da comunidade.<sup>379</sup>

Na mesma concepção da teoria dos jogos, o que se vê é que haverá uma maior cooperação quando as partes perceberem que obterão vantagens. Pode parecer um tanto mercenário tal noção, mas a realidade comprova que na economia capitalista tal argumento prospera.

A cooperação será maior quando a sociedade como um todo perceber que tanto o produtor, como o consumidor deverá pagar o preço devido pelo uso do produto e ou serviço que causem mais danos ambientais.

O papel principal do princípio do poluidor pagador é que os custos ambientais sejam suportados por quem produz e por quem consome, e não por quem não produz o dano ou dele não obtém qualquer benefício; que em uma relação custo-benefício as partes busquem alternativas que para eles sejam vantajosas, tanto economicamente e ambientalmente.

O consumidor quando optar pela aquisição de um bem, produto e ou serviço que na sua origem gerem degradação ambiental, arcará com o pagamento de tal custo, vez que, em razão da internalização dos custos ambientais, estará presente no preço final. A opção nestes casos será do consumidor, o mercado é que dará a palavra final.

Entende-se que a correta aplicação do princípio do poluidor pagador, com a internalização dos custos ambientais, atenderemos o princípio da igualdade, da capacidade contributiva, estará garantida a livre concorrência e a livre iniciativa,

O princípio do poluidor pagador é um instrumento de grande utilidade e bastante vantajoso para permitir de forma mais adequada e mais próxima da realidade a internalização dos custos ambientais, fazendo com que bem público utilizado para uso privativo seja pago pelo usuário e não pela coletividade que dele não desfruta.

---

<sup>379</sup> MARINHO. Raul. **Prática na teoria**: aplicações da teoria dos jogos e da evolução dos negócios. São Paulo: Saraiva, 2005. p. 30.

## 7 PAPEL ESTATAL

O Estado, por força da previsão contida no artigo 174 da Constituição Federal, na condição de agente normativo e regulador da atividade econômica, deve exercer as funções de fiscalização, incentivo e planejamento. O Estado quando da formulação das leis – tem que levar em conta a real finalidade dos tributos, o que deve ser devidamente ressaltado é a impossibilidade do tributo configurar sanção de ato ilícito

Os tributos têm a função de obter recursos para o atendimento das funções e serviços públicos cuja obrigação pertença ao Estado, portanto deve ter um valor suportável para o contribuinte.<sup>380</sup>

Já a multa tem por objetivo provocar um desestímulo visando coibir ou reduzir certos comportamentos, formas de atuação, portanto deve configurar um pesado encargo.<sup>381</sup> Tais diferenças deixam bem nítida a impossibilidade da instituição e ou cobrança de um tributo com características confiscarias.

A proteção ambiental, o desenvolvimento sustentável da economia em harmonia com o meio ambiente já é e será mais ainda um poderoso instrumento competitivo.

El Estado debe afianzar la utilización racional de los recursos naturales, impidiendo su aprovechamiento irracional. Ello propicia la aplicación de incentivos económicos para su logro o la reglamentación directa.<sup>382</sup>

Para a maior efetivação desses objetivos, é necessário que Estado saiba utilizar corretamente da tributação e dos mecanismos que este instrumento oferece: pois mais do que um direito, o Estado tem o dever de zelar tanto pelo crescimento econômico como pela preservação dos recursos naturais.

O dano ambiental não pode somente ser considerado como um encargo a mais para o erário público, necessário que sejam aplicados os instrumentos colocados à disposição do Estado, para que o encargo recaia sobre quem dele tira proveito e, dessa forma, busque outras alternativas menos nocivas ao meio ambiente. Uma das maneiras de atingir tal objetivo é com a internalização das

---

<sup>380</sup> A Lei 4320/64 determina a denominação receita ordinária.

<sup>381</sup> A Lei 4320/64 configuram como receita extraordinária ou eventual

<sup>382</sup> ROSEMBUJ. Tulio. Los tributos y la protección del medio ambiente. Madrid. Marcial Pons. 1995. p, 47.

externalidades negativas com a reunião dos custos ambientais aos custos da produção e ou serviços.

Para Rosembuj :

El uso de los instrumentos económicos em la política ambiental requiere algunas orientaciones previas. Primeiro, la gestion eficiente de los recursos ambientales reclama la internalización de los costes de precención, control y daños derivados de la contaminación. No hay ningún outro, fuera del agente económico- productor o consumidor-, que deba absorber o suportar el coste de la producción de bienes o servicios contaminantes: internalizar las externalidades.  
383

A mudança deve ter início com a modificação do modelo de Estado meramente fiscal, arrecadador, para um Estado social, que procure a melhoria da qualidade de vida de todos os indivíduos, fazendo uso de todos os instrumentos de que dispõe; um deles, o tributo ambientalmente orientado. O desenvolvimento sustentável é uma condição necessária para a realização do bem-estar social, da liberdade, da garantia dos direitos fundamentais.

O empresário busca o lucro, a internalização dos custos o fará adotar posturas diferentes, iniciando com modificações internas. Bessa, ao tratar da função social da empresa, informa que as atividades visam atender a três funções primordiais: a sobrevivência, a continuidade e a reprodução da empresa. [...] para viabilizar tais funções internas, o empresário orienta-se segundo inúmeros princípios, entre os quais o da eficiência, da funcionalidade, da organização, da lucratividade, do risco, da intangibilidade do capital social, da licitude - sempre procurando estabelecer a medida certa entre escassez e necessidade.<sup>384</sup>

Para obter tais resultados o Estado deve fazer uso do instrumento decorrente do tributo ambientalmente orientado; este é o entendimento que se chega depois da análise dos argumentos teóricos apresentados.

Na opinião de Rosembuj:

La internalización puede lograrse por dos vias no necesariamente antagónicas, sino diferentes, aunque complementarias: la reglamentación

<sup>383</sup> ROSEMBUJ. Tulio. **Los tributos y la protección del medio ambiente**. Madrid. Marcial Pons. 1995. p, 47.

<sup>384</sup> BESSA, Fabiane Lopes Bueno Netto. **Responsabilidade social das empresas: práticas sociais e regulação jurídica** Rio de Janeiro: Lumem Juris. 2006. p. 103. apud GEVAERD. Jair Lima. **O estudo de impacto e o passivo ambiental da empresa** .Curitiba.1995.

administrativa (*command and-control*) del sector público u otros instrumentos basados em mecanismos de mercado (*incentives based*)<sup>385</sup>

Na realidade estatal econômica atual, deixar somente a cargo do ente administrativo o controle das externalidades negativas não é aconselhável; a ausência ou a precariedade da aplicação da política ambiental, o excesso de formalismo, o despreparo dos agentes políticos e públicos produziria efeitos somente a longo prazo e não haveria garantia de sucesso.

Já o produtor, com a internalização dos custos ambientais, em razão do repasse de tais custos ao preço final, buscará, com maior rapidez soluções alternativas, novas tecnologias, matérias-primas substitutas, derivadas de recursos renováveis e menos nociva a natureza.

Altamirano alerta que é melhor incentivar do que penalizar, estimular o investimento no controle da contaminação do que sancionar com penalidades, cuja exigência tem por efeito asfixiar a atividade industrial, quando não se cria nela um clima de incerteza sobre as conseqüências da sua execução<sup>386</sup>

A Constituição Federal, já em seu artigo 3º, estabelece que o Estado deve garantir o desenvolvimento, o que se busca é aquele que permita conciliar o crescimento econômico com as condições básicas para garantir qualidade de vida, o que também exige que o meio ambiente seja considerado na adoção das medidas a serem adotadas tanto nas esferas público e privada.

Apesar de se entender que a Constituição Federal já em seu formato original permitia a aplicação do tributo ambientalmente orientado<sup>387</sup>; com a Emenda Constitucional 42/2003, não paira qualquer dúvida acerca do dever do Estado de adotar uma política tributária que permita o desenvolvimento sustentável, podendo fazer uso do tributo ambientalmente orientado em várias hipóteses.

O princípio da igualdade e da livre concorrência ficam totalmente amparados, garantidos, apesar de entendimento contrários; a aplicação de formas diferenciadas de tributação, na forma preconizada na Constituição Federal, ao invés de ferir tais princípios, os fortifica; permite que o Estado efetivamente cumpra o seu papel de regulador, fiscalizador e planejador.

<sup>385</sup>ROSEMBUJ. Tulio. **Los tributos y la protección del medio ambiente**. Madrid. Marcial Pons. 1995, p.48.

<sup>386</sup>ALTAMIRANO, Alejandro. **La tributacion como instrumento aplicado al mejoramiento del medio ambiente**: Eco tributacion. Córdoba: Universidad de Córdoba, 1994. p. 17.

<sup>387</sup>Mantendo o posicionamento mencionado já na introdução e mantido em todo o trabalho, de analisar a Constituição Federal como um todo.

O artigo 146 A da Constituição Federal, objetivando garantir o princípio da livre concorrência, permite que norma infraconstitucional possa estabelecer critérios especiais de tributação, o que viabiliza a aplicação do tributo ambientalmente orientado.

O referido artigo certamente não pode ser entendido como uma permissão para a instituição de qualquer medida, qualquer critério que possa ferir o princípio da igualdade. Seu objetivo deve ser o de coibir práticas abusivas contrárias à livre concorrência.

Entende-se que a leitura deste artigo não deve ser restritiva, ou seja, não se vê que necessariamente este artigo deve ser analisado de forma restritiva, que seja dirigida tão-somente para microempresas e empresas de pequeno porte; a normatização, a nosso ver pode ser mais abrangente.

O artigo é claro, permite que Lei complementar pode estabelecer critérios especiais de tributação exatamente para prevenir desequilíbrios na concorrência. Dentro do mesmo binômio dever-poder, entende-se que é um dever do Estado fazer uso de todos os instrumentos e aí inclui-se a edição de normas, para proteger e permitir a livre concorrência.

Tem-se também a modificação da redação do artigo 167, pela mesma Emenda Constitucional, que já foi objeto de análise em item anterior, que viabiliza a utilização dos impostos, também como instrumento de proteção ambiental, com a vinculação da arrecadação dentro dos parâmetros determinados no referido artigo, inciso IV.

Já a inclusão no inciso VI do artigo 170 da Constituição Federal, que prevê para a defesa ambiental a possibilidade de tratamento diferenciado conforme o impacto ambiental dos produtos e serviços e de seus processos de elaboração e prestação, tem-se a devida autorização constitucional, agora de forma expressa , para a internalização dos custos ambientais. Dentro do binômio dever-poder do Estado, este tem a obrigação de adotar as providências normativas e administrativas necessárias para a correta aplicação da determinação contida, de forma especial neste inciso.

O artigo 174 da Constituição Federal determina que “como agente normativo e regulador da atividade econômica, o Estado exercerá, na forma da lei, as funções de fiscalização, incentivo e planejamento, sendo este determinante para o setor público e indicativo para o setor privado”.

Os instrumentos normativos qualificam-se pela imposição de normas permissivas ou proibitivas, basicamente definidoras de instrumentos de comando e de controle de emissões ou da limitação ao uso de recursos, da fiscalização e aplicação de sanção sobre os infratores e da imposição do dever de reparação do dano.<sup>388</sup>

Nestes conceitos e determinações legais, verifica-se que dentre os instrumentos econômicos colocados à disposição do Estado, a tributação ambiental tem uma característica a mais, que a torna mais interessante, qual seja, a de permitir a internalização dos custos ambientais, ou seja, uma forma de compensação das externalidades negativas.

A tributação ambiental exerce dupla função, redistributiva e incentivadora. Os custos ambientais serão redistribuídos na proporção da poluição gerada para cada poluidor ou em razão do uso dos bens ambientais. [...] A função incentivadora visa estimular a adoção de condutas não-poluidoras, além de minimizar, neutralizar ou eliminar as conseqüências produzidas pelas atividades poluidoras, atendendo, assim, ao princípio do poluidor-pagador, da prevenção e da precaução.<sup>389</sup>

Um item bastante relevante, é que o tributo ambientalmente orientado não pode ser tão restritivo a ponto de configurar confisco ou mesmo impedir a atividade econômica, necessário que o Estado use da razoabilidade buscando um equilíbrio entre os diversos princípios e fatores que envolvem a questão,

Decorre daí a opção pela internalização dos custos ambientais, que a nosso ver, atinge de forma mais correta os objetivos que o Estado tem o dever de buscar.

Rosembuj esclarece:

De lo que puede deducirse que el coste mínimo y nocional no es tan difícil de establecer con carácter general, para todos los países, cualquiera que sea su nivel de desarrollo. La igualdad en las condiciones de competitividad comienza en el momento en que los desvalores se miden, se computan y sirven para establecer el punto de partida de la competencia en sentido estricto, donde las preferencias de los consumidores deben imponerse sin temor a que el producto elegido, en sí mismo o por su manufactura sea consecuencia del sacrificio del bien ambiental, salud o vida o derechos sociales.<sup>390</sup>

---

<sup>388</sup> MODÉ, Fernando Magalhães. **Tributação Ambiental**: a função do tributo na proteção do meio ambiente. Curitiba: Juruá, 2004. p. 70.

<sup>389</sup> AMARAL. Paulo Henrique. **Direito tributário ambiental**. São Paulo: Revista dos Tribunais. 2007. p 223.

<sup>390</sup> ROSEMBUJ. Tulio. Comercio mundial y medio ambiente. Los impuestos. Barcelona: El Fisco. 2005, p, 99.

O papel do Estado é zelar pela correta aplicação dos princípios constitucionais; de forma primordial pelo princípio da igualdade, que ao final engloba todos os demais.

Para cumprir com estas atribuições, um dos instrumentos é a tributação ambientalmente orientada, considerando-a como um mecanismo de política pública que permite ao mesmo tempo o crescimento econômico e também a utilização racional dos recursos naturais, permitindo a proteção ambiental.

Rosembuj afirma “Los productos son semejantes cuando sustantivamente lo son. A partir de ello el consumidor tiene la última palabra.”<sup>391</sup>

Todavia, para que os consumidores possam de fato desempenhar de forma correta seu papel, necessário que também o Estado atue na educação e na informação ambiental, conforme determina a legislação vigente.

A sociedade como um todo deve ter condições de perceber que a prática de regras protetivas ambientais, que o consumo sustentável está diretamente ligado com a sua qualidade de vida, o mesmo ocorrendo com as empresas, conscientizando-as de que além do marketing, da obtenção de um maior lucro, eles na condição também de cidadão, estarão garantindo a qualidade e melhoria de vida, para todos os seus familiares como para as gerações futuras.

Haverá maior cooperação ao perceberem que só existem vantagens; se o objetivo é lucro, tem-se a possibilidade de obtê-los, sendo que o mesmo ainda virá conjugado com melhor qualidade de vida.

Nesta função é que tem-se acentuado o papel do Estado, na forma colocada na Constituição Federal, mais objetivamente no artigo 174; que determina o dever de fazer uso dos instrumentos de que dispõe para conduzir a iniciativa privada a práticas econômicas, que também sejam social e ambientalmente responsáveis.

O papel do Estado nesta atividade é fundamental, decisivo, pois na qualidade de agente regulador e fiscalizador, atua como um “elo ” entre os interesses coletivos e os individuais.

A viabilidade da obtenção de um desenvolvimento sustentável depende também da atuação estatal , dentro do papel constitucional que lhe foi destinado,

---

<sup>391</sup>ROSEMBUJ. Tulio. Comércio mundial y medio ambiente. Los impuestos. Barcelona: El Fisco. 2005, p, 101 .

qual seja o de planejar, fiscalizar, normatizar e incentivar a prática de “boas condutas”.

O tributo ambientalmente orientado ainda é muito pouco explorado pelo Estado, mas dentro do entendimento do dever estatal, deve ser um instrumento de uso corrente para permitir a internalização dos custos ambientais, com a consequente redução das externalidades negativas.

Além da correta aplicação do tributo ambientalmente orientado, que não significa a majoração dos tributos, a criação de novas espécies tributárias, conforme anteriormente mencionado, o Estado também deve adotar políticas e medidas educativas, que permitam o crescimento econômico; que o produtor tenha estímulo para desenvolver sua atividade, ao mesmo tempo seja desestimulada a poluição, o consumo desenfreado, o uso indevido dos recursos naturais, em especial os não-renováveis ou de renovação lenta.

Da mesma forma, deve o Estado providenciar a educação e a informação ambiental, dever estipulado em norma infraconstitucional, buscando no consumidor um aliado para a obtenção do sucesso da política tributária ora proposta.

Sem dúvida alguma, o tributo aparece como uma forma altamente eficaz no sentido da preservação ambiental, pois proporciona ao estado recursos para agir, por meio da tributação fiscal, bem como estimula condutas não-poluidoras e ambientalmente corretas.<sup>392</sup>

Os custos da produção têm que estar devidamente equilibrados com os custos de seu controle; pela internalização dos custos ambientais vê-se a viabilidade da adoção de tais medidas, dentro das atividades determinadas ao Estado regulador.

O Estado pela imposição de tributos ambientalmente orientados, tem condições de implementar as necessárias políticas públicas de preservação ambiental e também estimular as atividades econômicas que façam uso de condutas menos lesivas ao meio ambiente e que de forma concomitante sejam economicamente viáveis.

Moro esclarece bem a questão:

---

<sup>392</sup> OLIVEIRA, José Marcos. **Direito tributário e meio ambiente**. Rio de Janeiro: Forense. 3.ed. 2007.p. 26.

Existen tributos que se fundamentan en la preservación del medio y se revelan como tributos dirigidos a obtener recursos para atender las necesidades públicas, sin más relación con la preservación del medio que la de mera coartadora para dotarlo de legitimidad ante la sociedad. En el marco de los tributos se establecen exenciones ambientales. Su presupuesto de hecho se conecta con un comportamiento acorde con el medio; de modo que se estimula la preservación del medio. La técnica se concreta en la prevención de los problemas ambientales.<sup>393</sup>

Outras mudanças devem ocorrer, quem sabe até de forma concomitante. Um outro fator importante é a competência tributária, tema de extrema relevância e que demanda longas análises e estudos.

De acordo com os dados do IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, dados do ano de 2006, o Brasil possui um total de 5.564 municípios, destes 576, ou seja, 10,35% possuem mais de 50 mil habitantes; 2.262 o equivalente a 40,65% são municípios com mais de 20 mil habitantes.

Pela análise dos números verifica-se que menos da metade dos municípios brasileiros podem ser considerados auto suficientes, em especial na esfera tributária, tornando frágil a questão da fiscalização, da correta aplicação dos tributos e em também da internalização dos custos ambientais, inviabilizando a aplicação do tributo ambientalmente orientado.

A proposta apresentada, na forma já colocada, não pretende em momento algum propor a criação de novos tributos, o tributo ambiental, a proposição é fazer uso das espécies tributárias já existentes e utiliza-las de modo ambientalmente orientado. Justifica-se desta forma a escolha do título.

Hanna Arendt delimita bem a questão: “Se o mundo conter um espaço público, não pode ser construído apenas para uma geração e planejado somente para os que estão vivos: deve transcender a duração da vida de homens mortais.

<sup>394</sup>

As políticas públicas devem atender ao presente, as gerações atuais, até como forma de permitir que possa existir geração futura.

---

<sup>393</sup> MORO. Cristobal J. Borrero. **La tributación ambiental en España**. Madrid: Tecnos. 1999. p. 154.

<sup>394</sup> ARENDT. Hanna. **A Condição humana**. Rio de Janeiro: Forense Universitária. 10. ed. 2005. p. 64.

## 8 CONCLUSÃO

1- O modelo econômico atual, em termos financeiros é bastante lucrativo, mas inviável ambientalmente; os recursos naturais não acompanham o ritmo e uso excessivo dos níveis atuais de produção e consumo, exigindo modificações tanto no âmbito jurídico como no econômico.

2- As espécies tributárias existentes, desde que observadas as peculiaridades e os requisitos legais pertinentes a cada uma, possibilitam a função que se espera do tributo ambientalmente orientado, não havendo necessidade da criação de novos tributos.

3- A internalização das externalidades negativas, por intermédio da interiorização dos custos ambientais, permitirá a correção das denominadas falhas de mercado, levando também à modificação dos padrões de produção e de consumo, para níveis mais sustentáveis.

4- Dentre as espécies tributárias existentes no sistema tributário, a Contribuição de Intervenção no Domínio Econômico é a que melhor se presta à aplicação e a efetivação do tributo ambientalmente orientado.

5- O Estado, como agente normatizado, fiscalizador e regulador da atividade econômica, deve viabilizar a aplicação do tributo ambientalmente orientado; sem prejuízo do também dever estatal de realização de políticas públicas que propiciem a educação e a informação ambiental.

6- A relação harmônica do crescimento econômico com o meio ambiente, viabilizada com a internalização dos custos ambientais, tornará o tributo ambientalmente orientado, num elemento diferencial de competição das empresas; um instrumento de obtenção do desenvolvimento sustentável.

7- O Estado, ao fazer uso dos instrumentos colocados à sua disposição, considerado como um dever estatal, permitirá que sejam respeitados os princípios da igualdade, da capacidade contributiva, da livre iniciativa e da livre concorrência.

8- Existe a necessidade de integração entre o Estado, a empresa e a sociedade, um repensar os comportamentos, os costumes. O individualismo deve ser substituído pela participação social, tendo como objetivo final a melhoria da qualidade de vida, a Dignidade Humana.

9- O que não se pode dispensar é que o Estado tem o dever de empregar todos os instrumentos, recursos colocados à sua disposição para obter resultados positivos e eficazes para a proteção do meio ambiente.

10- Com o Estado exercendo de forma correta sua função, o sistema econômico será um aliado na busca de soluções para a produção de forma menos danosa ao meio ambiente. A comunidade exercerá seu papel de fiscalização, pois haverá interesse direto na busca de ações e de resultados positivos.

## REFERÊNCIAS

ALEXY, Robert. **El derecho y la justicia**. Madrid: Centro de estudios constitucionales, 1993.

ALEXY, Robert. **Teoria de los derechos fundamentales**. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales, 1993.

ALTAMIRANO, Alejandro. **La tributacion como instrumento aplicado al mejoramiento del medio ambiente**: Eco tributacion. Córdoba: Universidad de Córdoba, 1994.

AMARAL, Paulo Henrique. **Direito tributário ambiental**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2005.

AMARAL, Paulo Henrique do. **Direito tributário ambiental**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2007.

AMARO, Luciano. **Direito Tributário Brasileiro**. 9. ed. São Paulo: Saraiva, 2003.

ARAGAO, Maria Alexandra. **O princípio do poluidor pagador**. Coimbra: Ed. Coimbra, 1997.

ARENDT, Hanna. **A Condição humana**. Rio de Janeiro: Forense Universitária. 10.ed. 2005

Argentina. Constituição Federal.

Disponível: <http://www.senado.gov.ar/web/interes/constitucion/cuerpo1.php>.

ATALIBA, Geraldo. **Hipótese de incidência tributária**. 5. ed. São Paulo: Malheiros, 1997.

AVILA, Humberto. **Sistema constitucional tributário**. 2 ed. São Paulo: Saraiva, 2006.

BALEEIRO, Aliomar. **Limitações constitucionais ao poder de tributar**. 7. ed. rev. e compl. por Misabel Abreu Machado Derzi. Rio de Janeiro: Forense, 2006.

BALTHAZAR, Ubaldo César. **A história do tributo no Brasil**. São Paulo: Boiteux, 2003.

BARBIER, Eduardo B. The concept of sustainable economic development. **Revista Environmental Conservation**, v. 14, n 2, p. 101-102, 1987.

BARBIERI, José Carlos. **Desenvolvimento e meio ambiente**: as estratégias de mudanças da Agenda 21. Petrópolis: Vozes, 1997.

BARRAL, Welber. ( org.) **Direito e desenvolvimento**: análise da ordem jurídica brasileira sob a ótica do desenvolvimento. São Paulo: Singular, 2005.

BARROSO, Luís Roberto. **Interpretação e aplicação da Constituição**. 6. ed. São Paulo: Saraiva, 2004.

BARROSO, Luis Roberto. **Interpretação e aplicação da Constituição**. 6 ed. São Paulo: Saraiva, 2006.

BASTOS, Celso Ribeiro; MARTINS, Ives Gandra. **Comentários à Constituição do Brasil**. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2000.

BECKER, Alfredo Augusto. **Carnaval tributário**. 2. ed. São Paulo: Lejus, 2004.

BECKER, Alfredo Augusto. **Teoria geral do direito tributário**. 3. ed. São Paulo: Lejus, 1998.

BECKER, Alfredo Augusto. **Teoria geral do direito tributário**. 3. ed. São Paulo: Lejus, 1998.

BELLIA, Vitor. **Introdução à economia do meio ambiente**. Brasília: IBAMA, 1996.

BENJAMIN, Antônio Herman V. A proteção do meio ambiente nos países menos desenvolvidos: o caso da América Latina. **Revista de Direito Ambiental**. São Paulo, n. 4, abr/jun. 1999.

BERCOVICI, Gilberto. **Constituição econômica e desenvolvimento**: uma leitura a partir da constituição de 1988. São Paulo: Malheiros, 2005

BEREIJÓ, Alvaro Rodrigues. **Introducción al estudio del derecho financeiro**. Madrid: Instituto de estudios fiscales, 1986.

BESSA, Fabiane Lopes Bueno Netto. **Responsabilidade social** das empresas: práticas sociais e regulamentação jurídica. Rio de Janeiro: Lumem Júris, 2005.

BOBBIO, Norberto. **Teoria do ordenamento jurídico**. Tradução Maria Celeste Santos. 8. ed. Brasília: Universidade de Brasília, 1996.

BOLÍVIA. Constituição Federal. Disponível  
<http://pdba.georgetown.edu/Constitutions/Bolivia/consboliv2005.html>.

BOTELHO, Werther. **Da tributação e sua destinação**. Belo Horizonte: Del Rey, 1994. p. 76

BRASIL; Constituição (1988). **Constituição república federativa do Brasil**. São Paulo: Brasiliense, 1988.

BRASIL. Decreto n. 4.281, de 25 de junho de 2001. Regulamenta a Lei n. 9795, de 25 de junho de 2002, que institui a política Nacional de Educação Ambiental, e dá outras providências. Disponível em: <http://www.comscientia-nimad.ufpr.br/leis/decreto4281.pdf>.

BRASIL. Ministério do Meio Ambiente, A Carta da Terra. Disponível: [www.mma.gov.br/estruturas/agenda21/\\_arquivos/carta\\_terra.doc](http://www.mma.gov.br/estruturas/agenda21/_arquivos/carta_terra.doc).

BRASIL. Ministério do Meio Ambiente. Declaração do Rio sobre o Meio Ambiente e Desenvolvimento. Disponível: [www.mma.gov.br/?id\\_estrutura=18&id\\_conteudo=576](http://www.mma.gov.br/?id_estrutura=18&id_conteudo=576).

BRASIL. Lei n. 4.771 de 15 de setembro de 1965. Institui o novo Código Florestal. Disponível em: [http://www.cetesb.sp.gov.br/licenciamento/legislacao/federal/leis/1965\\_Lei\\_Fed\\_4771.pdf](http://www.cetesb.sp.gov.br/licenciamento/legislacao/federal/leis/1965_Lei_Fed_4771.pdf).

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. Disponível em: [www.planalto.gov.br/legislacao](http://www.planalto.gov.br/legislacao).

BRASIL. Lei 9.795 de 27 de abril de 1999. Dispõe sobre a educação ambiental, institui a Política Nacional de Educação Ambiental e dá outras providências. Disponível em: <http://www.lei.adv.br/9795-99.htm>.

BRASIL. Lei n. 10.650, de 16 de abril de 2003. Dispõe sobre o acesso público aos dados e informações existentes nos órgãos e entidades integrantes no SISNAMA. Disponível em: [http://sigam.ambiente.sp.gov.br/Sigam2/legisla%C3%A7%C3%A3o%20ambiental/Lei%20Fed%202003\\_10650.pdf](http://sigam.ambiente.sp.gov.br/Sigam2/legisla%C3%A7%C3%A3o%20ambiental/Lei%20Fed%202003_10650.pdf).

BRUGGER. Paula. **Educação ou adestramento ambiental**. Florianópolis: Letras Contemporâneas, 1994.

CALVO, Rafael Ortega. **Derecho tributário**: parte general. 2. ed. Madrid: Civitas, 1998.

CAMARGO, Ana Luiza de Brasil. **Desenvolvimento sustentável**: dimensões e desafios. 2. ed. São Paulo: Papirus, 2005.

CANOTILHO, J. J. **Direito constitucional**. 6. ed. Coimbra: Almedina, 1993.

CANTO, Gilberto de Ulhôa. Capacidade contributiva. Resenha tributária. **Caderno de pesquisas tributárias**, São Paulo, n. 14.1989.

CAPRA, Fritjof. **A teia a vida: uma nova compreensão científica dos sistemas vivos**. 16. ed. São Paulo: Cultrix, 2005.

CARNEIRO, Ricardo. **Os clássicos da economia**. São Paulo: Atica.

CARRAZZA, Roque Antonio. **Curso de direito constitucional tributário**. 17. ed. São Paulo: Malheiros, 2002.

CARRAZA, Roque Antonio Carraza. **Curso de direito constitucional tributário**. 19. ed. São Paulo: Malheiros, 2003.

CARVALHO, Paulo de Barros. Sobre os princípios constitucionais tributários. **Revista de Direito Tributário**, n. 5, v. 15.

CARVALHO, Paulo de Barros. **Curso de direito tributário**. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2000.

CHILE. Constituição Federal. Disponível <http://pdba.georgetown.edu/Constitutions/Chile/chile05.html>.

COASE, Ronald. The problem of social cost. *Journal of Law and Economics*. **Journal of Law and Economics**, v. 3, 1960.

COELHO, Sacha Calmon Navarro. **Curso de direito tributário brasileiro**. 5. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2000.

COMISSÃO MUNDIAL SOBRE O MEIO AMBIENTE E DESENVOLVIMENTO. **Nosso Futuro Comum**. 2. ed. Rio de Janeiro: FGV, 1991.

COMPARATO, Fabio Konder. **Ética, Direito, moral e religião no mundo moderno**. São Paulo: Cia das Letras, 2006.

CONTI, José Maurício. **Princípios tributários da capacidade contributiva e da progressividade**. São Paulo: Dialética, 1997.

COSTA RICA. <http://dba.georgetown.edu/Constitutions/Costarica.html>

COSTA, Alcides Jorge. Prefácio do livro **Normas tributárias indutoras e intervenção econômica**. Rio de Janeiro: Forense.2005.

CRETELLA JR. José. Os cânones do direito administrativo brasileiro. **Revista de Informação Legislativa**, Brasília, n. 25, p. 97, mar 1988.

CUBA Disponível <http://pdba.georgetown.edu/Constitutions/Cuba/cuba.html>

DALY, Herman E. **Sustainable growth? No thank you**. San Francisco: Sierra Club Boock, 1996.

DANTAS NETO, Afonso Tavares. **Temas tributários**: capacidade contributiva, custas judiciais, dação em pagamento. São Paulo: ABC, 2003.

DEODATO, Alberto. **As funções extrafiscais do imposto**. Belo Horizonte: Imprensa Oficial, 1999.

DERANI, Cristiane. **Atividade do Estado na produção econômica**: interesse coletivo, serviço público e privatização. 174 p. Tese (Doutorado em Economia) - Universidade de São Paulo, 2000.

DERANI, Cristiane. **Direito ambiental econômico**. São Paulo: M. Limonad, 1997. p. 158.

DIAMOND, Jared. **Colapso**: como as sociedades escolhem o fracasso ou o sucesso. 4. ed. Rio de Janeiro: Record, 2006.

DIEGUES . Antonio Carlos .**O mito moderno da natureza intocada**. São Paulo: Nupaub/USP. 1994.

DOMINGUES, José Marcos. **Direito tributário capacidade contributiva**: conteúdo e eficácia do princípio. 2. ed. Rio de Janeiro: Renovar, 1998.

DOMINGUES, José Marcos. **Direito tributário e meio ambiente**. 3. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2007.

DWORKIN, Ronald. **Levando os direitos a sério**. São Paulo: M. Fontes, 2002.

DWORKIN, Ronald. **Los derechos en serio**. Barcelona: Ariel Derecho, 2004.

EL SALVADOR. Constituição Federal. Disponível em:  
<<http://pdba.georgetown.edu/Constitutions/EISal/elsalvador.html>>

EQUADOR. Constituição Federal. Disponível em:  
<<http://pdba.georgetown.edu/Constitutions/Ecuador/ecuador.html>>.

ESPÍRITO SANTO. Secretaria de Educação e Fazenda. **A história dos tributos: uma conquista do homem**. Vitória: SEFA/SEDU/SEJUC, 1993.

EUA <http://www.embaixada-americianamericana.org.br/>.

EUROPA [eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do](http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do).

FEINBERG, Mitchell. Ambiente. Sacos de compras. **Revista National Geographic**, São Paulo, v. 7, n. 90.set. 2007.

FERRAZ, Roberto. **Princípios são universais e não comportam exceções**: Grandes questões atuais do direito tributário. São Paulo: Dialética, 2006.

FERRAZ, Roberto Catalano Botelho. **Princípios e limites da tributação**. São Paulo: Quartier Latin do Brasil, 2005..

FERREIRA, Aurélio Buarque de Holanda. **Novo dicionário Aurélio**. 3. ed. Disponível em: <http://aurelio.ig.com.br/dicaureliopos/login.asp>.

FERREIRA FILHO. Manoel Gonçalves. **Curso de direito constitucional**. 26. ed. São Paulo: Saraiva. 1999.

FERREIRA, Renata Marques. **Direito ambiental tributário**. São Paulo: Saraiva,. 2005.

FREITAS. Vladimir Passos de. **A constituição federal e a efetividade das normas ambientais**. São Paulo: Revista dos Tribunais. 3<sup>a</sup> ed. 2005.

FONSECA. João Bosco Leopoldino da. **Direito Econômico**. Rio de Janeiro: Forense, 2005.

FRANÇA -: <http://www.legifrance.gouv.fr>.

GARCIA, Antonio Vaquera. **Fiscalid y meio ambiente**. Valladolid: Lex Nova, 1999.

GIANSANTI, Roberto. **O desafio do desenvolvimento sustentável**. São Paulo: Atual, 1998.

GIDDENS, Anthony. **Sociologia**. 4. ed. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian. 2004.

GODOI, Marciano Seabra de. **Justiça, igualdade e direito tributário**. São Paulo. Dialética 1999.

GONZÁLES, Eusebio; **Lejeune: derecho Tributario**. Salamanca: Plaza Universitaria Ediciones, 1997.

GORE, Albert; DAVID, Laurie; BENDER, Lawrence; BURNS, Scott Z.; GUGGENHEIM, Davis. **Uma verdade inconveniente** : um aviso global = An inconvenient truth. [S.l.]: Paramount, 2007.

GOUVEA, Marcus de Freitas. **A extrafiscalidade no direito tributário**. Belo Horizonte: DelRey. 2006.

GRAU, Eros Roberto. **A ordem econômica na Constituição de 1988**. São Paulo: Malheiros. 11. ed.. 2006.

GRAU, Eros Roberto. **Ensaio e discurso sobre a Interpretação**: aplicação do Direito. 3. ed., Local: Malheiros, 2005.

GREGO, Marco Aurélio. **Contribuições**: uma figura sui generis. São Paulo: Dialética, 2000.

GUATEMALA. Constituição Federal. Disponível em  
<<http://pdba.georgetown.edu/Constitutions/Guate/guate.html>>.

GUIMARÃES. Decleciano Torrieri. **Dicionário técnico jurídico**. São Paulo: Ridee, 2006.

HARADA, Kiyoshi. **Direito financeiro e tributário**. 10. ed. São Paulo: Atlas,. 2002.

HERNÁNDEZ, Jorge Jiménez. **El tributo como instrumento de protección ambiental**. Granada: Comares, 1998.

HONDURAS. Constituição Federal. Disponível em:  
<<http://pdba.georgetown.edu/Constitutions/Honduras/honduras.html>>  
ITALIA. Disponível <http://www.senato.it/documenti/repository/costituzione.pdf> .

KEYNES. John Maynard. **A teoria geral do emprego, do juro e da moeda**. Tradução Mario da Cruz . São Paulo: Atlas, 1992.

LACOMBE. Américo Lourenço Masset. **Princípios constitucionais tributários**. 2. ed. ed. São Paulo: Malheiros, 2000.

LEJUENE VALCARCEL, Ernesto. **El principio de igualdad**: Tratado del derecho tributário, dirigido por Andrea Amatucci, Tomo I, Bogotá: Temis, 2001.

LONGO. Carlos Alberto; TROSTER. Luis Roberto. **Economia do setor público**. São Paulo: Atlas, 1996.

LOOCKE, John. **Carta acerca da tolerância**: segundo tratado sobre o governo- ensaio acerca do entendimento humano. São Paulo: Abril Cultural. 1973.

LOVELOCK. James. **A vingança de Gaia**. Rio de Janeiro: Intrínseca. 2006.

MACHADO, Hugo de Brito. **Curso de direito tributário**. 27. ed. São Paulo: Malheiros, 2006.

MARINHO, Raul. **Prática na teoria**: aplicações da teoria dos jogos e da evolução dos negócios. São Paulo: Saraiva, 2005.

MARTINS, Ives G. S. (coord.). Taxa e preço público. **Caderno de pesquisas tributárias**, São Paulo, n. 10. Resenha Tributária, 1985.

MAY, P. H.; LUSTOSA, M.C; VINHA,V(orgs.) **Economia e meio ambiente**. São Paulo: Atlas, 2003.

MELLO. Celso Antonio Bandeira. **Conteúdo jurídico do princípio da igualdade**. 3. ed. São Paulo: Malheiros, 2006. p. 18

MELLO. Celso Antonio Bandeira. **Curso de direito administrativo**. 17. ed. São Paulo: Malheiros, 2004

MELLO. Celso Antonio Bandeira. Eficácia das normas constitucionais. **Revista de direito público**, São Paulo, ano 14, n. 57, jan-jun., 1981.

MEXICO. Constituição Federal. Disponível em:

<<http://pdba.georgetown.edu/Constitutions/Mexico/mexico2004.html>.

MODÉ, Fernando Magalhães. **Tributação ambiental**: a função do tributo na proteção do meio ambiente. Curitiba: Juruá, 2004.

MONCADA. Luiz Cabral de. **Direito econômico**. 3. ed. Coimbra: Coimbra, 2000

MORAES, Bernardo Ribeiro. **Compêndio de direito tributário**. 3. ed. Rio de Janeiro: Forense, 1997.

MORO, Cristóbal Barreto. **La tributación ambiental em España**. Madrid: Tecnos, 1999.

MOTTA, Ronaldo Seroa da. **A natureza também tem seu preço**. Rio de Janeiro: Rumos, 1991.

MOTTA, Ronaldo Seroa da. **Economia ambiental**. Rio de Janeiro: FGV, 2006.

MOTTA, Ronaldo Seroa. Proposta de tributação ambiental na reforma tributária brasileira. **Revista Eco 21**, n. 13, ed. 32, out. 2003.

MUSSO, Spagna. **Diritto Costituzionale**. Cedam: Pádua, 1992.

NABAIS, José Casalta. **O dever fundamental de pagar impostos**: contributo para a compreensão constitucional do Estado fiscal contemporâneo. Coimbra: Almedina, 1998.

NEGRÃO, João José. **Para conhecer o neoliberalismo**. São Paulo: Publisher Brasil, 1998.

NICARAGUA. Constituição Federal. Disponível em:  
<<http://pdba.georgetown.edu/Constitutions/Nica/nica.html>.>

NOGUEIRA, Rui Barbosa. **Curso de direito tributário**. São Paulo: Saraiva, 1995.

NORUEGA <http://www.dgci.min-financas.pt/NR/ /noruega.doc>.

NUNES, Cleucio Santos. **Direito tributário e meio ambiente**. São Paulo: Dialética, 2005.

NUSDEO, Fabio. **Curso de economia: introdução ao direito econômico**. 4. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2005.

OLIVEIRA, José Marcos. **Capacidade contributiva**: conteúdo e eficácia do princípio. Rio de Janeiro: Renovar, 1988.

OLIVEIRA, José Marcos. **Direito tributário e meio ambiente**. 3. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2007.

OLIVEIRA, José Marcos Domingues de. Espécies de tributos. **Revista de direito administrativo**, Rio de Janeiro, v. 183.

PEREIRA, Cesar Guimarães. **Elisão tributária e função administrativa**. São Paulo: Dialética, 2001.

PIGOU, Arthur Cecil. **La economía del bienestar**. Traducido por Sánchez Ramos. Madrid: Aguilar, 1946.

PONTING, Clive. **Uma história verde do mundo**. Rio de Janeiro: Civilização brasileira, 1995.

PRADO, Rodrigo Leite. **Introdução à teoria econômica dos "property rights"**. Disponível: [www.capes.gov.br/estudos/dados/1999..Lin\\_Pesq.pdf](http://www.capes.gov.br/estudos/dados/1999..Lin_Pesq.pdf). Acesso em 03 de mar de 2007.

PORTUGAL

[http://www.portugal.gov.pt/Portal/PT/Portugal/Sistema\\_Politico/Constituicao/constituicao\\_p01.htm](http://www.portugal.gov.pt/Portal/PT/Portugal/Sistema_Politico/Constituicao/constituicao_p01.htm).

PRIEUR, Michel. **O direito do Ambiente em França**. Tradução Tereza Salis Gomes.– Ina – Instituto nacional de administração, 1994.

REALE, Miguel. **A nova fase do direito moderno**. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 1998.

REALE, Miguel. Inconstitucionalidade de congelamentos. **Folha de S. Paulo**. 1 out.1998. p. A-3

REALE. Miguel. **Lições preliminares de direito**. 27. ed. São Paulo: Saraiva, 2002

RIBEIRO, Maisa de S. **Contabilidade e Meio Ambiente**. 1992. Dissertação (Mestrado em Ciências Contábeis) – Universidade de São Paulo, 1992.

ROSEMBUJ, Tulio. **Elementos de derecho tributário**: renta personas físicas. Barcelona: PPU . 1990. v. 2.

ROSEMBUJ, Tulio. Incentivos económicos para la protección del medio ambiente. **Revista de la economica social y de la empresa**, Barcelona, n. 15, p. 44-45, 1992.

ROSEMBUJ, Tulio. Los tributos y la protección del medio ambiente. Madrid: Marcial Pons, 1995.

ROSEMBUJ. Tulio. **Medio ambiente y comercio mundial**. Barcelona: El Fisco, 2005.

SACHS. Ignacy. **Caminhos para o desenvolvimento sustentável**. 4. ed. São Paulo: Garamond, 2002.

SACHS, Ignacy. **Ecodesevolvimento**: crescer sem destruir. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1986.

SALIBA, Ricardo B. **Fundamentos do direito tributário ambiental**. São Paulo: Quartier Latin, 2005.

SALOMAO FILHO, Calixto. **Direito Concorrencial**. São Paulo: Malheiros, 1998.

SALOMÃO FILHO, Calixto. **Regulação da atividade econômica** (princípios e fundamentos jurídicos). São Paulo: Malheiros, 2001.

SANTOS, Boaventura Souza. **A globalização e as ciências sociais**. São Paulo: Cortes. 2. ed. 2002.

SARMENTO, Daniel. **Direitos fundamentais e relações privadas**. Rio de Janeiro: Lumem Juris. 2004.

SCHOUERI, Luis Eduardo. **Normas tributárias indutoras e intervenção econômica**. Rio de Janeiro: Forense, 2005.

SCOTT, Paulo Henrique Rocha. **Direito constitucional econômico**: Estado e normalização da economia. Porto Alegre: S. A. Fabris, 2000.

SEM, Amartya. **Desenvolvimento como liberdade**. Tradução Laura Teixeira Motta. São Paulo: Companhia das Letras. 2005.

SILVA, De Plácido e. **Vocabulário jurídico**. Rio de Janeiro: Forense, 1992.

SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. 29. ed. São Paulo: Malheiros, 1996.

SILVA, Vicente Gomes da. **Legislação ambiental comentada**. 2. ed. São Paulo: Fórum, 2004.

SMITH, Adam. **A riqueza das nações**. Tradução Maria Teresa Lemos de Lima. Curitiba: Juruá, 2006.

SOUZA, Washington Peluso Albino de. **Direito econômico**. São Paulo: Saraiva, 1980.

SPAGNOL, Werther Botelho. **As contribuições sociais no direito brasileiro**. Rio de Janeiro: Forense, 2002..

SPANOL, Werther Botelho. **Da tributação e sua destinação**. Belo Horizonte: Del Rey, 1994.

TAVARES. André Ramos. **Direito constitucional econômico**. 2. ed. São Paulo: Método, 2006.

TORRES. Heleno (org.) **Defesa ambiental**: utilização de instrumentos tributários. São Paulo: Malheiros, 2005.

TORRES. Heleno (org.) **Tributação ambientalmente orientada** e as espécies tributárias no Brasil. São Paulo: Malheiros, 2005.

TORRES, Ricardo Lobo. **Curso de direito financeiro e tributário**. Rio de Janeiro: Renovar, 2001. p.167

TUPIASSU, Lise Vieira da Costa. **Tributação ambiental: a utilização de instrumentos econômicos e fiscais na implementação do direito ao meio ambiente saudável**. Rio de Janeiro: Renovar, 2006. 66 p. (Biblioteca de Teses)

UCKMAR, Victor. **Princípios comuns de direito constitucional tributário**. Tradução Marco Aurélio Greco. 2. ed. São Paulo: Malheiros, 1999.

URUGUAI. Constituição Federal. Disponível em:  
<<http://pdba.georgetown.edu/Constitutions/Uruguay/uruguay.html>>

VARELLA. Marcelo Dias. **Direito internacional econômico ambiental**. Belo Horizonte: Delrey. 2004.

VARGAS, Jorge de Oliveira. O direito tributário a serviço do meio ambiente. **Cadernos de direito tributário e finanças públicas**, São Paulo, p. 55-70, jul/set. 1998.

VAZ, Isabel. **Direito econômico de concorrência**. Rio de Janeiro: Forense, 1993.

VEIGA. José Eli da. **Desenvolvimento sustentável**: o desafio do século XXI. 2. ed. Rio de Janeiro: Garamond, 2006.

VENEZUELA:Constituição Federal. Disponível em:  
<<http://pdba.georgetown.edu/Constitutions/Venezuela/venezuela.html>>

VIOLA, Eduardo J.; GOLDENBERG, Mirian. **Ecologia, ciência e política: participação social, interesses em jogo e luta de idéias no movimento ecológico.** Rio de Janeiro: Revan, 1992.

YOUNG, C. E. F.; LUSTOSA, M. C. **Meio ambiente e competitividade na indústria brasileira.** Revista de Economia Contemporânea, Rio de Janeiro, v. 5, 2001.

ZILBERSZTAJN, Décio; SZTAJN, Rachel. **Direito & Economia.** análise econômica do direito e das organizações. São Paulo: Campus, 2005.

Revisão gramatical e estrutural da Língua Portuguesa ( coesão, coerência, domínio do vocabulário).

Nilson Carlos Rosa- email: [majnilson@apmf-cpm.com.br](mailto:majnilson@apmf-cpm.com.br) fone(41) 33148050