

## **TRIBUTAÇÃO E MEIO AMBIENTE: O ENLACE NECESSÁRIO PARA A GARANTIA DO DIREITO FUNDAMENTAL A UM AMBIENTE ECOLÓGICAMENTE EQUILIBRADO – ALGUMAS EXPERIÊNCIAS EXITOSAS NA AMÉRICA LATINA**

*TAXATION AND ENVIRONMENT: THE ENLACE NECESSARY FOR A WARRANTY OF FUNDAMENTAL RIGHT TO AN BALANCED ENVIRONMENT – SOME SUCCESSFUL EXPERIENCES IN LATIN AMERICA*

**Marciano Buffon**

**Renée Cristina Herlin Ritter**

Universidade do Vale do Rio dos Sinos – UNISINOS – São Leopoldo – Rio Grande do Sul -  
Brasil

**Resumo:** O direito fundamental a um ambiente ecologicamente equilibrado tem se mostrado fragilizado no contexto de uma sociedade marcada pela industrialização desenfreada e por uma postura despreocupada com a irreversibilidade dos danos que dela podem resultar. A partir disso, o trabalho analisa a capacidade do Estado em proporcionar novas formas de tributação, que não se restringem à mera e tradicional arrecadação, tendo como ponto de partida a obrigação de todos os entes públicos de garantirem a concretização de direitos fundamentais, decorrentes da própria ideia de Estado Democrático de direito e dentre os quais está o de um ambiente saudável. Nesse contexto, discute-se a utilização da tributação para a promoção deste direito por meio de instrumentos como o da extrafiscalidade, pela qual se tem a edição de normas com o fim único de aumentar ou reduzir as alíquotas de determinados tributos, estimulando ou desestimulando comportamentos humanos prejudiciais ao meio ambiente. Corroborando estas possibilidades, são relatadas experiências ocorridas na América Latina, que fazendo uso de novas formas de tributação têm alcançado bons resultados na conservação do direito fundamental ao meio ambiente ecologicamente equilibrado.

**Palavras-chave:** Direito Tributário; Meio Ambiente; Extrafiscalidade; Tributação ambiental.

**Abstract:** The fundamental right to an ecologically balanced environment has been taken as fragile in the context of a society marked by rampant industrialization and a carefree behavior regarding the irreversibility of the damage it may cause. Taking this into consideration this work analyzes the state's ability to provide new forms of taxation, which are not restricted to mere traditional fundraising, having as a starting point the obligation of all public entities to ensure the accomplishment of fundamental rights arising from the very idea of democratic state of law, among which is that of a healthy environment. In this context, we discuss the use of taxation to promote this right through instruments such as the extrafiscality, through which there are rules that can be edited aiming to increase

REVISTA DO DIREITO UNISC, SANTA CRUZ DO SUL

Nº. 43 | p. 98-119 | MAIO-AGO 2014

or reduce the rates of certain taxes, encouraging or discouraging behavior that might affect the environment. Corroborating these possibilities, experiments that occurred in latin america are reported, in which the use of new forms of taxation have achieved good results in the conservation of the fundamental right to an ecologically balanced environment.

**Keywords:** Tax Law; Environment; Extradisciplinary; Environmental Taxation.

## 1 Introdução

Em meados do século XXI, a natureza deixa de ser um fenômeno externo para constituir-se um fenômeno interno, produzido, submetido e esgotado pelo homem. Os processos de produção mostram-se responsáveis pelos graves e imensuráveis riscos ao meio ambiente, cabendo ao direito não regular apenas um dano passado, como também se tutelá-lo com medidas preventivas visando evitar que indesejáveis e irreversíveis danos venham a ocorrer, os quais possam tendencialmente por em risco a própria sobrevivência humana.

A partir de determinados estudos, como o da denominada sociedade global do risco, pode-se afirmar que este processo de transformações desafiadoras da sociedade contemporânea será marcado pela passagem da modernidade simples para uma modernidade reflexiva, onde os padrões coletivos de vida, o progresso, o controle e a exploração adequados da natureza são modificados pela ocorrência de processos como globalização, individualização nas relações, desemprego e, principalmente, pelo surgimento de riscos globais. Esse novo tipo de capitalismo, de economia e de ordem global, torna indispensável a substituição de paradigmas para a obtenção de um novo referencial social.

As incertezas predominantes nessa nova forma de organização social, portanto, surpreendem as normas existentes, revelando-as insuficientes para sua contenção ou limitação. Se antes tinha-se um direito regulador de danos ambientais passados, hoje a preocupação não está apenas neles, mas também no risco, presente e futuro, apresentado por determinadas relações e, portanto, em como evitá-los. A ideia de irreversibilidade e até extermínio da vida terrestre altera os princípios típicos da sociedade industrial, reconhecendo a ineficácia da racionalidade científica e gerando insegurança frente às instituições dessa nova sociedade, transformando de forma singular e determinante a ciência jurídica. (SILVA, 2006)

Diante disso, a evolução normativa vem caracterizada pelo imperativo de sobrevivência e solidariedade, formador da responsabilidade histórica das nações pela preservação da natureza para o presente e o futuro, embaixadores dos valores essenciais aos direitos fundamentais, em especial, o direito à vida e à saúde de toda a humanidade. A ciência jurídica passa a analisar formas capazes

de organização social, trazendo segurança ao convívio, tanto entre seus indivíduos, como dela com o meio ambiente. (PRADO, 1992)

Indiscutivelmente, o meio ambiente sempre esteve ao lado da economia, já que para que esta se desenvolva é necessário o uso de matérias primas por aquele proporcionadas. Contudo, em que pese a inexorável evolução econômica, principalmente no período posterior à industrialização, os bens ambientais são limitados e escassos, o que os faz merecedores de proteção. Com isso, impõe-se aos mercados o dever de administrar os recursos naturais sob o norte do denominado desenvolvimento sustentável, pelo qual se busca o uso racional e adequado do meio ambiente, a fim de assegurar o equilíbrio e a qualidade de vida preconizados pela Constituição.

Nesse contexto, a tributação parece revelar-se como uma forma eficaz de ação estatal para garantir que o intento da preservação ambiental seja um elemento importante a pautar as ações no plano econômico. Aqui, em seu viés extrafiscal, a tributação pode ser importante instrumento de estímulo ou desestímulo de ações comportamentais no plano individual e coletivo, os quais tenham por fim garantir a preservação do meio ambiente para esta e futuras gerações.

Partindo-se disso, objetiva-se com o presente trabalho verificar a capacidade do Estado em, de fato, estimular ou desestimular práticas alcançáveis anteriormente pela tributação tradicional, agora mediante o fortalecimento de outras formas fiscais, afastando a preocupação restrita à arrecadação pura e simples de tributos pela aplicação da receita desta proveniente.

Na parte final serão examinadas algumas experiências exitosas na defesa do meio ambiente na América Latina, as quais estão diretamente ou indiretamente vinculadas com a tributação, seja no viés da extrafiscalidade, seja pela imposição fiscal como contrapartida pela prática de ações tendencialmente incompatíveis com o desejo de se viver em um ambiente ecologicamente equilibrado.

## 2 O Meio Ambiente Como um Direito Fundamental

Um dos equívocos que por vezes são cometidos em relação ao direito, é imaginá-lo como uma espécie de ciência, sendo que isto se torna mais grave quando se sustenta que ele possa ter uma existência autônoma. É certo que concepções desta natureza parecem estar relegadas a uma espécie de museu jurídico abstrato, o que se encarrega de preservar as ideias anacrônicas e incompatíveis com os tempos ora vivenciados.

Se o reconhecimento de que o direito está intimamente conectado com outras áreas do saber humano tornou-se algo passível de pouca discussão acadêmica, há um ramo do direito em que sequer é mínima controvérsia mostra-se aceitável. Está a se falar do direito ambiental.

Quando se fala de normas jurídicas que disciplinam questões ambientais, há de se ter claro que, mediante as leis da física, constrói-se uma estrutura basilar a todos os grupos terrestres, com a compreensão da sociedade e de seus fenômenos, onde o universo natural se interliga por relações de dependência, em que todos os sistemas e subsistemas se influenciam reciprocamente. O equilíbrio nessas relações é trabalhado pela Teoria de Gaia, desenvolvida em meados dos anos 1970 por James Lovelock e Lynn Margulis, a qual reconhece, em relação a Terra, sua capacidade de permanecer em condições compatíveis à manutenção da vida, concebendo o planeta com um ser vivo capaz de se autorregular, envolvendo a participação de todos os elementos que nele atuam. (SILVA, 2006)

Esse caráter sistêmico, no entanto, evoluiu desde o surgimento do próprio termo ecologia, por Ernest Heckel, no século IX, em que estudos do meio ambiente e da sociedade. A sociedade, por sua vez, procurou estruturar um direito satisfatório à ordenação da sua relação com o meio ambiente por meio do amadurecimento deste pensamento, emergindo deste contexto um dever de colaboração de todos, transportando a uma dimensão de responsabilidade coletiva, e não apenas do atuar individual de cada cidadão. (SILVA, 2006)

Dessa forma, a preocupação apenas com as relações entre homens, típica de um direito antropocêntrico, é rompida, considerando o desenvolvimento tecnológico e a exploração natural que levam à reflexão de que se o ambiente

não for protegido, a própria existência humana estará ameaçada, tendo em vista que, como referido, faz parte de um sistema. A tutela ambiental, portanto, passa a revestir-se de um caráter biocêntrico, na proteção da vida e de toda a natureza.

Em resposta a essas conclusões sociais, o direito passa a considerar o ambiente como um bem universal, com a proposta de protegê-lo em benefício de toda a humanidade, garantindo um meio sadio e equilibrado como um direito fundamental, tanto às presentes, quanto futuras gerações. Para tanto, exige comportamentos positivos do ser humano, sendo a tutela ambiental uma resposta social decorrente do reconhecimento dos inúmeros riscos e danos causados à natureza pelo próprio homem. (SILVA, 2006)

Diante da escassez elevada dos recursos naturais, além do rápido crescimento da exploração dos países de terceiro mundo, emerge a preocupação com os recursos naturais do globo como um todo, o que resulta na promoção, em 1972, da conferência das Nações Unidas do Meio Ambiente, em Estocolmo, na Suécia.

É nesse momento que surgem os direitos de terceira geração, consagradores, nas palavras de Paulo Bonavides (2002. p. 522-523), de um “elevado valor ao humanismo e a universalidade”. E, como segue o autor, que:

[...] tendem a cristalizar-se neste fim de século enquanto direitos que não se destinam especificamente à proteção dos interesses de um indivíduo, de um grupo ou de um determinado Estado. Têm primeiro por destinatário o gênero humano mesmo, num momento expressivo de sua afirmação como valor supremo em termos de existencialidade concreta.

Por meio desta Conferência, considerada o primeiro instrumento no que tange ao Direito Ambiental Internacional, se tem a consagração do direito do homem a um meio ambiente digno, como um bem jurídico fundamental, onde se verifica o envolvimento de toda a humanidade na preservação da natureza para desfrute das presentes e futuras gerações.

Conforme redação dada ao Princípio I, do documento que a consagrou, ficou estabelecido que

[...] o homem tem o direito fundamental à liberdade, à igualdade e ao desfrute de condições de vida adequada em um meio, cuja qualidade

Ihe permita levar uma vida digna e gozar de bem-estar, e tem a solene obrigação de proteger e melhorar esse meio para as gerações presentes e futuras. (ONU, 1972)

A partir da exigência de criação de uma nova ordem jurídica adequada à realidade em que se estabelece, no Brasil, a Constituição Brasileira de 1988 passou a garantir de forma expressa a tutela ambiental mediante mecanismos limitadores da utilização dos recursos naturais para a melhoria na qualidade de vida e de bem estar num âmbito econômico-social, mantendo estreita relação com os valores ensejadores da dignidade humana. Adotando a postura de bem coletivo em detrimento do individual, a carta institucionalizou formas de defesa jurídica, facultando a participação de vários setores da comunidade. Sabe-se, portanto, que a Constituição manteve o embasamento em uma cidadania ambiental, pois mesmo que a tutela do meio ambiente seja nova para o Direito e tenha na prevenção a garantia de que se está evitando danos até irreparáveis, tem-se consciência de que não há vida fora da natureza, motivo pelo qual se deve dar maior ênfase à sua proteção. (PRADO, 1992)

Conforme previsão contida no artigo 225 da Norma Maior, resta garantida a tutela ambiental em prol do bem comum do povo, mediante a fruição da vida em condições de dignidade. Mesmo que não esteja contido no denominado rol dos direitos fundamentais, considera-se como tal, pois a norma nele contida visa assegurar a todos os mesmos objetivos visados, direta ou indiretamente, pelos demais direitos dessa natureza, notadamente a concretização do princípio da dignidade da pessoa humana.

Assim, pode-se afirmar que a tutela ambiental consiste em um direito fundamental de status constitucional, elevado com sua previsão marcada por este artigo. Nesse contexto, estabelece a norma mencionada: "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." (CONSTITUIÇÃO FEDERAL, 1988).

Ainda depreende-se da previsão transcrita o caráter intergeracional da tutela ambiental, com a preocupação não apenas com as gerações presentes,

mas suas implicações futuras. Além disso, tal proteção também possui um gênero transfronteiriço, pois não há limitação de espaço, tampouco de local. Um dano ambiental aqui ocorrido pode trazer consequências não só para as futuras gerações, como também causar modificações em qualquer outro ponto do globo terrestre. Nesse aspecto, deve-se primar pela prevenção da ocorrência de um dano, adotando-se uma postura preventiva, o que traz como desafio o de harmonizar os ideais capitalistas vigentes com a necessidade de se manter o desenvolvimento sem que este permaneça comprometendo a proteção do meio ambiente.

Da leitura do dispositivo Constitucional, como define Fiorillo, também são observados quatro diferentes aspectos. O primeiro deles estaria na sua condição de garantidor de um direito difuso, uma vez que expressamente estabelece o meio ambiente equilibrado como direito de *todos*. Em um segundo momento, relaciona-se a compreensão de meio como um direito nem público, nem privado, mas de *uso comum do povo*. Como terceira parte, se teria a finalidade da proteção ambiental, qual seja, *essencial à sadia qualidade de vida*. E, por fim, quanto à extensão desta proteção as gerações futuras, e não apenas presentes.

Isto pode ser corroborado pelo disposto no art. 170<sup>1</sup> da Carta Maior, pelo qual sugere que o desenvolvimento econômico se dê mediante a garantia de uma existência digna a todos, a qual inescapavelmente passa pela observância os princípios ambientais capazes de garantir um desenvolvimento adjetivado como sustentável.

Pontuadas estas questões, pode-se aferir que a proteção ambiental decorre de um contexto político, econômico e da própria sobrevivência humana, em que se deve procurar compatibilizar as necessidades de industrialização e de avanços tecnológicos, com as de proteção, reparação e melhoria do meio ambiente. Como refere Régis Prado, trata-se de optar, portanto, por um desenvolvimento econômico qualitativo, que propicie maiores qualidade de vida e

---

<sup>1</sup> Art. 170. 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: (...)

bem estar social, pela utilização racional e equilibrada dos recursos naturais. (PRADO, 1992)

### **3 Tributação Ambiental e Extrafiscalidade**

O Estado contemporâneo não renuncia à necessidade de arrecadar tributos, mas confirma a ideia de que tributar em conformidade com uma capacidade contributiva efetiva configura-se em uma obrigação, assim como em um direito de cidadania, pois é somente mediante a tributação que se mostra capaz de angariar os recursos indispensáveis à realização de políticas em favor do bem comum, fundamento da sua própria condição de existência.

Uma concepção contemporânea de cidadania passa pelo adequado cumprimento do dever fundamental de pagar tributos, em razão da solidariedade social. Até porque, senão mediante a arrecadação de receita pela tributação, as políticas públicas não conseguem ser mantidas, tampouco as promessas feitas pela Constituição podem ser concretizadas, o que faz da atividade tributária o principal meio de financiamento do Estado contemporâneo.

O dever de participar do financiamento das ações públicas a partir da tributação este, que, como entende Nabais (2009), não deve ser visto unicamente como uma relação de poder deste sob seus integrantes, tampouco como um sacrifício, mas sim como uma contribuição indispensável para a prosperidade da vida em comunidade.

Não obstante reconhecer-se que a atual a carga tributária brasileira foi formatada levando-se em consideração, quase que exclusivamente, o interesse econômico, há de ser presente que não se mostra viável falar em desenvolvimento sustentável, sem que o interesse humano, ora relegado a um plano secundário, seja o elemento norteador do exercício do poder de tributar pelo Estado.

E nesse sentido, Molina (2006) irá pontuar a necessidade de que seja agregado à tributação o interesse ecológico, ou seja, que se construa um sistema tributário que tenha como escopo o fortalecimento dos direitos fundamentais, relacionados da melhor forma possível à noção de dignidade humana, a qual é

indissociável do direito fundamental a um meio ambiente equilibrado. Em razão disso, o que se deve verificar é de que modo a tributação poderá ser utilizada como instrumento de concretização da tutela ambiental, não apenas mediante o emprego dos recursos arrecadados na consecução de políticas públicas voltadas à preservação ambiental, mas também pela utilização de mecanismos de intervenção estatal que estimulem comportamentos ecologicamente corretos. Isso ocorre, por meio da denominada extrafiscalidade.

Mesmo que alguns possam contestar fortemente a utilização do sistema tributário com esta finalidade, o que se deve ter presente é que o uso da tributação para a modulação de comportamentos tem por fim a garantia da prevalência do interesse humano. A reflexão da tributação a partir da humanidade aponta, não raras às vezes, situações em que se tem como consequência a preservação ambiental, pois os benefícios fiscais vinculam-se diretamente à concretização de direitos fundamentais, e não ao atendimento de interesses econômicos e/ou políticos de grupos influentes. Em razão disso, enquanto instrumento econômico pode ser vista com um dos meios de política comunitária, onde deve estar – e assim entende-se na maioria dos países desenvolvidos – a tutela do meio ambiente.

Não obstante o exposto, como refere Machado (2005), os tributos podem apresentar funções arrecadatórias – que visam à obtenção de recursos financeiros pelo Estado, ou seja, funções fiscais; de interferência no domínio econômico – extrafiscais; ou parafiscais – que embora não refiram-se diretamente a atividades de governo, estas as desenvolve mediante entidades com este fim. Independente da forma adotada, a tributação ambiental é possível mediante a desoneração ou a oneração fiscal, embora seja mais visível mediante a concessão de benefícios ou incentivos fiscais.

Nas palavras de Sebastião (2006), o que efetivamente se espera não é uma “penalização jurídica”, e sim, uma “penalização econômica” com o fito de incentivar a mudança de comportamentos, e complementa a autora:

[...] dentre outros instrumentos econômicos, o tributo é aquele capaz de proporcionar a graduação da contribuição para os gastos públicos, a partir do estabelecimento, por parte do legislador, de uma relação

equilibrada entre capacidade econômica de poluir e sustentabilidade, objetivando o bem comum. (SEBASTIÃO, 2006)

Assim, deve-se prezar pela configuração de uma função cujo objetivo consubstancia-se na promoção de comportamentos dos cidadãos, a fim de estimulá-los à adoção de determinadas posturas, a qual pode ser visualizada com mais clareza na denominada extrafiscalidade tributária, cujos resultados poderão ser verificados no âmbito econômico, político e até social. Acompanhando este entendimento, Carrazza (2006, p. 133) refere que:

Os incentivos fiscais estão no campo da extrafiscalidade, que, como ensina Geraldo Ataliba, é o emprego dos instrumentos tributários para fins não fiscais, mas ordinatórios (isto é, para condicionar comportamentos de virtuais contribuintes, e não, propriamente, para abastecer de dinheiro os cofres públicos). Por meio de incentivos fiscais, a pessoa política tributante estimula os contribuintes a fazerem algo que a ordem jurídica considera conveniente, interessante ou oportuno (...). Este objetivo é alcançado por intermédio da diminuição ou, até, da supressão da carga tributária.

Na prática, a utilização da extrafiscalidade poderá se dar mediante estímulos ou desestímulos de comportamentos, valendo-se de benefícios fiscais ou, em contrapartida, do agravamento da carga tributária, desde que, evidentemente, sejam observadas as limitações constitucionais ao poder de tributar, que decorrem, por exemplo, da legalidade, da irretroatividade, da anterioridade, entre outros limites dispostos no art. 150 da Constituição.

A extrafiscalidade, portanto, pode ser identificada a partir do momento em que se edita uma norma que resulta no aumento ou na redução de bases de cálculos ou alíquotas de determinado tributo, com o intuito de proteger o bem comum pela provocação do contribuinte praticar ou não determinado ato, o que enseja à conclusão de que ao se verificar o estímulo à prática ou não de uma ação, se esta diante de uma tributação com caráter eminentemente extrafiscal.

Noutras palavras, se o viés fiscal da tributação diz respeito a como o Estado abastece os cofres públicos, a extrafiscalidade ocupa um espaço em seu entorno e se caracteriza por seu notório mecanismo interventivo, o que não significa dizer que um tributo predominantemente extrafiscal não resulte arrecadação, pois pode

ocorrer que ela própria seja maximizada por meio da prática de uma política extrafiscal. Em sua face de exoneração, se consubstancia na concessão de isenções e benefícios fiscais, com vistas a concretizar direitos fundamentais, assegurar e estimular o desenvolvimento socioeconômico de determinada região ou incentivar determinada atividade que seja de interesse da coletividade.

Outrossim, verifica-se no âmbito da doutrina espanhola, a noção de que a concessão de benefícios fiscais pode se justificar materialmente, assim como ser legitimamente constitucional, se visar a concretização de interesses também constitucionalmente previstos. Por isso o dever de pagar tributos, considerado, como já referido, um dever de cidadania, não pode ser imotivadamente dispensado uma vez que, do contrário, resultaria no rompimento com a solidariedade.

Como refere Sebastião (2006, p.229):

Se sob o prisma econômico, apela-se para uma nova neutralidade tributária que seja corretiva das externalidades ambientais numa finalística fiscal, sob o ponto de vista jurídico, descobre-se um novo endereçamento à função extrafiscal do tributo. Pois se, de um lado, os tributos ambientais podem proporcionar uma mudança de comportamento, que é desejada pelo Estado que tem fundamento constitucional, de outro poderão ser arrecadados os recursos necessários para a preservação, conservação e recuperação dos recursos naturais.

Por essas, entre outras razões, não se discute a importância da preservação dos bens ambientais, o que deve resultar da ação concomitante dos indivíduos e do Estado, em prol de um meio equilibrado às presentes e às futuras gerações. Para isto, pode o Estado fazer uso de diferentes meios, revelando-se a tributação um dos instrumentos cabíveis, em especial no que tange à extrafiscalidade.

No mesmo sentido, tendo-se presente que os recursos transferidos são de titularidade de toda a sociedade, também é relevante que a comunidade envolvida tenha acesso nas decisões que lhe digam respeito, verificando-se os pressupostos condicionantes da extrafiscalidade. Inegavelmente pode-se buscar com esta possibilidade a previsão, bem como a obediência, na/própria

REVISTA DO DIREITO UNISC, SANTA CRUZ DO SUL

Constituição, mesmo que proponha o tratamento diverso para aqueles em situação isonômica diversa.

Por todo exposto, a tributação ambiental estará justificada na medida em que respeitar a finalidade constitucionalmente prevista, ou seja, não vise cumprir um viés meramente arrecadatório, mas que se possa verificar o nexo entre o tributo e o fim para o qual fora criado. O bem comum deve estar no cerne da tributação, pois da mesma forma que o Estado pode conduzir condutas para a obtenção deste fim, também necessita de recursos que tornem possível a promoção de políticas sociais que dele dependem, mesmo que seja um importante mecanismo para a proteção do meio ambiente, tendo a extrafiscalidade como um elemento fundamental para isso, embora não seja única medida possível.

A partir da base teórica aqui exposta, há de se examinar algumas experiências que vem sendo adotadas no âmbito da América Latina, as quais podem ser classificadas de “tributação ambiental”, não obstante estejam, por vezes, distanciadas dos pressupostos acima examinados, concernentes à extrafiscalidade.

Embora a extrafiscalidade pareça ser um dos caminhos mais eficazes para a implementação de uma política de tributação ambiental tendencialmente útil à sustentabilidade, há de se reconhecer que existem outros instrumentos que também podem ser postos a disposição da causa ambiental, os quais também podem ser incluídos dentro do rol daqueles tributos que estejam voltados a preservação ecológica.

Em vista disso, passa-se a examinar algumas experiências que vem sendo adotada no âmbito da América Latina nesta seara, os quais, não necessariamente, seriam compatíveis com a realidade brasileira, mas inegavelmente podem se constituir em fontes inspiradoras de políticas públicas neste campo.

#### **4 Experiências exitosas na América Latina no âmbito da tributação ambiental**

Repetidas vezes se aponta como causa para a ocorrência dos inúmeros danos ambientais que se apresentam na atualidade a alta densidade demográfica das cidades, assim como as aglomerações urbanas irregulares. Por outro lado, entre os males considerados mais visíveis, estão a contaminação do ar, a geração desenfreada de lixo e resíduos e, até e indiretamente, o congestionamento do tráfego terrestre.

Ao mesmo tempo, inúmeras atividades econômicas – como a produção industrial, a extração mineral, a indústria florestal e a agricultura – tendem a ocasionar modificações no ambiente, razão pela qual são classificadas como riscos invisíveis. Isso se dá porque os danos por elas produzidos podem não ser visualizados de pronto, mas futuramente, seja por seu acúmulo ou por características específicas do produto poluente, como já exarado, poderão resultar em consequências imensuráveis – inclusive às futuras gerações – fazendo emergir o questionamento de como lidar com todos eles.

Em um viés econômico, o Banco Interamericano de Desenvolvimento – BID – denomina estas consequências como *externalidades negativas*, consideradas o resultado secundário do consumo e da produção. Não obstante a isso, no âmbito da América Latina e do Caribe, se apurados os impostos relacionados com o meio ambiente e os respectivos danos que com sua receita podem ser corrigidos, esta se apresenta insuficiente em relação a eles, motivo pelo qual se diz que há, sem dúvida alguma, grande margem para elevação destes impostos, a fim de aumentar a arrecadação e, conseqüentemente, melhorar a qualidade de vida nas cidades (BID, 2012).

A partir desta perspectiva, a instituição referida divide a possibilidade de elaboração de novas normas tributárias de cunho ambiental em duas espécies, quais sejam, as regras e as regulações – sem contar os outros tantos instrumentos baseados em incentivos fiscais. As primeiras, de fácil e igual aplicação para todos, visariam regulamentar as ações dos indivíduos, como se

verifica exemplificativamente nas normas que regem a emissão de poluidores e o consumo de determinados bens.

Por sua vez, as regulações seriam os incentivos concedidos que, utilizando preços e outras possibilidades de mercado, buscam o giro do capital e o controle comportamental de seus agentes. Preferidas pelos economistas, são consideradas flexíveis, permitindo a realização de políticas públicas com um menor custo social, como é o caso dos impostos, dos subsídios e dos sistemas de permissão negociáveis.

Nesse sentido, por meio do estudo denominado de “Recaudar no basta: los impuestos como instrumento de desarrollo”, o BID proporciona a visualização de um mapa da situação da tributação na América Latina e no Caribe, bem como a avaliação quanto às suas deficiências e necessidades, por meio da adoção prática ou hipotética de medidas adequadas à realidade social encontrada. Assim, ainda que no plano teórico, propõe-se a elaboração de um meio de imposição de normas denominado ótimo, que dê efetividade a um conjunto de metas políticas de redução dos danos ambientais, concomitantemente com uma considerável redução do custo social.

Não obstante à cobrança de tarifas de caráter eminentemente protetivo ao meio ambiente, ainda se pode observar a reformulação dos impostos existentes, fazendo-os alcançar a otimização referida. O que dependerá do cumprimento de determinados critérios em cada caso, considerando-se seus custos, benefícios, assim como as incertezas inerentes à matéria.

Na prática, ainda não se tem um imposto de cunho exclusivamente ambiental, entretanto, podem ser apontados alguns mecanismos semelhantes, como os ERTs – sigla americana que visa definir todas as imposições do governo, de pagamento obrigatório, cobradas a partir de uma noção de relevância ao meio ambiente. Estas imposições são representadas, por exemplo, pelo imposto pelo consumo de combustíveis, pelas tarifas de registro dos veículos motorizados, dentre outras taxas ecológicas como de eliminação de restos tóxicos e pelo uso de sacolas plásticas, que vem sendo aplicadas há algum tempo em diversos países.

Aponta-se em uma mostra dos 41 países da América Latina com percentual de ERTs mais altos em relação ao produto interno bruto – PIB, que a eficácia destes ERTs se dá pela redução nos níveis de contaminação e pela elevação no uso de recursos renováveis. Ainda assim, na maioria dos países da região, a utilização destes mecanismos esta restrita à construção de vias públicas, em detrimento da diminuição dos males ambientais. O que fica claro, por exemplo, no uso das taxas de registro dos automóveis, as quais consideram o valor destes, sem apurar o quanto contribuem, ou não, para o aumento da poluição. (BID, 2012, p. 306)

Outro instrumento válido e em uso, é a imposição de tarifas que objetivam reduzir o uso de estradas durante determinados períodos de tempo, a fim de evitar a ocorrência de externalidades negativas, como a contaminação do ar, os acidentes e os congestionamentos contraprodutivos do trânsito. Uma amostra disto ocorre em Santiago do Chile onde, há aproximadamente dez anos, adotou-se um sistema de autopistas sem paradas, administradas por empresas privadas que, por meio de sensores eletrônicos, impõem o pagamento de tarifas conforme a distância percorrida pelos veículos desde a sua entrada na estrada, bem como o horário em que isso ocorreu. Este procedimento se tornou um modelo de infraestrutura de transporte, reduzindo em até 40% do tempo estimado em determinados percursos. (BID, 2012, p. 312)

Estas situações apresentam, na maioria das vezes, resultados positivos, como a elaboração de meios necessários e eficazes para a conscientização da sociedade. Nesse sentido, apontam benefícios tão significativos que são superiores ao gasto necessário para que sejam colocadas em prática, o que motiva a superação das dificuldades apresentadas.

No que tange à produção de resíduos, também são encontrados exemplos de ações positivas, como se verifica na cobrança de tarifas pelo tratamento dos mesmos, que pretendem desestimular diretamente a sua produção, ainda que na prática acabem sendo utilizadas para o custeio das despesas resultantes da sua eliminação. Nessa hipótese em específico, a dificuldade encontrada consiste em determinar quem deu causa ao lixo, onde descartá-lo depois de recolhido, assim como, de que forma é possível diminuir a sua produção. E nesse sentido, já se

observa em determinados países a imposição de taxas de resíduos aferidas em consonância com o montante produzido, incentivando aos indivíduos a reduzirem a sua produção, bem como diminuindo o custo para sua eliminação.

No que tange ao setor energético – sem adentrar-se a fundo na discussão política que dele decorre – o BID acredita que os impostos pelo uso de veículos automotores ainda são singelos, quando na realidade deveriam levar em conta os efeitos da contaminação do ar para a saúde humana, para a produção agrícola, assim como em relação às significativas oscilações climáticas.

Para atender a estas necessidades, os pesquisadores Parry e Small (BID, 2012, p. 313) desenvolveram uma fórmula que além de absorver as externalidades, como a contaminação do ar e os acidentes de trânsito, interfere no sistema fiscalizatório e de cobrança de tarifas. Dessa forma, concluem que os impostos, por exemplo, sobre a gasolina, em locais como no Reino Unido representam opção superior em mais que o dobro da segunda melhor opção de taxa cobrada e considerada ótima, ao passo que nos Estados Unidos onde a tributação atual é menos que a metade da segunda melhor opção daquela estabelecida como padrão.

Em razão disso, embora não seja uma discussão efetiva – já que economistas refletem sobre a instituição de impostos sobre a emissão do carbono, e suas conseqüências para as alterações climáticas, há aproximadamente 25 anos – emerge a ideia de que qualquer pretensão de tributação no campo energético consiste em avaliar quem se beneficia e quem perde, pois pode apresentar reflexos diversos entre agentes e alguns setores. Uma possibilidade nesse sentido está em dispor um preço para as emissões do carbono, ao tempo em que contribua para o desenvolvimento de tecnologias na área, também resolva, em outro, o problema como um todo.

Por outro lado, atualmente os níveis de concentração de gases emitidos à atmosfera são responsáveis pelo aumento de até 2°C na temperatura mundial, o que dá ensejo a necessidade de que os países se unam, colaborando com a redução deste valor. E por isso é que se acredita que a formação de um imposto global sobre o carbono – ainda que como parte de um universo de alternativas

para solucionar os males ambientais – poderá reduzi-los, além de potencializar a arrecadação de valores para os Estados como um todo.

À frente dessas considerações, em que pese sejam defensáveis estes estudos, bem como os pontos abordados pelo BID (2012, p. 18), restam claras as barreiras a serem ultrapassadas, mesmo que, como refere expressamente a instituição:

(...) forçar todos a pagar pelos males que causam à sociedade deveria ser uma política pública socialmente aceitável. Seja por meio de impostos, pedágios ou outros mecanismos de preço, os bens públicos – como qualidade do ar, segurança rodoviária ou facilidade de transporte – podem ser protegidos.

Por tudo isso, mesmo que relevante – e até necessária – a instituição de uma tributação de cunho socioambiental, e repisando a ideia de que meio ambiente e economia devem andar de forma harmônica e no mesmo passo, indiscutivelmente esta relação poderá estremecer quando a preocupação do primeiro for superior à manutenção da segunda. O que, mesmo que se permaneça defendendo a sua necessidade, está passível de encontrar obstáculos até intransponíveis nos mercados e no posicionamento daqueles que o dominam.

## **5 Considerações Finais**

Presente a ideia de que o Estado Democrático de Direito perpassa pela noção de bem comum, positivado após a Constituição de 1988, confirma-se a obrigação de todos os entes públicos na sua manutenção e fortalecimento, pela garantia de direitos fundamentais. Diante disso, emerge a noção de que a tributação poderá ser utilizada para a promoção destes direitos, em especial o direito a um meio ambiente ecologicamente equilibrado, incluso dentre os direitos fundamentais de terceira dimensão, como referido, uma vez que se funda na solidariedade, deixando de ter como destino a proteção dos interesses de um só indivíduo, para alcançar a todos de forma indiscriminada.

A relevância do direito a um meio ambiente ecologicamente equilibrado está na observância de que o mundo natural, enquanto meio global, encontra-se em risco, resultado das escolhas equivocadas e predatórias feitas pela economia industrial desde o século passado, o que confirma a importância de que todas as possibilidades de proteção do meio ambiente sejam colocadas em prática, com o intuito de amenizar os efeitos predatórios, em proteção da vida presente e até futura. Situação que corrobora a ideia de que os impostos relacionados com o meio ambiente podem desempenhar um papel fundamental na melhoria da qualidade do meio ambiente, por meio de um sistema de arrecadação com o objetivo único de influenciar o comportamento de consumidores e empresários, permitindo interiorizar os custos dos males que estão produzindo.

Mesmo que ousado, o objetivo deve ser a redução na produção de males ambientais e de suas consequências. Isto significa que os responsáveis pelas políticas públicas devem destinar recursos para que se entenda e se quantifique os efeitos dos danos e de sua irreversibilidade. Nesse contexto, as situações que já podem ser vislumbradas na América Latina e no Caribe formam apenas um grupo de instrumentos dentre um leque de ferramentas para abordar as externalidades ambientais negativas, já que para o seu enfrentamento eficaz, ainda se tem um leque de diferentes instrumentos de arrecadação de valores. Independente de dificuldades ou não, resta claro que tributar os males merece ser parte de uma lista de políticas públicas de melhora da qualidade do meio ambiente, para arrecadar receitas, melhorar a eficiência e, até, mudar as normas sociais e o comportamento humano.

Na prática, como também exarado pelo Banco Interamericano de Desenvolvimento, os impostos na América Latina ainda são vistos exclusivamente como um meio de financiamento do poder público, o que não é diferente na realidade brasileira. Embora se presencie um aumento na arrecadação, ainda é insuficiente se comparada a outras regiões do mundo com características semelhantes. Até porque, o uso da tributação ainda não está consubstanciado na ideia de desenvolvimento social, democrático e, inclusive, ambiental, deixando de valer-se dela para atacar problemas importantes como a pobreza e a poluição.

Entretanto não se deve perder a ideia de se ter uma função cujo objetivo consubstancia-se na promoção de comportamentos dos cidadãos, a fim de estimulá-los ou não na adoção de determinadas posturas, cujos resultados poderão ser verificados no âmbito econômico, político e até social. Assim como a preocupação com o meio ambiente partiu vagarosamente até tornar-se uma necessidade para a concretização de preceitos constitucionais, a tributação poderá também atingir seu nível de excelência ao ponto de tornar-se um instrumento eficaz para a desoneração ou a oneração fiscal, e não apenas arrecadatório.

O que não se pode olvidar é que o bem comum deve ser o cerne da tributação, pois da mesma forma que o Estado pode conduzir condutas para a obtenção deste fim, também necessita de recursos que tornem possível a promoção de políticas sociais para o atendimento daqueles que dele dependem.

## REFERÊNCIAS

BECK, Ulrich. **La sociedad del riesgo global**. Madrid: Siglo Veintiuno, 2002.

BID - BANCO INTERAMERICANO DE DESENVOLVIMENTO. **Não basta arrecadar**: a tributação como instrumento de desenvolvimento. Sumário executivo, 2012.

\_\_\_\_\_. **Recaudar no basta**: los impuestos como instrumento de desarrollo. 2012.

BONAVIDES, Paulo. **Curso de Direito Constitucional**. 12 ed. São Paulo: Malheiros, 2002.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm)>. Acesso em: 20 de dez. de 2013.

FIORILLO, Celso Antônio Pacheco. **Curso de direito ambiental brasileiro**. São Paulo: Saraiva, 2013.

MACHADO, Hugo de Brito. **Curso de direito tributário**. 26. ed. São Paulo: Malheiros, 2005.

MACHADO, Marta Rodriguez de Assis. **Sociedade do risco e Direito Penal**. São Paulo: IBCCRIM, 2005.

NABAIS, José Cassalta. **O dever fundamental de pagar tributos**. Coimbra: Almedina, 2009.

ONU – ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Declaração da Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente Humano**: 1972. Disponível em: <http://www.onu.org.br/rio20/img/2012/01/estocolmo1972.pdf>. Acesso em: 23 de dez. de 2013.

PRADO, Luiz Regis. **Direito penal ambiental**: Problemas fundamentais. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1992.

SEBASTIÃO, Simone Martins. **Tributo ambiental**: extrafiscalidade e função promocional do direito. Curitiba Juruá, 2006.

SILVA, Danny Monteiro da. **Dano ambiental e sua reparação**. Curitiba: Juruá, 2006.

SIRVINSKAS, Luís Paulo. **Manual de direito ambiental**. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2003.