

## **EVOLUÇÃO DO DIREITO DO MEIO AMBIENTE E TRIBUTAÇÃO**

**Alice Francisco da Cruz Salles <sup>1</sup>**

**Simone Viegas da Cunha Cesar <sup>2</sup>**

**SUMÁRIO:** Introdução; 1 A evolução do Direito Ambiental; 2 A tributação como mecanismo de proteção ambiental; Considerações Finais; Referências das Fontes Citadas.

### **RESUMO**

A evolução do Direito Ambiental pode ser abordada sob distintos enfoques. Na evolução política do meio ambiente, destaca-se a realização das Conferências das Nações Unidas de Estocolmo (1972), Rio de Janeiro (1992) e Joanesburgo (2002).

Já do ponto de vista instrumental, destacam-se seis estratos: 1º) fase repressiva; 2º) fase preventiva; 3º) fase participativa; 4º) fase das técnicas de mercado e internalização de custos; 5º) fase das técnicas integrais; e 6º) fase da ambientalização do direito.

Diante da constatação de que as técnicas de repressão são ineficazes para a proteção dos bens ambientais, uma vez que atuam quando o dano já está consumado, passaram-se a desenvolver instrumentos de prevenção, participação, internalização de custos, proteção integral e de ambientalização do Direito.

Dentro dessas novas tendências, a tributação ambiental surge como um instrumento bastante eficaz na proteção do meio ambiente.

Os países desenvolvidos já vêm utilizando a tributação ambiental como forma de incentivar condutas sustentáveis com bastante vigor e, atualmente, também os países em desenvolvimento vêm adotando iniciativas interessantes nesse sentido.

Acredita-se que a cooperação dos diversos atores sociais na criação de mecanismos que incentivem a adoção de comportamentos ambientalmente

---

<sup>1</sup> Mestranda em Direito pelo Programa de Pós-Graduação *Stricto Sensu* em Ciência Jurídica da Universidade do Vale do Itajaí – UNIVALI na Linha de Pesquisa Principiologia, Constitucionalismo e Produção do Direito. Especialista em Direito Processual Civil pelo Complexo de Ensino Superior de Santa Catarina – CESUSC. Professora de Direito Tributário na Universidade do Vale do Itajaí – UNIVALI – Campus Tijucas. Advogada.

<sup>2</sup> Mestranda em Direito pelo Programa de Pós-Graduação *Stricto Sensu* em Ciência Jurídica da Universidade do Vale do Itajaí – UNIVALI na Linha de Pesquisa Principiologia, Constitucionalismo e Produção do Direito. Titular do Tabelionato de Notas e Protestos de Títulos da Comarca de Camboriú-SC.

responsáveis deve ser um dos principais fatores na busca pelo ideal de sustentabilidade.

**PALAVRAS-CHAVE:** Evolução; Direito Ambiental; Tributação; Ambiental; Sustentabilidade.

## **ABSTRACT**

The evolution of environmental law can be approached from different perspectives. In political developments in the environment, there is the realization of UN conferences in Stockholm (1972), Rio de Janeiro (1992) and Johannesburg (2002).

Since the instrumental point of view, we highlight six strata: 1) phase of repression, 2) preventive phase, 3) phase participatory; 4) phase of the marketing techniques and cost internalization; 5) phase techniques integral; and 6) phase of the greening of the law.

Given the observation that suppression techniques are ineffective for the protection of environmental goods, since they act when the damage is already finished, began to develop tools for prevention, participation, cost internalization, full protection and greening of Right.

Within these emerging trends, environmental taxation emerges as a highly effective instrument in protecting the environment.

Developed countries are already using environmental taxation as a way to encourage sustainable behavior with enough force and, currently, developing countries have adopted interesting initiatives in this direction.

It is believed that the cooperation of various social actors in the creation of mechanisms to encourage adoption of environmentally responsible behavior should be one of the key factors in the quest for the ideal of sustainability.

**KEY-WORDS:** Evolution; Environmental Law; Taxation; Environmental; Sustainability.

## **INTRODUÇÃO**

O presente trabalho objetiva traçar um breve relato do que vem a ser a tributação ambiental, analisando os principais conceitos, princípios e instrumentos jurídicos que lhe sustentam.

A pesquisa parte do pressuposto de que os instrumentos repressivos tradicionalmente utilizados pelo Direito não são eficientes para a tutela do meio ambiente, o que revela a necessidade da criação de políticas de incentivo a condutas sustentáveis e desestímulo de práticas lesivas ao meio ambiente.

Tendo em vista as exigências impostas pelo princípio constitucional da prevenção, pretende-se demonstrar que a tributação constitui instrumento capaz de induzir comportamentos sustentáveis e de internalizar os custos ambientais das atividades econômicas, na linha do que sugere o princípio do poluidor-pagador.

Na busca dos objetivos investigatórios propostos utilizar-se-á o método indutivo e a técnica da pesquisa bibliográfica.

## **1 A EVOLUÇÃO DO DIREITO AMBIENTAL<sup>3</sup>**

A evolução do Direito Ambiental pode ser abordada sob vários aspectos, dentre os quais se destacam o enfoque cronológico, ligado ao impulso político, e o enfoque instrumental, ligado ao desenvolvimento das técnicas de proteção do meio ambiente.

No tocante à evolução política, destacam-se três grandes foros de negociação multilateral: a Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente Humano (Estocolmo, 1972), a Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento (Rio, 1992) e a Conferência sobre Desenvolvimento Sustentável (Johanesburgo, 2002).

Cada uma dessas conferências se desenvolveu em momentos históricos bastantes distintos.

A Conferência de Estocolmo, de 1972, surgiu da necessidade de frear a degradação ambiental causada pela industrialização desordenada dos países desenvolvidos, conforme destaca Alexandra Aragão<sup>4</sup>:

---

<sup>3</sup> Tópico desenvolvido com base no conteúdo da disciplina "Bases Conceptuales del Derecho Ambiental" ministrada pelo Professor Doutor Gabriel Real Ferrer aos alunos do Curso de Mestrado em Ciência Jurídica da Universidade do Vale do Itajaí – UNIVALI em maio de 2010 em Alicante, Espanha.

<sup>4</sup> In CANOTILHO; José Joaquim Gomes; LEITE, José Rubens Morato Leite (org.). **Direito constitucional ambiental brasileiro**. São Paulo: Saraiva, 2007. p. 15.

[...] desde o início dos anos 70, os países europeu com economias fortemente industrializadas começaram a ter cada vez maiores problemas de poluição. Os graves acidentes ecológicos, com sérios impactes ambientais, econômicos e humanos (como naufrágios de petroleiros e as conseqüentes marés negras, ou explosões em instalações industriais e fugas de produtos tóxicos para a atmosfera), trouxeram o tema do ambiente para o centro do debate político, obrigando os Estados a tomar medidas destinadas a minorar os seus efeitos.

Pode-se dizer que a Conferência de Estocolmo fincou as bases do direito internacional do meio ambiente. Guido Fernando Silva Soares<sup>5</sup> chega a afirmar que a Declaração sobre o Meio Ambiente Humano, adotada em Estocolmo pela Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente Humano, é tão relevante quanto a Declaração Universal dos Direitos do Homem (adotada pela Assembléia Geral da ONU em 1945) para o direito internacional e para a diplomacia dos Estados. Isso porque:

[...] ambas as declarações têm exercido o papel de verdadeiros guias e parâmetros na definição dos princípios mínimos que devem figurar seja nas legislações domésticas dos Estados, seja na adoção dos grandes textos do direito internacional da atualidade. Por outro lado, ambas as declarações cumprem a função própria dos grandes textos de natureza fundamental da história da humanidade, qual seja de petrificar em textos escritos e solenes aqueles valores que já se encontravam estabelecidos nos sistemas jurídicos da maioria das nações e nas relações internacionais recíprocas, ao mesmo tempo que declaram outros valores que constituem novidade e representam exteriorizações da emergente consciência da necessidade da preservação do meio ambiente global.

Diante da carência de resultados práticos após a Conferência de 1972 e da ocorrência de novos acidentes ambientais, realizou-se, 20 (vinte) anos depois, a Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente e Desenvolvimento, no Rio de Janeiro, em 1992. Sobre o momento histórico que antecedeu a Conferência do Rio, ou ECO-92, destaca Guido Fernando Silva Soares<sup>6</sup>:

---

<sup>5</sup> SOARES, Guido Fernando Silva. **A proteção internacional do meio ambiente**. Barueri: Manole, 2003. p. 45.

<sup>6</sup> SOARES, Guido Fernando Silva. **A proteção internacional do meio ambiente**, p. 51-52.

Num evidente clima de urgência de uma regulamentação enérgica sobre o meio ambiente mundial, fortemente motivado pelos graves acidentes que causavam verdadeira comoção pública na maioria dos Estados, além da pressão da opinião pública sobre as diplomacias dos Estados, aliada a resultados alarmantes de cientistas sobre a situação de desequilíbrio no meio ambiente, a maioria dos países, na AG da ONU, resolveu convocar uma grande conferência mundial para discutir a questão da preservação do meio ambiente, mas sem perder a dimensão que os países em desenvolvimento insistiam em discutir, conjuntamente: a questão do desenvolvimento e das disparidades de níveis econômicos existentes entre os Estados.

Dentre outros documentos solenes assinados durante a ECO-92, destaca-se a Declaração do Rio sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento que, segundo Guido Fernando Silva Soares<sup>7</sup>:

[...] de forma direta, reafirma em seu Preâmbulo os valores já proclamados pelos Estados na Declaração da Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente Humano, adotada em Estocolmo em 16 de junho de 1972, e tem a intenção de avançar a partir dela. A tônica sobre a necessidade de cooperação entre os Estados na defesa do meio ambiente constitui o objetivo da declaração, que é "estabelecer uma nova e justa parceria global por meio do estabelecimento de novos níveis de cooperação entre os Estados, os setores-chave da sociedade e os indivíduos". Ainda no Preâmbulo, A Declaração do Rio reafirma o desiderato de trabalhar-se "com vistas à conclusão de acordos internacionais que respeitem os interesses de todos e protejam a integridade do sistema global de meio ambiente e desenvolvimento", ao mesmo tempo em que os Estados dão seu reconhecimento sobre "a natureza interdependente e integral da Terra, nosso lar".

Já com relação à Conferência das Nações Unidas sobre Desenvolvimento Sustentável, realizada em Johannesburgo, em 2002, também denominada Rio +10<sup>8</sup>:

É importante ressaltar que o propósito maior da Conferência de Joanesburgo não era, portanto, adotar novos compromissos, acordos ou convenções internacionais, mas sim fazer uma profunda avaliação dos avanços e dos obstáculos com que nos deparamos ao olharmos para os compromissos assumidos em 1992. Visava-se, então, identificar as razões pelas quais se

---

<sup>7</sup> SOARES, Guido Fernando Silva. **A proteção internacional do meio ambiente**, p. 62-63.

<sup>8</sup><http://www.ana.gov.br/AcoesAdministrativas/RelatorioGestao/Rio10/riomaisdez/index.php.35.html>. Acesso em 24/11/2010.

avançou tão pouco na implementação desses compromissos e identificar medidas que pudessem ser tomadas com o objetivo de viabilizar a sua realização.

No que se refere ao desenvolvimento dos instrumentos de proteção do meio ambiente destacam-se seis estratos: 1º) fase repressiva; 2º) fase preventiva; 3º) fase participativa; 4º) fase das técnicas de mercado e internalização de custos; 5º) fase das técnicas integrais; e 6º) fase da ambientalização do direito.

Num primeiro momento, a legislação ambiental, seja no âmbito internacional ou do direito interno da maioria dos países (aqui se incluem Portugal, Espanha, Brasil, etc) contemplava com maior destaque o aspecto repressivo, em que preponderavam os mecanismos de comando e controle. Porém, logo se percebeu que do ponto de vista do meio ambiente a sanção é insuficiente, uma vez que atua sobre o passado, quando o dano ambiental já se concretizou. Nesse sentido, afirma Alexandra Aragão<sup>9</sup>:

Rapidamente surgiu a consciência de que, quando a poluição começa a ser muito elevada e os problemas ambientais assumem proporções graves, a intervenção do Estado *a posteriori*, reparando o dano, compensando as vítimas, ou responsabilizando os poluidores pelos actos de poluição cometidos, não é o meio mais adequado e eficiente de lidar com esses problemas (*sic*).

Diante da constatação da insuficiência das técnicas repressivas para a proteção do meio ambiente, ganhou relevo, principalmente nas últimas três décadas, o aspecto preventivo do dano ambiental. Tratando dos princípios da atuação preventiva e da precaução, José Rubens Morato Leite<sup>10</sup> afirma que:

[...] pode-se deduzir que a atuação preventiva é um mecanismo para a gestão dos riscos, voltado, especificamente, para inibir os riscos concretos ou potenciais, sendo esses visíveis e previsíveis pelo conhecimento humano. Por seu turno, o princípio da precaução opera no primeiro momento dessa função antecipatória, inibitória e cautelar, em face do risco abstrato, que pode ser

<sup>9</sup> In CANOTILHO; José Joaquim Gomes; LEITE, José Rubens Morato Leite (org.). **Direito constitucional ambiental brasileiro**. p. 15.

<sup>10</sup> In CANOTILHO; José Joaquim Gomes; LEITE, José Rubens Morato Leite (org.). **Direito constitucional ambiental brasileiro**. p. 172.

considerado risco de dano, pois muitas vezes é de difícil visualização e previsão.

E arremata linhas após: "Um exemplo típico da atuação preventiva é o instrumento do Estudo Prévio de Impacto Ambiental (EPIA), que tem como objetivo evitar a implementação de projeto de desenvolvimento tecnicamente inviável do ponto de vista ecológico".

Na sequência, fala-se de uma fase participativa do Direito Ambiental, entendendo-se que a sociedade tem papel fundamental na preservação do meio ambiente. Nesse sentido, José Rubens Morato Leite<sup>11</sup> assevera que:

[...] a conscientização global da crise ambiental exige uma cidadania participativa, que compreende a ação conjunta do Estado e da coletividade na proteção ambiental. Não se pode adotar uma visão individualista sobre a proteção ambiental sem solidariedade e desprovida de responsabilidades difusas globais. [...] Portanto, somente com a mudança para a responsabilização solidária e participativa dos Estados e dos cidadãos, com os ideais de preservação ecológica, é que será possível encontrar solução para a crise ambiental.

Num quarto estágio, parte-se do pressuposto de que a lógica de mercado é essencialmente contrária ao meio ambiente. Assim, passa-se a estimular condutas ambientalmente responsáveis tanto por parte dos produtores como dos consumidores. Um exemplo dessa nova postura é a ecoetiqueta, técnica de mercado que distingue os produtos respeitosos ao meio ambiente, atraindo os consumidores responsáveis.

Por outro lado, desenvolve-se a idéia de que não é justo que os atingidos pela poluição arquem com os prejuízos dela decorrentes, concluindo-se que quem consome é que tem que arcar com os custos ambientais. Ou seja, aponta-se a necessidade de internalização dos custos ambientais.

A raiz do princípio do poluidor-pagador é a internalização dos custos ambientais, como aponta José Rubens Morato Leite<sup>12</sup>:

---

<sup>11</sup> In CANOTILHO; José Joaquim Gomes; LEITE, José Rubens Morato Leite (org.). **Direito constitucional ambiental brasileiro**. p. 160.

<sup>12</sup> In CANOTILHO; José Joaquim Gomes; LEITE, José Rubens Morato Leite (org.). **Direito constitucional ambiental brasileiro**. p. 182.

O princípio do poluidor-pagador visa, sinteticamente, à internalização dos custos externos de deterioração ambiental. Tal situação resultaria em uma maior prevenção e precaução, em virtude do conseqüente maior cuidado com situações de potencial poluição. É evidente que a existência de recursos naturais gratuitos, a custo zero, leva inexoravelmente à degradação ambiental.

[...]

De fato, durante o processo produtivo, são verificadas externalidades negativas, sendo o objetivo maior fazer com que os custos sociais das medidas de proteção ambiental sejam impostos a quem inicialmente provocou a poluição. Nos dizeres de Derani: "com a aplicação do princípio do poluidor-pagador, procura-se corrigir este custo adicional à sociedade, impondo-se sua internalização. O causador da poluição arca com os custos necessários à diminuição, eliminação ou neutralização deste dano.

Em um quinto aspecto destacam-se as técnicas integrais de proteção ambiental. Como exemplo poderia ser citada a licença ambiental temporal, que exigiria que a cada intervalo de tempo a indústria tivesse que comprovar que está utilizando a melhor tecnologia disponível para reduzir o impacto ambiental.

Por fim, destaca-se a idéia de "ambientalização" do Direito. Segundo Gabriel Real Ferrer<sup>13</sup>, o melhor que pode acontecer ao direito ambiental é ele desaparecer. No entendimento do referido jurista espanhol, o Direito Ambiental não deveria ser um ramo do direito, deveria ser um princípio geral presente em todos os ramos do direito.

## **2 A TRIBUTAÇÃO COMO MECANISMO DE PROTEÇÃO AMBIENTAL**

Restando assente que os instrumentos de repressão são incapazes de promover uma efetiva preservação do meio ambiente, o Direito tem evoluído no sentido do desenvolvimento de mecanismos direcionadores de condutas ambientalmente responsáveis.

---

<sup>13</sup> Disciplina "Bases Conceptuales del Derecho Ambiental" ministrada pelo Professor Doutor Gabriel Real Ferrer aos alunos do Curso de Mestrado em Ciência Jurídica da Universidade do Vale do Itajaí - UNIVALI em maio de 2010 em Alicante, Espanha.



Dentro dessa nova tendência destaca-se a utilização do sistema tributário como ferramenta que estimula a adoção de ações de proteção do meio ambiente, pois como ressalta Heron José de Santana<sup>14</sup>:

[...] o direcionamento da atividade econômica através de instrumentos econômicos, fiscais ou financeiros de proteção ambiental são fundados no princípio do poluidor-pagador, e visam à internalização dos custos relativos da deteriorização ambiental (deseconomias, externalidades negativas), impondo ao sujeito econômico (produtor, consumidor, transportador) o ônus pelos custos ambientais decorrentes da sua atividade (internalização das externalidades).

Outro princípio conformador que justifica a tributação ambiental é o da prevenção, que exige que o Poder Público dê prioridade a medidas que evitem a ocorrência dos danos ao meio ambiente, de modo que as atividades potencialmente poluentes devem ser consideradas antecipadamente, para que seja possível a redução ou eliminação de suas causas.

Com a universalização da preocupação com a degradação do meio ambiente, reforçada a partir da Conferência de Estocolmo, de 1972, muitos Estados passaram a adotar medidas diretas e indiretas de proteção meio ambiente, dentre as quais Heron José de Santana<sup>15</sup> destaca:

A Bélgica, por exemplo, instituiu um imposto sobre o consumo de produtos descartáveis (lâmina de barbear, pilhas, câmaras e material de embalagem em geral), restituível mediante a devolução do bem, além do imposto sobre emissões de monóxido de carbono, com receita afetada ao programa de seguridade social.

A França instituiu um imposto sobre armazenamento de rejeitos não recicláveis e outro sobre emissão de poluentes, além de impostos municipais sobre edifícios urbanos, com receita vinculada à criação de espaços verdes e de lazer para a população.

Na Suíça existe a taxa sobre ruído produzido por aeronaves, com receita destinada à construção de aeroportos à prova de ruído.

Em Portugal são concedidos incentivos fiscais a doações feitas para organizações ambientalistas, e na Alemanha existe um imposto que é cobrado sobre material de embalagem e talheres descartáveis.

---

<sup>14</sup> SANTANA, Heron José de. Meio ambiente e reforma tributária: justiça fiscal e extrafiscal dos tributos ambientais. **Revista de Direito Ambiental**, São Paulo, v. 9, n. 33, p. 15, jan./mar. 2004.

<sup>15</sup> SANTANA, Heron José de. Meio ambiente e reforma tributária: justiça fiscal e extrafiscal dos tributos ambientais. **Revista de Direito Ambiental**, p. 16.

Os Estados Unidos instituíram um imposto sobre petróleo e derivados, além de impostos sobre produtos químicos e produtos de caça e pesca, sobre emissões de poluentes, e um adicional ambiental ao imposto de renda das empresas poluentes, permitindo a dedução de doações de terrenos e matas com fins preservacionistas, com o produto de arrecadação remetido a um fundo com receita vinculada à recuperação do meio ambiente.

O Japão adota a redução de alíquotas para equipamentos de energia solar ou que economizem energia, evitem poluição ou se destinem a reciclagem, bem como para os que reduzam a poluição atmosférica, hídrica e sonora.

A Alemanha, Suécia, Noruega, Holanda e outros países adotam ainda impostos diferenciais de incentivo à fabricação de automóveis com catalisadores, com menor cilindrada e ou com uso de gasolina sem plomo.

Segundo Heron José de Santana<sup>16</sup>, “os tributos ambientais são aqueles em que a base de cálculo é uma unidade (ou medida indireta que a substitua) que tenha repercussão negativa sobre o meio ambiente”. E continua, afirmando que os tributos ambientais podem ter como fato gerador:

a) O exercício regular do poder de polícia ou a utilização efetiva ou potencial de serviço público de administração ambiental, específico e divisível, prestado ao contribuinte ou posto a sua disposição (taxas de esgoto, lixo, de controle e fiscalização ambiental).

[...]

b) atividades econômicas de uso, industrialização, importação, comercialização ou consumo de produtos potencialmente danosos ao meio ambiente.

Na sequência, o autor cita alguns exemplos de tributos ambientais existentes no ordenamento jurídicos brasileiro:

a) *Contribuição de intervenção no domínio econômico* (CIDE) cobrada sobre atividades de importação ou comercialização de petróleo e seus derivados, gás natural e seus derivados e álcool combustível com parte destinados a financiamento de projetos ambientais relacionados com a indústria do petróleo e do gás (CF, § 4º, II, b, do art. 177 c/c o art. 149 e Lei Federal 10.336/2001);

---

<sup>16</sup> SANTANA, Heron José de. Meio ambiente e reforma tributária: justiça fiscal e extrafiscal dos tributos ambientais. **Revista de Direito Ambiental**, p. 19.

- b) taxas municipais de esgoto, incidente sobre o consumo de água, com receita vinculada ao financiamento de estações de tratamento;
- c) taxas municipais de lixo, cobradas como contraprestação de serviços de coleta domiciliar postos à disposição da população;
- d) taxas municipais de utilização sonora, cobradas como contrapartida ao poder de polícia exercido no controle da emissão sonora em estabelecimentos particulares e comerciais;
- e) taxas municipais de esgoto industrial, cobradas sobre o lançamento de resíduos poluentes, com receita vinculada à recuperação das estações de tratamento;
- f) taxas florestais, destinadas a fundos de reposição florestal, cobra dos usuários de acordo com o volume de uso de recursos florestais;
- g) taxas de visitação, como a instituída e cobrada pelo Estado de Pernambuco para o Distrito Estadual de Fernando de Noronha aos visitantes do arquipélago, com receita vinculada ao recolhimento do lixo e a realização de obras de infra-estrutura, ou como a que é cobrada pelo Ibama aos visitantes do Parque Nacional de Fernando de Noronha.

Acrescenta-se aos exemplos acima mencionados o chamado "Pedágio Ecológico", conforme esclarece José Antonio Savaris<sup>17</sup>:

O pedágio, pois, assume outra concepção: não é apenas um instrumento limitador de tráfego destinado a solucionar a carência de recursos necessários a desenvolver o setor de infra-estrutura de transportes rodoviários, mas, para além disso, constitui-se em instrumento que, a partir da limitação de tráfego, pode promover ou realizar outros valores constitucionais, como o meio ambiente, por exemplo (CF/88, art. 225).

É por isso que, em nosso país, já se faz referência ao chamado "Pedágio Ecológico", autorizado pela Lei Estadual paulista de n. 9.801, de 09.10.1997, com previsão de incidência na Estrada Velha da Serra do Mar, Município de São Bernardo do Campo, e que se presta especialmente a limitar a utilização da via, cobrando-se pela passagem de veículos pequenos e proibindo-se o trânsito de caminhões e outros veículos pesados<sup>18</sup>.

Em síntese, a tributação pode favorecer as políticas de preservação do meio ambiente de duas formas. Por meio da tributação fiscal, serve como meio de

---

<sup>17</sup> SAVARIS, José Antonio. **Pedágio**: pressupostos jurídicos. Curitiba: Juruá, 2004. p. 50.

<sup>18</sup> O produto da arrecadação, nos termos da Lei, será totalmente revertido na recuperação e conservação da via, dos monumentos históricos e locais turísticos ao longo dos nove quilômetros da Estrada Velha da Serra do Mar.

arrecadação dos recursos que poderão ser utilizados para efetivação das políticas ambientais. Através da tributação extrafiscal, serve como mecanismo de incentivo às condutas ambientalmente responsáveis e de desestímulo às condutas lesivas ao meio ambiente.

Sobre o uso da fiscalidade e da extrafiscalidade em favor do meio ambiente, Heron José de Santana<sup>19</sup> afirma que:

[...] a classificação dos tributos em fiscais e extrafiscais parte do pressuposto de que os tributos podem ter um sentido impositivo, quando imputa os custos de defesa ambiental ao poluidor (fiscalidade com fins arrecadatórios), ou seletivo, quando gradua a tributação visando condicionar a escolha do agente econômico para um fim desejado pelo Estado (extrafiscalidade com fim ordinatório ou regulatório da atividade econômica).

Com efeito, em sentido impositivo são cobradas, das atividades poluidoras, taxas e contribuições de melhoria ou de intervenção no domínio econômico, visando o financiamento dos custos dos serviços públicos de preservação, recuperação, fiscalização ou monitoramento ambiental.

Além da tributação ambiental propriamente dita, o estado pode ainda se utilizar do sentido seletivo dos tributos tradicionais, que podem ser graduados de modo a incentivar atividades, processos produtivos e consumo de bens e serviços sustentáveis, e ao mesmo tempo desestimular o emprego de tecnologias defasadas e a produção e consumo de bens e serviços nefastos à preservação ambiental.

Assim, embora a técnica da seletividade não esteja expressamente prevista na Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, ela tem sido amplamente utilizada no ordenamento jurídico brasileiro, inclusive no sentido de graduar o aspecto quantitativo da hipótese de incidência dos tributos incidentes sobre bens e serviços de modo a favorecer a proteção do meio ambiente. Heron José de Santana<sup>20</sup> destaca alguns exemplos de extrafiscalidade ambiental em que se utiliza a seletividade para incentivar atividades de produção e consumo ambientalmente responsáveis:

---

<sup>19</sup> SANTANA, Heron José de. Meio ambiente e reforma tributária: justiça fiscal e extrafiscal dos tributos ambientais. **Revista de Direito Ambiental**, p. 21.

<sup>20</sup> SANTANA, Heron José de. Meio ambiente e reforma tributária: justiça fiscal e extrafiscal dos tributos ambientais. **Revista de Direito Ambiental**, p. 23.

- a) redução do IPVA para veículos a álcool de 3% para 2% (Rio de Janeiro, Lei Estadual 948/85);
- b) isenção de IPTU aos terrenos e prédios de interesse ecológico, paisagístico ou ambiental, reservas florestais e terrenos com florestas de área superior a 10.000 metros (Rio de Janeiro, Lei Estadual 691/84);
- c) IPI com alíquota diferenciada para veículos movidos a álcool (Dec. Federal 755/93);
- d) isenção de ITR para as reservas particulares do patrimônio natural (RPPN), áreas de proteção ambiental (APP) e reservas legais (Código Florestal, Lei 4.771/65);
- e) dedução no IR de importâncias empregadas por pessoas físicas ou jurídicas em florestamento e reflorestamento desde que comprovadamente servissem à exploração econômica ou à conservação do solo e dos regimes das águas (Lei Federal 5.106/66, Dec. Federal 96.233/88, Dec. Federal 93.607/86);
- f) redução da alíquota do ICMS de 18% para 12% quando se tratar de máquinas e aparelhos destinados à implantação, ampliação, modernização ou realocação de indústrias ou agroindústrias e visem à defesa do meio ambiente (Rio de Janeiro, Lei 2.055/93). Também a Lei 2.273/94 concede prazo especial para pagamento do ICMS para indústria que utilize tecnologia limpa.

Ainda, com relação à técnica da seletividade aplicada em favor da proteção ambiental, Heron José de Santana ressalta que:

[...] em relação ao IPI, o art. 153, § 3º, da CF estabelece a obrigatoriedade da aplicação do princípio da seletividade das alíquotas em função da essencialidade do produto, embora para o ICMS, a aplicação deste princípio seja facultativo para os Estados. É possível, todavia, ampliar o conceito de essencialidade para abarcar também o impacto ambiental dos produtos, mesmo porque os recursos naturais são via de regra essenciais à sobrevivência humana.

Por fim, há que se falar sobre o chamado "ICMS Ecológico" ou "ICMS Ambiental". Ao contrário do que se possa pensar, não se trata de tributo autônomo, mas de uma técnica utilizada para operacionalizar a distribuição das receitas tributárias relativas ao ICMS atribuídas constitucionalmente aos municípios.

Acerca da repartição das receitas oriundas do ICMS, o art. 158 da Constituição da República Federativa do Brasil assim dispõe:

Art. 158. Pertencem aos Municípios:

IV – vinte e cinco por cento do produto da arrecadação do imposto do estado sobre operações relativas à circulação de mercadorias e sobre prestações de serviços de transporte interestadual e intermunicipal e de comunicação.

Parágrafo único. As parcelas de receita pertencentes aos Municípios, mencionadas no inciso IV, serão creditadas conforme os seguintes critérios:

I – três quartos, no mínimo, na proporção do valor adicionado nas operações relativas à circulação de mercadorias e nas prestações de serviços realizadas em seus territórios;

II – até um quarto, de acordo com o que dispuser lei estadual ou, no caso dos territórios, lei federal.

O dispositivo transcrito determina que no mínimo  $\frac{3}{4}$  dos 25% da receita do ICMS devidos aos municípios devem ser repassados de acordo com o valor adicionado fiscal das operações realizadas por cada Município. A Constituição prevê um critério de medição que leva em conta a diferença entre notas fiscais de venda e as notas fiscais de compra do município.

Com o regramento acima descrito, conforme destacam Fernando Facury Scaff e Lise Vieira da Costa Tupiassu<sup>21</sup>:

[...] os municípios mais populosos ou que mais geram circulação de mercadorias são os que têm, em seu território, mais condições de desenvolver atividades economicamente produtivas, que culminam, no mais das vezes, em externalidades negativas através do desenvolvimento de uma estrutura predatória em relação aos bens ambientais.

Assim, incluindo este quadro no raciocínio da repartição de receitas do ICMS, verificamos que os municípios que se dedicam ao desenvolvimento econômico em detrimento da preservação ambiental são aquilatados com maior quantidade de repasses financeiros, pois têm mais possibilidade de gerar receitas em função da circulação de mercadorias. Por outro lado, aqueles que arcam com a responsabilidade de preservar o bem natural, trazendo externalidades positivas que beneficiam a todos, têm restrições em sua capacidade de desenvolvimento econômico e, consequentemente, recebem menores repasses financeiros por contarem com uma menor circulação de mercadorias e serviços.

---

<sup>21</sup> SCAFF, Fernando Facury; TUPIASSU, Lise Vieira da Costa. Tributação e políticas públicas: o ICMS ecológico. **Revista de Direito Ambiental**, São Paulo, v. 10, n. 38, p. 99-120, abr./jun. 2005.

Para evitar essa situação flagrantemente injusta e contrária à necessidade de preservação do meio ambiente, alguns Estados da Federação instituíram critérios que levam em conta ao compromisso de cada Município com a questão ambiental para a repartição da parcela da receita do ICMS a que se refere o art. 158, parágrafo único, inciso II, da CRFB/88, conforme afirma Senise Freire Chacha Zeola<sup>22</sup>:

Em caráter nitidamente extrafiscal, alguns Estados brasileiros já implantaram, por força de lei estadual, o ICMS Ecológico ou Ambiental, que consiste em parcela resultante da divisão do referido imposto, destinando aos Municípios um valor redistribuído proporcional ao seus compromisso ambiental. Os Municípios que investem em projetos ambientais recebem da arrecadação total do ICMS a eles destinada de 0,5% a 5%, conforme legislação estadual.

Na mesma linha, Celso Antonio Pacheco Fiorillo e Renata Marques Ferreira<sup>23</sup> destacam:

Dessa forma e de acordo com o direcionamento indicado pela Constituição Federal, os Estados-membros, pioneiramente o Estado do Paraná, passaram a legislar de acordo com o permissivo do art. 158, parágrafo único, II, instaurando um critério ambiental de redistribuição da parcela do imposto, gerando elevada conscientização de conservação ambiental nos Municípios desses Estados.

[...]

Verificada a experiência positiva do Paraná, o modelo passou a ser desenvolvido em outros Estados da Federação, como São Paulo, em 1993, Minas Gerais, em 1995, Rondônia, em 1996, Amapá, em 1996, Rio Grande do Sul, em 1997, Mato Grosso e Mato Grosso do Sul, em 2001, Pernambuco, em 2001, Tocantins, em 2002. No Estado do Rio de Janeiro, o tema acabou sendo aprovado pela Assembléia Legislativa em setembro de 2007, tendo a referida lei sido sancionada pelo Governador Sérgio Cabral em outubro do mesmo ano.

[...]

---

<sup>22</sup> ZEOLA, Senise Freire Chacha. **Revista de Direito Ambiental**, São Paulo, v. 8, n. 30, p. 183, abr./jun. 2003.

<sup>23</sup> FIORILLO, Celso Antonio Pacheco; FERREIRA, Renata Marques. **Direito ambiental tributário**. 2. ed. rev. São Paulo: Saraiva, 2009. p. 116.

Nas demais unidades da Federação, a questão se encontra em debate ou em fase de tramitação de projetos de implementação do chamado ICMS verde nas respectivas Assembléias Legislativas.

Como se pode verificar por todo o exposto, a utilização da tributação como instrumento para direcionar condutas ambientalmente responsáveis ainda é iniciativa incipiente, principalmente no Brasil, mas que mediante união de esforços da doutrina, das legislaturas e da sociedade civil organizada, tem tudo para se tornar um dos principais mecanismos de proteção ambiental.

## **CONSIDERAÇÕES FINAIS**

O Direito Ambiental é um ramo ainda novo da Ciência Jurídica, mas que vem apresentando um rápido progresso em razão da cada vez mais evidente necessidade de preservação do meio ambiente.

Num primeiro momento adotou-se a repressão como instrumento de tutela do meio ambiente. Mas logo se percebeu que a sanção não é eficaz para a proteção dos bens ambientais, pois atua *a posteriori*, quando o dano já está consumado. Tampouco o aspecto preventivo da sanção se mostrou eficaz.

Diante dessa constatação passaram-se a desenvolver instrumentos de prevenção, participação, internalização de custos, proteção integral e, por fim, assiste-se à tendência de ambientalização do Direito.

Com efeito, as doutrinas mais avançadas sobre o Direito Ambiental sugerem que este se torne um "super princípio" aplicável em todos os ramos do Direito.

Dentro desse novo panorama, a denominada tributação ambiental representa um instrumento bastante eficaz na proteção do meio ambiente.

A tributação pode favorecer o meio ambiente por meio da fiscalidade, em que o objetivo é a arrecadação de receitas que possam custear as políticas públicas ambientais, ou através da extrafiscalidade, em que a intenção é internalizar os



custos ambientais das atividades de produção e consumo e induzir comportamentos ambientalmente responsáveis.

Os países desenvolvidos já vêm utilizando a tributação ambiental como forma de incentivar condutas sustentáveis com bastante vigor e, atualmente, também os países em desenvolvimento vêm adotando iniciativas interessantes nesse sentido.

Acredita-se que a união de esforços entre os diversos atores sociais na criação de mecanismos que incentivem a adoção de comportamentos ambientalmente responsáveis deve ser um dos principais fatores na busca pelo ideal de sustentabilidade.

## **REFERÊNCIAS DAS FONTES CITADAS**

CANOTILHO, José Joaquim Gomes; LEITE, José Rubens Morato (org.). **Direito constitucional ambiental brasileiro**. São Paulo: Saraiva, 2007. 433 p.

Disciplina "Bases Conceptuales del Derecho Ambiental" ministrada pelo Professor Doutor Gabriel Real Ferrer aos alunos do Curso de Mestrado em Ciência Jurídica da Universidade do Vale do Itajaí – UNIVALI em maio de 2010 em Alicante, Espanha.

FIORILLO, Celso Antonio Pacheco; FERREIRA, Renata Marques. **Direito ambiental tributário**. 2. ed. rev. São Paulo: Saraiva, 2009. 159 p.

SANTANA, Heron José de. Meio ambiente e reforma tributária: justiça fiscal e extrafiscal dos tributos ambientais. **Revista de Direito Ambiental**, São Paulo, v. 9, n. 33, p. 15, jan./mar. 2004.

SAVARIS, José Antonio. **Pedágio**: pressupostos jurídicos. Curitiba: Juruá, 2004. p. 50.

SALLES, Alice Francisco da Cruz; CESAR, Simone Viegas da Cunha. Evolução do direito do meio ambiente e tributação. Revista Eletrônica Direito e Política, Programa de Pós-Graduação *Stricto Sensu* em Ciência Jurídica da UNIVALI, Itajaí, v.5, n.3, 3º quadrimestre de 2010. Disponível em: [www.univali.br/direitoepolitica](http://www.univali.br/direitoepolitica) - ISSN 1980-7791

SCAFF, Fernando Facury; TUPIASSU, Lise Vieira da Costa. Tributação e políticas públicas: o ICMS ecológico. **Revista de Direito Ambiental**, São Paulo, v. 10, n. 38, p. 99-120, abr./jun. 2005.

SOARES, Guido Fernando Silva. **A proteção internacional do meio ambiente**. Barueri: Manole, 2003. 204 p.

ZEOLA, Senise Freire Chacha. **Revista de Direito Ambiental**, São Paulo, v. 8, n. 30, p. 179-197, abr./jun. 2003.

<http://www.ana.gov.br/AcoesAdministrativas/RelatorioGestao/Rio10/riomaisdez/index.php.35.html>. Acesso em 24/11/2010.