



CENTRO UNIVERSITÁRIO DO PARÁ
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DIREITO
MESTRADO EM DIREITO, POLÍTICAS PÚBLICAS E DESENVOLVIMENTO
REGIONAL

DAYANNE BRENNA CAMPOS DOS SANTOS CARDOSO

**A CERTIFICAÇÃO AMBIENTAL COMO INSTRUMENTO DE POLÍTICA
TRIBUTÁRIA EM BUSCA DO DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL**

BELÉM
2014

DAYANNE BRENNNA CAMPOS DOS SANTOS CARDOSO

**A CERTIFICAÇÃO AMBIENTAL COMO INSTRUMENTO DE POLÍTICA
TRIBUTÁRIA EM BUSCA DO DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL**

Dissertação apresentada ao curso de Mestrado em Direito, Políticas Públicas e Desenvolvimento Regional do Programa de Pós-Graduação em Direito (PPGD), do Centro Universitário do Pará (CESUPA), como requisito para a obtenção parcial do título de Mestre em Direito.

Orientadora: Prof^a Dr^a Lise Vieira da Costa Tupiassu-Merlin.

BELÉM

2014

DAYANNE BRENNAM CAMPOS DOS SANTOS CARDOSO

**A CERTIFICAÇÃO AMBIENTAL COMO INSTRUMENTO DE POLÍTICA
TRIBUTÁRIA EM BUSCA DO DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL**

Dissertação apresentada ao curso de Mestrado em Direito, Políticas Públicas e Desenvolvimento Regional do Programa de Pós-Graduação em Direito (PPGD), do Centro Universitário do Pará(CESUPA), como requisito para a obtenção parcial do título de Mestre em Direito.

Orientadora: Profª Drª Lise Vieira da Costa Tupiassu-Merlin

Aprovada em: ____/____/____

BANCA EXAMINADORA

Profª Drª Lise Vieira da Costa Tupiassu-Merlin - Orientadora
(Programa de Pós-Graduação em Direito/CESUPA)

Prof. Dr. Fernando Facury Scaff- Examinador
(Programa de Pós-Graduação em Direito/UFPA e USP)

Profª Drª. Ana Elizabeth Neirão Reymão- Examinadora
(Programa de Pós-Graduação em Direito/CESUPA e UFPA)

*Aos meus pais, Bérucia e Dioclécio,
e ao meu esposo, Rafael, pelo
incentivo e apoio gratuitos.*

AGRADECIMENTOS

A Deus por ter me dado coragem e força para trilhar este caminho. Também o agradeço por ter me permitido viver essa experiência ao lado de pessoas tão especiais, sem as quais eu não teria conseguido chegar até aqui.

Aos meus pais, Berlúcia e Dioclécio, por sempre acreditarem em mim, mesmo quando eu mesma não acredito. Obrigada pelo amor incondicional, pelo apoio, pelas palavras de conforto e por me acharem “a melhor” de todos, mesmo que eu não seja. Não tenho palavras para descrever o quanto sou grata por tê-los em minha vida.

Ao meu marido, Rafael, pelo companheirismo, compreensão, pelos finais de semana e férias – até uma parte da lua de mel – abdicados em nome do mestrado, pelas palavras de apoio nos momentos em que o desespero me tomava, pela paciência ao ouvir, previamente, cada apresentação minha – e fingir que estava entendendo tudo – e por todo amor que eu recebo.

Aos meus irmãos, Dioclécio e Dyego, pelo amor, carinho e confiança que depositam em mim.

À minha orientadora, Lise Tupiassu-Merlim, por ter me ensinado tudo que sei sobre ser uma pesquisadora, por ter me apresentado a tributação ambiental, por incentivar minha produção acadêmica e por toda a atenção, paciência e tempo dedicado à este trabalho. Sou muito grata por ter tido a oportunidade de trabalhar com uma profissional tão brilhante e dedicada como ela.

Ao superintendente regional da Receita Federal da 2^o região fiscal, Esdras Esnarriaga, pelo tempo dispensado para ouvir a proposta aqui delineada e enriquecê-la com suas observações e críticas construtivas.

A todos os professores do PPGD do CESUPA que contribuíram para o meu amadurecimento acadêmico, em especial ao professor-coordenador, Jean Carlos Dias, que nos introduziu ao mundo do pensamento jurídico contemporâneo de forma tão prazerosa, à Bárbara Dias pelos seus ensinamentos e amizade, ao Sandro Alex pela paciência e dedicação, à Elizabeth Reymão e Suzy Koury, que participaram da minha banca de qualificação e em muito contribuíram para o amadurecimento desta dissertação.

Aos amigos que conquistei no PPGD do CESUPA, pela amizade e companheirismo, em especial à Krystima, Marco Antônio, Farah, Tiago, Karen e Adriano que, de formas diferentes, contribuíram para a realização deste sonho.

Aos meus amigos da Fcat pela paciência e incentivo, em especial à minha coordenadora/amiga Krystima, que depositou uma grande confiança em mim ao me escolher para compor sua equipe, pelas palavras – ou broncas – de incentivo, pelas “liberações” para que eu pudesse participar de congressos, orientações, grupo de pesquisa, etc. e ao Rafael Albuquerque pelos ouvidos inclinados às minhas lamentações, bem como pelos conselhos sempre sensatos. É uma honra e um prazer fazer parte desta equipe.

À secretaria do PPGD, na pessoa da Socorro, que nos acolheu com muito carinho e sempre intercedeu por nós junto à coordenação do programa.

Às minhas amigas da vida, Andressa, Renée, Jamylle, Letícia, Bárbara, por sempre estarem ao meu lado e torcerem pela minha vitória. À Renaira por abrir as portas de sua casa para mim e me emprestar sua garagem, sem a qual eu não conseguiria chegar a tempo nas aulas. À Socorro, por orar e torcer por mim.

Também sou grata por compartilhar deste momento com amigas que já moram no meu coração há muito tempo. Adriana, Heleni e Priscila, além de agradecer-las pela amizade e constante apoio, eu quero lhes desejar sucesso e força para finalizar o mestrado. Já consigo ver nosso “pote de ouro no final do arco-íris”.

RESUMO

A presente dissertação pretende estudar as políticas públicas capazes de promover o desenvolvimento sustentável no Brasil, tendo em vista a alta complexidade dos problemas ecológicos no território brasileiro, que dificultam a concretização não só da sustentabilidade ambiental, como também, da econômica e social. A maioria dos instrumentos ambientais existentes não consegue lidar com a problemática ecológica de forma satisfatória, fazendo com que seja necessária a conjugação de duas ou mais estratégias possíveis. Diante das peculiaridades da sociedade brasileira, acredita-se que a utilização conjunta da tributação ambiental e certificação ecológica pode ser bastante positiva. Buscou-se responder se a certificação ambiental pode contribuir para a construção de uma política tributária nacional ambientalmente orientada. Concluiu-se que a certificação pode ser utilizada como parâmetro para a variação do custo tributário de produtos e/ou serviços, de forma que as atividades certificadas tenham um custo tributário reduzido, enquanto as não certificadas podem ter seu custo tributário majorado. Para tanto, faz-se necessário a implementação de uma certificação ambiental empregada em todo o território nacional, a fim de padronizar as políticas tributário-ambientais. Em que pese a necessidade de se criar uma Certificação Nacional Tributário-Ambiental no país, esta construção não pode ser imediata, uma vez que tal política ainda precisa superar algumas limitações.

Palavras-chave: Desenvolvimento Sustentável. Instrumentos ambientais. Tributação ambiental. Certificação ambiental. Certificação Nacional Tributário-Ambiental.

ABSTRACT

This thesis is intended to study public policies that promote sustainable development in Brazil, considering the complexity of ecological problems in the Brazilian territory, which hinder the achievement of not only environmental sustainability, but also economic and social development. Most existing environmental instruments cannot cope with the ecological problem satisfactorily, which brings the necessity combination of two or more possible strategies. Considering the peculiarities of the Brazilian society, it is believed that the joint use of environmental taxation and eco-certification can be very positive. Trying to answer whether environmental certification can contribute to the construction of an environmentally oriented national tax policy, it was concluded that certification can be used as a parameter for the variation of the tax cost of products and / or services, so that the certified activities have a reduced tax cost, while not certified activities may have a surplus on its tax cost. Therefore, it is necessary to implement an environmental certification used throughout the national territory, in order to standardize the tax-environmental policies. Despite the need to create a National Tax and Environmental Certification in Brazil, this process cannot be immediate, since such a policy still needs to overcome some limitations.

Keywords: Sustainable Development. Environmental instruments. Environmental taxation. Environmental certification. National Tax and Environmental Certification.

LISTA DE SIGLAS

ABNT	Associação Brasileira de Normas Técnicas
ACV	Análise do Ciclo de Vida
CESUPA	Centro Universitário do Pará
CRFB	Constituição da República Federativa do Brasil
CGCA	Comitê Gestor de Certificações Ambientais
CGSN	Comitê Gestor do Simples Nacional
CIDE	Contribuição de Intervenção no Domínio Econômico
COFINS	Contribuição para o financiamento da Seguridade Social
CONMETRO	Conselho Nacional de Metrologia, Normalização e Qualidade Industrial
CPP	Contribuição Patronal Previdenciária
CSLL	Contribuição Social sobre o Lucro Líquido
CTN	Código Tributário Nacional
DAE	Documento de Arrecadação Estadual
EC	Emenda Constitucional
EIA	Estudo de Impacto Ambiental
FSC	Forest Stewardshi Council
ICMS	Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços de Transporte Interestadual, Intermunicipal e de Comunicações
IE	Instrumentos Econômicos
INMETRO	Instituto Nacional de Metrologia, Qualidade e Tecnologia
IPEA	Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
IPI	Imposto sobre Produtos Industrializados
IPTU	Imposto Predial e Territorial Urbano
IR	Imposto sobre a renda e proventos de qualquer natureza
ISS	Imposto sobre Serviços de qualquer natureza
ITR	Imposto sobre a Propriedade Territorial Rural
LC	Lei Complementar
OCDE	Organização de Cooperação e de Desenvolvimento Econômico
PDCA	Plan, Do, Check, Act
PEFC	Program for the Endorsement of Forest Certification Schemes

PIB	Produto Interno Bruto
PPGD	Programa de Pós-Graduação em Direito
PSA	Pagamento por Serviços Ambientais
SEFAZ	Secretaria da Fazenda
SEMACE	Superintendência Estadual do Meio Ambiente
SGA	Sistema de Gestão Ambiental
SIGI	Sistema de Gestão Integrada
SINMETRO	Sistema Nacional de Metrologia, Normalização e Qualidade Industrial
SN	Simples Nacional
TCSV	Taxa de Certificação de Selo Verde

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	12
1 MEIO AMBIENTE, MERCADO E ESTADO	16
1.1 CONTEXTUALIZAÇÃO DA QUESTÃO AMBIENTAL	16
1.2 A ORDEM ECONÔMICA NA CONSTITUIÇÃO DE 1988	24
1.3 FALHAS DE MERCADO	33
1.3.1 <i>Externalidades</i>	33
1.3.2 <i>Bens públicos e recursos comuns</i>	36
1.3.3 <i>Assimetria de informações ou falha de transparência</i>	40
2 A REGULAÇÃO DAS FALHAS DE MERCADO E O PAPEL DOS INSTRUMENTOS ECONÔMICOS	43
2.1 INSTRUMENTOS ECONÔMICOS VOLTADOS A PROTEÇÃO AMBIENTAL: OS CHAMADOS INSTRUMENTOS ECONÔMICO-AMBIENTAIS	50
2.2 A PRINCIPIOLOGIA NORTEADORA DOS INSTRUMENTOS ECONÔMICO-AMBIENTAIS	54
2.3 AS ESPÉCIES DE INSTRUMENTOS ECONÔMICO-AMBIENTAIS.....	70
3 TRIBUTAÇÃO E CERTIFICAÇÃO AMBIENTALMENTE ORIENTADAS: INSTRUMENTOS ECONÔMICO-AMBIENTAIS CAPAZES DE PROMOVER O DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL NO BRASIL	74
3.1 ELEMENTOS ESSENCIAIS DA TRIBUTAÇÃO AMBIENTAL	78
3.2 ELEMENTOS ESSENCIAIS DA CERTIFICAÇÃO AMBIENTAL.....	89
4 UTILIZAÇÃO CONJUNTA DE INSTRUMENTOS ECONÔMICO-AMBIENTAIS: NECESSIDADE DE CONJUGAR TRIBUTAÇÃO COM CERTIFICAÇÃO AMBIENTAL NO BRASIL	99
4.1 DIFICULDADES DA TRIBUTAÇÃO AMBIENTAL.....	100

4.2 A CERTIFICAÇÃO AMBIENTAL NO BRASIL E AS DIFICULDADES ENCONTRADAS.....	107
4.3 CERTIFICAÇÃO COMO INSTRUMENTO DE POLÍTICAS TRIBUTÁRIAS AMBIENTAIS: ESTRATÉGIA PARA MITIGAR MUTUAMENTE AS DIFICULDADES DE AMBOS OS INSTRUMENTOS	118
5 PARÂMETROS PARA UTILIZAÇÃO DA CERTIFICAÇÃO AMBIENTAL COMO CRITÉRIO PARA VARIAÇÃO DO CUSTO TRIBUTÁRIO	123
5.1 A POSSIBILIDADE/NECESSIDADE DE CRIAR UMA CERTIFICAÇÃO NACIONAL TRIBUTÁRIO-AMBIENTAL INSPIRADA NO SIMPLES NACIONAL	125
5.2 PARÂMETROS PARA A CRIAÇÃO DE UMA CERTIFICAÇÃO NACIONAL TRIBUTÁRIO-AMBIENTAL NO BRASIL.....	130
5.3 LIMITAÇÕES QUE PRECISAM SER SUPERADAS PARA A CRIAÇÃO DE UM MODELO DE CERTIFICAÇÃO NACIONAL TRIBUTÁRIO-AMBIENTAL.....	144
CONSIDERAÇÕES FINAIS	149
REFERÊNCIAS.....	154

INTRODUÇÃO

A preocupação com a preservação dos bens naturais é relativamente recente, pois apenas em meados do século XX o homem tomou consciência dos malefícios ocasionados pela degradação ambiental desenfreada. Tal percepção ocorreu devido aos efeitos ambientalmente nefastos provocados pelo desenvolvimento industrial massivo, os quais interferiram no equilíbrio natural de todo o planeta.

O meio ambiente tem uma dupla importância: além de ser indispensável à manutenção da vida humana, também é imprescindível ao desenvolvimento econômico, uma vez que os empreendimentos econômicos utilizam os bens ecológicos para se desenvolverem. Mas, por serem essenciais aos processos produtivos, os recursos naturais acabam sendo utilizados imoderadamente, motivo pelo qual estudiosos de todas as partes do mundo passaram a buscar meios de conciliar tais elementos. Daí surgiu a ideia de desenvolvimento sustentável¹ ou sustentabilidade², que demonstra a necessidade de se encontrar o equilíbrio entre o desenvolvimento econômico e social e a preservação das riquezas naturais, considerando-se que o desenvolvimento só pode ser alcançado se a sociedade viver em um ambiente ecologicamente equilibrado.

No Brasil, a necessidade de compatibilização entre desenvolvimento econômico e sustentabilidade foi constitucionalizada a partir de 1988³.

¹ Desenvolvimento sustentável significa encontrar o equilíbrio entre o desenvolvimento econômico e social e a preservação das riquezas naturais.

² Juarez Freitas destaca que a sustentabilidade vai além do conceito encartado no Relatório de Brundtland de desenvolvimento sustentável. O autor afirma que a sustentabilidade deve ser vista, ao mesmo tempo, como valor e como princípio, mas ao longo deste estudo sustentabilidade será tratada como sinônimo de desenvolvimento sustentável. Vide FREITAS, Juarez. **Sustentabilidade: direito ao futuro**. 2. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2012. p. 17.

³ Não se pode ignorar o fato de que mesmo antes da promulgação da Constituição Federal de 1988, o Estado brasileiro já demonstrava certa preocupação com as questões ambientais. Isto porque, desde a década de 30, já existiam normas positivadas visando à proteção ecológica, tais como: o Dec. nº. 23.793 de 1934 – Código Florestal, que em seguida foi substituído pela Lei Federal nº. 4.771/65 –, o Dec. nº. 24.643 de 1934 – Código das Águas –, o Dec. nº. 24.645, de 1934 – Código de Caça e o de Mineração –, o Dec. nº. 24.645, de 1934 – Lei de Proteção da Fauna – e o Dec. nº. 25 de 1937, que organizou a proteção ao Patrimônio Histórico e Artístico Nacional. Alguns anos mais tarde foram promulgados a Lei nº 4.504 de 1964 – Estatuto da Terra – a Lei 4.771, de 1965 – o novo Código florestal, a Lei nº 5.197 de 1967 – a nova Lei de Proteção da Fauna –, o Dec. nº 248, de 1967 – a Política Nacional de Saneamento Básico. E alguns anos antes da promulgação da C, adveio a Política Nacional do Meio Ambiente – Lei 6.938, de 1981 – que representa um grande avanço para as políticas ambientais brasileiras.

Ocorre que, por ser multifacetário, o desenvolvimento sustentável é um objetivo complexo e difícil de ser alcançado, tornando necessária a formulação de políticas públicas ambientais sólidas e, ao mesmo tempo, dinâmicas. Desta feita, vários mecanismos foram e são criados visando à concretização da sustentabilidade em todos os seus aspectos.

Inicialmente as políticas ambientais pautaram-se, principalmente, em instrumentos regulatórios ou de comando e controle, através dos quais o Estado dita os comportamentos que devem ser seguidos e os que devem ser coibidos.

Em seguida, difundiram-se os instrumentos econômicos ou de mercado, através dos quais o Estado não impõe ou proíbe nenhum comportamento humano, apenas os estimula ou desestimula.

Contudo, apesar da criação de uma infinidade de instrumentos voltados a concretização da sustentabilidade, ainda não se vislumbra um mecanismo que seja livre de fraquezas ou dificuldades.

Diante disso, a Organização de Cooperação e de Desenvolvimento Econômico – OCDE – passou a defender a utilização conjunta de dois ou mais instrumentos para lidar com os problemas ambientais⁴. Evidenciou-se que o desenvolvimento de políticas conjuntas pode maximizar os benefícios ambientais e econômicos dos diversos mecanismos, superando algumas das falhas comumente encontradas quando da utilização singular dos mesmos.

Dentro dessa perspectiva, e voltando-se à realidade brasileira, vê-se uma tendência forte à adoção de políticas de tributação ambiental. Este instrumento, porém, em que pese ser o mais utilizado dos instrumentos econômicos mundo afora, apresenta várias dificuldades de implementação e atuação⁵. Interessante então verificar se a acoplagem da tributação com outro instrumento de política ambiental seria capaz de potencializar seus efeitos.

Tendo em vista que os principais problemas que dificultam a implementação da tributação ambiental no Brasil são a heterogeneidade de sistemas, multiplicidade de competências, assimetria de informações entre o fisco e o contribuinte e agigantamento da máquina tributária, parece conveniente mesclar a essas políticas

⁴ ORGANIZATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT. **Instrument Mixes for Environmental Policy**. OECD, 2007. p. 5. Disponível em: <http://www.oecd-ilibrary.org/environment/instrument-mixes-for-environmental-policy_9789264018419-en>. Acesso em: 15 set. 2014.

⁵ Estas dificuldades serão melhor exploradas no capítulo 4.

outro mecanismo capaz de mitigar tais problemas. Daí surge a ideia de acoplar à tributação um sistema de certificação ambiental, tendo em vista a capacidade informativa e simplificadora que poderia ser propiciada por tal esquema.

É nesse horizonte, portanto, que se enquadra esta pesquisa, visando perquirir se e como a certificação ambiental pode contribuir para a construção de uma política tributária nacional ambientalmente orientada.

Para isso, analisar-se-ão, primeiramente, os problemas e os instrumentos de política ambiental dentro da ordem econômica esculpida pela Constituição Federal de 1988, de modo a evidenciar, no segundo capítulo, os benefícios da utilização de instrumentos econômico-ambientais.

Demonstrar-se-á, no primeiro capítulo, que a Constituição da República Federativa do Brasil – CRFB – de 1988 prima pela livre iniciativa/livre concorrência, e ao mesmo tempo, pela defesa do meio ambiente. Isto significa dizer que o estado brasileiro pode intervir na economia para promover o desenvolvimento sustentável, em suas várias vertentes – tal como defendido por Ignacy Sachs⁶ –, desde que preserve a livre iniciativa/livre concorrência.

Desta feita, o Estado pode/deve intervir na economia – preferencialmente de forma indireta – para melhorar a qualidade do meio natural e, conseqüentemente, promover bem-estar aos cidadãos brasileiros. Para tanto, o Estado deve se valer de mecanismos que possam lidar com as falhas de mercado.

No segundo capítulo, demonstrar-se-á que o mercado, por si só, ao contrário do que defende Ronald Coase⁷, não consegue regular as falhas de mercado – inoperacionalidades econômicas que ensejam resultados indesejáveis do ponto de vista social e/ou ambiental – principalmente quando se trata de bens difusos, tais como os recursos naturais. Por tal razão, o Poder Público deve intervir no mercado para mitigar as falhas provenientes de relações econômicas. E, como bem assevera Arthur Pigou⁸, a tributação pode ser utilizada pelo Estado como mecanismo regulador das falhas de mercado.

⁶ SACHS, Ignacy. **Caminhos para o desenvolvimento sustentável**. Rio de Janeiro: Garamond, 2009.

⁷ COASE, Ronald H. O problema do custo social. **Journal of Law and Economics**, p. 1-37, out. 1960. Disponível em: <<http://www.pucpr.br/arquivosUpload/5371894291314711916.pdf>>. Acesso em: 16 jun. 2013.

⁸ PIGOU, Arthur C. **The Economics of Welfare**. London: Macmillan and Co., 1932. Disponível em: <<http://www.econlib.org/library/NPDBooks/Pigou/pgEW.html>>. Acesso em: 24 fev. 2014.

Na verdade, todos os chamados instrumentos econômico-ambientais, devidamente complementados pelos instrumentos regulatórios, são utilizados para regular os problemas ambientais advindos das falhas mercadológicas, motivo pelo qual estudar-se-ão as diferentes espécies de mecanismos econômicos utilizados no plano internacional, dando a devida ênfase à tributação e certificação ambientalmente orientadas.

No terceiro capítulo, dar-se-á destaque à tributação e à certificação enquanto instrumentos autônomos de política ambiental, demonstrando que ambos podem proporcionar a concretização do desenvolvimento sustentável – econômico, social e ambiental – no Brasil, tendo em vista que são instrumentos preventivos, quanto aos danos ecológicos, bem como estimulam a economia sustentável, melhorando a qualidade de vida da população em geral, além de fomentar a comercialização dos produtos brasileiros – produtos *verdes* – em âmbito internacional.

No quarto capítulo, analisar-se-ão as fraquezas ou dificuldades que a tributação e certificação precisam superar para serem empregadas com a máxima eficácia possível no Brasil. Outrossim, apresentar-se-á uma possível solução para maximizar a eficácia de ambos instrumentos mutuamente, qual seja: a utilização combinada destes dois mecanismos.

No último capítulo, enfim, buscar-se-á estabelecer parâmetros para a criação de um modelo que acople os dois instrumentos ora em referência, explicando suas vantagens e dificuldades. Propor-se-á, ainda, que este modelo de utilização conjunta seja nacional, a exemplo do Simples Nacional, a fim de tentar uniformizar as políticas tributário-ambientais no país.

1 MEIO AMBIENTE, MERCADO E ESTADO

Neste capítulo, estudar-se-á a relação entre meio ambiente, mercado e Estado. Primeiramente demonstrar-se-á em que contexto histórico a preocupação com os recursos naturais entrou em voga, ou seja, como surgiu a ideia de sustentabilidade. Analisar-se-ão as várias vertentes da sustentabilidade que buscam, conjuntamente, o bem-estar do ser humano. Em seguida, estudar-se-á como o ordenamento jurídico brasileiro reage à necessidade de um desenvolvimento pautado na sustentabilidade. E ao final deste capítulo analisar-se-á o papel negativo do mercado no que tange à degradação ambiental e como o Estado pode/deve intervir na economia, a fim de controlar a atividade predatória dos agentes econômicos. Lembrando que este modelo de Estado interventor é pautado na Constituição Federal de 1988.

1.1 CONTEXTUALIZAÇÃO DA QUESTÃO AMBIENTAL

A preocupação dos Estados com o esgotamento dos recursos naturais é relativamente recente. Apenas em meados do século XX, a humanidade percebeu que os bens naturais não são inesgotáveis e que, portanto, precisam ser preservados.

A Revolução Industrial-tecnológica⁹ europeia estimulou a fixação de um modelo de produção em massa. Em consequência disso, o homem passou a se valer dos recursos naturais de forma irrestrita, fazendo com que a percepção dos impactos negativos decorrentes das atividades econômicas deixasse de ser locais para serem globais¹⁰. Assim, o planeta, como um todo, começou a sentir os efeitos

⁹ Clarissa D'Isep analisa a relação do homem com a natureza desde o feudalismo até os dias atuais. Lise Tupiassu-Merlin, por sua vez, analisa a evolução dos direitos fundamentais, relacionando cada geração de direitos humanos com uma postura distinta do homem para com a natureza. Neste sentido ler: D'ISEP, Clarissa Ferreira Macedo. **Direito ambiental econômico e a ISO 14000: análise jurídica do modelo de gestão ambiental e certificação ISO 14001**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2004.p.27-30 e TUPIASSU-MERLIN, Lise. O meio ambiente na dinâmica histórico-econômica dos direitos humanos. In: DIAS, Jean Carlos Dias; FONSECA, Luciana da Costa. **Sustentabilidade: ensaios sobre Direito Ambiental**. São Paulo: Método, 2010. p. 127-145.

¹⁰ É válido destacar que toda atividade produtiva afeta o meio ambiente, como assevera DERANI, Cristiane. **Direito ambiental econômico**. 3. ed. São Paulo: Saraiva, 2008. p. 54. "Não é um privilégio do modo de produção capitalista a destruição das suas bases naturais de reprodução. Como exemplo posso citar a quase- total extinção das florestas primárias europeias ainda na Baixa Idade Média, a ávida exploração do Novo Mundo no florescente mercantilismo, bem como a destruição das florestas de cedro ainda pelos navegadores fenícios de mil anos atrás". Ocorre que,

nefastos da degradação ecológica, tais como, aquecimento global, redução da camada de ozônio, alterações climáticas, redução da fauna e da flora, extinção de algumas espécies animais e vegetais, dentre outros.

Estes acontecimentos históricos, cumulados ao acelerado crescimento demográfico, despertaram a atenção do homem para as limitações do ecossistema.

Neste contexto, os economistas, também preocupados com o bem-estar dos seres humanos, desenvolveram teorias a respeito dos efeitos nefastos das *falhas de mercado* – que serão estudadas a seguir – e a necessidade imediata de regulá-las. Diante deste cenário, surge a necessidade de elaboração de normas de proteção do meio ambiente¹¹.

Assim, em abril de 1968, nasceu o Clube de Roma¹², composto por 30 membros de 10 países distintos, que passaram a se reunir, a fim de discutir os dilemas e o futuro do homem. Quatro anos mais tarde, em 1972, foi publicado o estudo *Limites do crescimento: um relatório para o Projeto do Clube de Roma sobre o dilema da humanidade*¹³, no qual foi divulgada a tese do crescimento zero.

Em *Limites do crescimento*, estudo realizado no âmbito do Clube de Roma e coordenado por Dennis Meadows, chegou-se à conclusão de que se a população mundial continuasse crescendo e, conseqüentemente, a industrialização, poluição, produção de alimentos e diminuição dos recursos naturais permanecessem imutáveis, o crescimento neste planeta alcançaria seu limite em aproximadamente cem anos. Para estes estudiosos, é possível alcançar equilíbrio ecológico e econômico através do crescimento estacionário ou crescimento zero, ou seja, os Estados deveriam parar de crescer para que o planeta não atinja seu limite nos próximos cem anos.

Ocorre que a tese do *crescimento zero* adotada pelo Clube de Roma foi duramente criticada por aqueles que acreditavam na necessidade do crescimento

como se pode perceber, até o século XX, os efeitos negativos decorrentes das atividades econômicas eram meramente locais.

¹¹ Antes desse momento histórico já existiam diversos estudos – mas raras normas positivadas – voltados à proteção ambiental no Brasil. Sobre essa abordagem ler PÁDUA, Augusto José. **Um sopro de destruição**: pensamento político e crítica ambiental no Brasil escravista (1786 -1888). Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 2004.

¹² Quando foi criado, o Clube de Roma era uma organização informal; porém, nos dias de hoje, trata-se de uma Organização não Governamental.

¹³ MEADOWS, Dennis L. et al. **Limites do crescimento**: um relatório para o Projeto do Clube de Roma sobre o dilema da humanidade. São Paulo: Perspectiva, 1972.

constante¹⁴ para mitigar a pobreza no mundo¹⁵ e, principalmente, pelos países que ainda estavam em processo de desenvolvimento, pois estes argumentaram que os países ricos fecharam as portas do desenvolvimento para os países periféricos.

A tese do *crescimento zero*, apesar de ser bastante radical, representa um avanço importante no que tange à formulação da ideia de crescimento coadunado com preservação ambiental, que mais tarde, foi denominada de desenvolvimento sustentável¹⁶. Para Sachs, nem o crescimento zero, nem o crescimento econômico sem limites eram alternativas viáveis, motivo pelo qual emergiu uma alternativa moderada, como se lê a seguir:

Uma alternativa média emergiu entre o economicismo arrogante e o fundamentalismo ecológico. O crescimento econômico ainda se fazia necessário. Mas ele deveria ser socialmente receptivo e implementado por métodos favoráveis ao meio ambiente, em vez de favorecer a incorporação predatória do capital da natureza ao PIB¹⁷.

Em busca dessa alternativa moderada¹⁸, ainda em 1972, realizou-se a Convenção das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente e Desenvolvimento Humano em Estocolmo que, apesar de não definir desenvolvimento sustentável, foi marcada por trazer a ideia do meio ambiente saudável como direito fundamental¹⁹. Neste sentido, ensinam Morato Leite e Caetano²⁰ que: “A grande mensagem, portanto, passada neste instante foi a de que os direitos do homem, enquanto espécie dominante, só poderiam ser garantidos se eles titularizassem deveres de proteção do ambiente.”

¹⁴Há exemplo do Prêmio Nobel de Economia Robert Solow que defendia a necessidade de um crescimento econômico sustentado.

¹⁵ Sachs é um dos autores que defende a necessidade de desenvolvimento para reduzir a pobreza no mundo. Para maiores esclarecimentos ler SACHS, op. cit.

¹⁶ Leite e Caetano afirmam que a ideia de desenvolvimento sustentável, ainda que incipiente, surge com o Relatório Limites do Crescimento. Neste sentido ler LEITE, José Rubens Morato; CAETANO, Matheus Almeida. As facetas do significado de Desenvolvimento Sustentável: uma análise através do Estado de Direito Ambiental. **Revista Internacional de Direito e Cidadania**, n. 13, p. 131-148, jun. 2012. Disponível em: <http://reid.org.br/arquivos/00000322-12-jose_reid-13.pdf>. Acesso em: 3 fev. 2014.

¹⁷ SACHS, op.cit., p. 52.

¹⁸ Moderada aqui está sendo utilizada como sinônimo de meio-termo.

¹⁹ Vale ressaltar que o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado é um direito fundamental de 3ª dimensão, consagrado pela Constituição Federal de 1988, no art. 225, tendo em vista que as pessoas apenas poderão ter uma vida digna – emanada do princípio da dignidade da pessoa humana – se tiverem acesso a alguns bens essenciais, como ar limpo, saneamento básico, água potável, dentre outros. Neste sentido ler TUPIASSU-MERLIN, Lise. **Recherche sur le droit à l'environnement. Contribution de la fiscalité a as realisation**: le cãs brésilien. 2009. 450 f. Tese (Doutorado). Ecole Doctorale Sciences Juridiques et Politiques, Université Toulouse 1 – Capitole. Toulouse, 2009.

²⁰ LEITE; CAETANO, op. cit.,p. 251.

Assim, o homem começou a se preocupar com os limites do meio ambiente, a fim de prevenir a sua própria extinção, como assevera Freiras²¹: “Ao que tudo indica, nos próximos milhões de anos, o planeta não será extinto. *A humanidade é que corre real perigo*”. Por isso, a proteção dos bens naturais é um direito fundamental do homem, já que tem o propósito de atender às necessidades do ser humano e não da natureza em si²².

No ano seguinte, em 1973, o canadense Maurice Strong usou pela primeira vez o termo ecodesenvolvimento²³, que mais tarde foi aprimorado por Ignacy Sachs e hodiernamente é por este utilizado como sinônimo de desenvolvimento sustentável.

Apenas em 1987, a Organização das Nações Unidas, através da Comissão Mundial de Meio Ambiente e Desenvolvimento, presidida pela então primeira ministra da Noruega Gro Harlem Brundtland, formulou o relatório *Nosso Futuro Comum*, onde apresentou, pela primeira vez, o conceito de desenvolvimento sustentável da seguinte forma: “O desenvolvimento sustentável é aquele que atende às necessidades do presente sem comprometer a possibilidade de as gerações futuras atenderem as suas próprias necessidades²⁴”.

O relatório de Brundtland, como também ficou conhecido, deixa claro que o desenvolvimento sustentável se presta para atender às necessidades humanas, como se vislumbra a seguir:

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**²⁵.

Freitas, por sua vez, enfatiza que o conceito de sustentabilidade está em constante evolução desde a divulgação do Relatório de Brundtland. Desta forma, nos

²¹ FREITAS, *op. cit.*, p. 23.

²² Para atender às necessidades do homem, ou seja, o homem é o sujeito de direito. Ideia esta que vai de encontro ao ecocentrismo, no qual a natureza, por si só, é sujeita de direitos. Sobre ecocentrismo ler LEOPOLD, A. **A sand county almanac**. New York: Oxford University Press, 1949.

²³ BRUSEKE, Franz Josef. O problema do Desenvolvimento Sustentável. In: CAVALCANTE, Clóvis (Org.). **Desenvolvimento e natureza**: estudos para uma sociedade sustentável. 5. ed. São Paulo: Cortez; Recife: Fundação Joaquim Nabuco, 2009. p. 31.

²⁴ ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Nosso Futuro Comum**. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1991. p. 46.

²⁵ *Ibid.*, p. 49, grifo nosso.

dias atuais, a sustentabilidade não tem a finalidade apenas de satisfazer as necessidades materiais do homem. A sustentabilidade vai além. Ela se presta também à promoção do bem-estar físico e psíquico do ser humano como demonstra o autor:

A sustentabilidade, evoluindo em relação ao conceito do Relatório Brundtland, faz assumir as demandas propriamente relacionadas ao bem-estar físico e psíquico, a longo prazo, acima do simples atendimento às necessidades materiais e o faz sem ampliar os riscos produzidos, em escala industrial, pelo próprio ser humano²⁶.

A sustentabilidade visa satisfazer as necessidades materiais humanas, mas não é apenas isso, busca também o bem-estar coletivo. Assim, ainda que o conceito de sustentabilidade tenha evoluído, ele ainda se presta a atender aos interesses dos seres humanos.

Ainda no âmbito internacional, a ECO-92 – Organização das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento – reforçou a ideia de desenvolvimento sustentável e trouxe alguns princípios para guiar os Estados, tais como os princípios da prevenção, precaução, equidade intra e intergeracional e cooperação, dentre outros.

Antes de analisar a sustentabilidade, é importante destacar que crescimento econômico não se confunde com desenvolvimento. O primeiro representa um processo quantitativo, no qual apenas o acúmulo de riquezas interessa. O segundo é um processo qualitativo, que visa a uma mudança nas estruturas sociais de um país e uma conseqüente melhoria na qualidade de vida das pessoas²⁷.

Desenvolvimento sustentável, por sua vez, é uma noção ainda mais completa. Em que pese ter surgido para promover a proteção ambiental, tendo em vista que surgiu a partir do momento em que o homem percebeu que os recursos naturais são limitados e que, portanto, precisam ser preservados; também possui uma perspectiva econômica e social, especialmente no seio na Constituição Federal Brasileira de 1988. Conclui-se, então, que desenvolvimento e sustentabilidade estão interligados, possuindo propósitos semelhantes e não antagônicos.

²⁶ FREITAS, *op. cit.* p. 48.

²⁷ Autores como Sachs e Sen enfatizam a diferenciação entre crescimento e desenvolvimento, bem como, defendem a necessidade de se concretizar o segundo, por abranger o crescimento econômico e transformações sociais. Ler SACHS, *op. cit.* e SEN, Amartya. **Desenvolvimento como Liberdade**. São Paulo: Companhia das Letras, 2010.

Assim, os Estados devem primar pelo desenvolvimento coadunado à proteção ambiental, pois aquele desenvolvimento que não provoca uma melhoria na qualidade de vida dos seres humanos, não pode ser considerado como tal, mas, tão somente, como crescimento econômico. Neste sentido, Freitas²⁸ formula o conceito de sustentabilidade: “É o princípio constitucional que determina promover o desenvolvimento social, econômico, ambiental, ético e jurídico-político, no intuito de assegurar as condições favoráveis para o bem-estar das gerações presentes e futuras.”

Ainda neste sentido, Portanova²⁹ afirma que a qualidade de vida dos seres humanos depende, dentre outros fatores, de um meio ambiente saudável, como se lê o excerto a seguir: “há uma compreensão de que qualidade de vida não se reduz a uma simples acumulação de bens e riquezas, mas envolve outros fatores não quantificáveis pela economia, que passa do bom humor até o ar que respiramos”.

Sachs³⁰ defende que a sustentabilidade é multidimensional e, portanto depende da conformação e interligação entre oito critérios, quais sejam:

- a) Social: prima pela igualdade, distribuição justa de renda, pleno emprego;
- b) Cultural: prima pelo equilíbrio entre as diferentes culturas;
- c) Ecológica: prima pela preservação dos recursos renováveis e limitação do uso dos recursos não-renováveis;
- d) Territorial: melhoria do ambiente urbano, bem como, mitigação das disparidades inter-regionais;
- e) Econômico: prima pelo aumento do PIB, bem como, modernização da produção;
- f) Política (nacional): prima pelo exercício da democracia, assim como pela implementação de projetos estatais em parceria com os entes privados;
- g) Política (internacional): prima pela prevenção de guerras, diminuição de desigualdades entre os países do Norte e do Sul, cooperação entre os

²⁸ FREITAS, *op. cit.*, p. 50.

²⁹ PORTANOVA, Rogério. Qual é o papel do Estado no século XXI? Rumo ao Estado de Bem Estar Ambiental. In: LEITE, José Rubens Morato. **Inovações em Direito Ambiental**. Florianópolis: Fundação Boiteux, 2000. p. 241.

³⁰ SACHS, *op. cit.*, p. 85-88.

países no que tange à prevenção ou precaução de danos ambientais e compartilhamento de tecnologia.

A Constituição Federal de 1988, seguindo a mesma lógica de Sachs, consagrou a sustentabilidade como um princípio multidimensional que deve guiar todo o ordenamento jurídico brasileiro. Neste sentido, assevera Freitas³¹:

Quer-se realçar que, a par de suas conhecidas e indissolúveis dimensões **(social, ambiental e econômica)**, a sustentabilidade tem de ser **assimilada também na sua dimensão jurídico-política** – por se tratar de um princípio constitucional gerador de novas obrigações, **assim como na sua dimensão ética**.

Sendo assim, a sustentabilidade não orienta apenas o capítulo constitucional que trata do meio ambiente. Ao contrário, deve orientar, também, a ordem econômica e a ordem social. Sustentabilidade significa equilíbrio, logo a Constituição busca equilíbrio no âmbito econômico, social, ambiental, político, cultural, simultaneamente, pois nenhuma política voltada ao equilíbrio de apenas um destes âmbitos será sustentável.

Sob a ótica econômica, Araújo e Coelho³² dizem que: “sustentabilidade é a busca pelo equilíbrio entre a utilização de recursos naturais e a produção de riqueza”. Sustentabilidade econômica significa que o bem-estar de todos os cidadãos deve ser promovido, indistintamente, ou seja, o bem-estar de um indivíduo deve ser maximizado de tal forma que não diminua o bem-estar dos demais indivíduos. Desta feita, a sustentabilidade econômica prega o *ótimo de Pareto*³³, onde se busca o máximo de bem-estar para todo mundo.

Assim, vigora a ideia de solidariedade, na qual o mercado deve garantir o bem-estar da população, ou seja, os empreendedores devem cooperar para a qualidade de vida da sociedade. Demais disso, para que uma economia seja sustentável devem-se sopesar os custos e benefícios de uma atividade econômica e

³¹ FREITAS, *op.cit.*, p. 24.

³² ARAÚJO, André Fabiano Guimarães; COELHO, Saulo de Oliveira Pinto. A sustentabilidade como princípio constitucional sistêmico e sua relevância na efetivação interdisciplinar da ordem constitucional econômica e social: para além do ambientalismo e do desenvolvimento. **Revista da Faculdade de Direito de Uberlândia**, v. 39, p. 267, 2011. Disponível em: <http://mestrado.direito.ufg.br/up/14/o/artigo_prof_saulo.pdf>. Acesso em: 28 fev. 2014. p. 267.

³³ Ótimo de Pareto é um conceito econômico que visa a mensurar a eficiência econômica de uma dada situação. Assim, a situação econômica será ótima quando melhorar a situação de alguém, sem prejudicar os demais.

as externalidades devem ser sempre positivas³⁴. Ver-se-á a seguir a definição de externalidades, bem como a diferenciação entre externalidade positiva e negativa.

A sustentabilidade constitucional política ocorre quando o Estado pensa em políticas públicas capazes de beneficiar todas as camadas da população. Araújo e Coelho³⁵ afirmam que políticas públicas sustentáveis são aquelas que são tratadas de forma sinérgica, a fim de maximizar seus resultados. Neste trabalho pretende-se demonstrar como a tributação e a certificação ambiental podem ser utilizadas de forma sinérgica, a fim de maximizar mutuamente os resultados de ambas –; conseguem caminhar sozinhas, sem que o Estado precise financiá-las eternamente; e são de responsabilidade de todos, tanto do Poder Público, quanto do setor privado.

A sustentabilidade sob a ótica social, por sua vez, está pautada na dignidade da pessoa humana, que é um dos fundamentos da República Federativa do Brasil – art. 1^a da CRFB de 1988 – e prima pelo exercício dos direitos fundamentais sociais, ou seja, uma sociedade sustentável é aquela na qual todos os seus cidadãos, de forma igualitária, possuem uma vida digna.

A sustentabilidade cultural visa ao respeito ao multiculturalismo, ou seja, deve-se respeitar às diversas culturas nacionais e proporcionar o convívio mútuo dessas culturas distintas.

A sustentabilidade constitucional ambiental, pautada no art. 225 da CRFB de 1988, prima pelo uso consciente dos recursos naturais, de forma que seja possível manter o nosso sistema de suporte de vida³⁶, ou seja, busca-se por longevidade da raça humana, bem como, pelo bem-estar do ser humano. Nas palavras de Araújo e Coelho³⁷:

[...] a sustentabilidade não implica apenas em minimizar os danos que os empreendimentos humanos geram no meio ambiente: implica, certas vezes, em se tomar a decisão política (em sentido amplo) de se impedir ou limitar um empreendimento, em nome da proteção solidária do bem-estar presente e futuro.

³⁴ FREITAS, *op.cit.*, p. 33.

³⁵ ARAÚJO; COELHO, *op.cit.*, p. 272.

³⁶ CAVALCANTI, Clóvis. Sustentabilidade da economia: paradigmas alternativos de realização econômica. In: CAVALCANTI, Clóvis (Coord.). **Desenvolvimento e natureza**: estudos para uma sociedade sustentável. 5. ed. São Paulo: Cortez, 2009. p. 165.

³⁷ ARAÚJO; COELHO, *op. cit.*, p. 278.

Percebe-se, então, que todas as dimensões da sustentabilidade estão interligadas. De uma forma geral, todas elas visam ao bem-estar do ser humano, motivo pelo qual a inobservância de uma delas indica que não há sustentabilidade. Assim, ao longo deste trabalho trabalhar-se-á a sustentabilidade como um todo, pois é impossível separar suas dimensões, porém, em alguns momentos concentrar-se-á ao estudo da sustentabilidade ambiental.

Tendo por base as noções que foram aqui expostas, deter-se-á, a seguir, de forma mais detalhada, sobre como a questão do desenvolvimento sustentável está entranhada na Carta Magna de 1988, e como a ordem econômica brasileira está pautada na sustentabilidade. Ver-se-á que o Estado tem um papel fundamental na promoção do bem-estar da sociedade. Leia-se bem-estar como sinônimo de sustentabilidade.

1.2 A ORDEM ECONÔMICA NA CONSTITUIÇÃO DE 1988

A preocupação com a sustentabilidade ambiental se intensificou apenas nos anos 70 do século XX. No entanto, os países já estavam preocupados com a sustentabilidade social desde a eclosão da Primeira Guerra Mundial, momento em que surgiram as primeiras constituições econômicas, também denominadas constituições sociais e caracterizadas por trazerem em seu bojo, além dos tradicionais direitos individuais, os direitos sociais ou direitos de prestação³⁸ que, por sua vez, dependem de prestações diretas ou indiretas do Estado para serem concretizados³⁹.

A primeira constituição econômica brasileira foi a de 1934 e a partir daí todas as posteriores trouxeram um capítulo sobre a Ordem Econômica e Social, o que não foi diferente com a Constituição Federal de 1988. Tal fato indica que a atual Lei

³⁸ Hodiernamente, alguns autores afirmam que todos os direitos fundamentais são prestacionais, ou seja, dependem de uma atuação positiva do Estado. Desta forma, não há que se falar em uma diferenciação entre direitos negativos - pregam a abstenção estatal - e positivos - pregam a ação estatal - uma vez que os direitos negativos também possuem uma dimensão positiva. A título de exemplo cita-se o direito de propriedade que é negativo, mas o Estado precisa agir – através da criação de normas positivadas – para assegurar este direito aos cidadãos. Sobre este assunto ler AMARAL, Gustavo. **Direito, Escassez e Escolha**: em busca de critérios jurídicos para lidar com a escassez de recursos e as decisões trágicas. Rio de Janeiro, São Paulo: Renovar, 2001 e HOLMES, Stephen; SUNSTEIN, Cass R. **The Cost of Rights: Why Liberty Depends on Taxes**. New York: Norton e Co., 1999.

³⁹ Neste sentido ler: BERCOVICI, Gilberto. **Constituição Econômica e Desenvolvimento**: uma leitura a partir da Constituição de 1988. São Paulo: Malheiros, 2005.

Maior brasileira prega por um Estado interventor, ou seja, pelo Estado de bem-estar social.⁴⁰

Derani afirma que: “[...] o Estado brasileiro é o que determina a Constituição brasileira, tanto na sua composição, como no seu funcionamento e finalidade, em conjunto com a aplicação fática que se dá a estas prescrições⁴¹”. Isso significa que a Constituição de 1988 permite a intervenção estatal⁴², sem deixar de promover uma liberdade de iniciativa econômica bastante extensa.

Desta forma, a Constituição de 1988 definiu que o Estado pode promover o desenvolvimento⁴³ e, conseqüentemente, regular as falhas de mercado⁴⁴, que, por sua vez, são uma barreira à sustentabilidade, fato que não exime os entes privados de qualquer responsabilidade nesse sentido. O ideal é que Estado e sociedade trabalhem conjuntamente em prol do desenvolvimento sustentável.

Direcionando as atenções para o papel estatal, este pode, nos casos permitidos pela Carta Constitucional, agir positivamente, intervindo na economia⁴⁵, para que o país consiga crescer economicamente e, conseqüentemente, melhorar suas estruturas básicas para proporcionar uma vida digna aos indivíduos. Vida digna aqui é o requisito basilar para se alcançar todos os aspectos da sustentabilidade.

Em que pese o importante papel do Estado na promoção do desenvolvimento, ele não pode intervir na economia de forma abusiva, acabando com a livre iniciativa. Ao contrário, seu papel é promover a liberdade de mercado, como bem assevera Barral⁴⁶: “[...] a tarefa do Estado é encontrar um meio-termo onde não seja uma restrição ao funcionamento do mercado sem ser seu único

⁴⁰ Albino de Souza explica o que levou a mudança de paradigma do Estado liberal para o Estado interventor. Antes vigoravam as constituições liberais, a partir do século XX abre-se espaço para as constituições econômicas ou intervencionistas, tais como a brasileira de 1988. Ler SOUSA, Washington Peluso Albino. **Teoria da Constituição Econômica**. Belo Horizonte: Del Rey, 2002.

⁴¹ DERANI, *op. cit.*, p. 176.

⁴² A CRFB de 1988, em seu art. 173, ressalta que a intervenção direta do Estado só deve utilizada subsidiariamente.

⁴³ Este fato é comum em países que ainda estão em processo de desenvolvimento, como é o caso do Brasil. Neste sentido, afirma Nusdeo que: “Nos países de economia ainda por desenvolver, claramente, a ação estatal concentra-se nesse desiderato”. NUSDEO, Fábio. **Curso de economia: introdução ao direito econômico**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2013. p. 219.

⁴⁴ Tema que será explorado no capítulo 2.

⁴⁵ Para uma leitura mais aprofundada a respeito do Estado Intervencionista ler: SCAFF, Fernando Facury. **Responsabilidade do Estado Intervencionista**. São Paulo: Saraiva, 1990.

⁴⁶ BARRAL, Weber. Direito e Desenvolvimento: um modelo de análise. In: _____. **Direito e Desenvolvimento: análise da ordem jurídica brasileira sob a ótica do desenvolvimento**. São Paulo: Singular, 2005. p. 45.

agente econômico”. Por esse motivo a Constituição dispõe no art. 173 que a intervenção direta é apenas subsidiária.

Assim, o Estado brasileiro pode ser um forte aliado no que tange à promoção da sustentabilidade ou do desenvolvimento sustentável⁴⁷ e isso é facilmente perceptível a partir da leitura conjunta do art. 170, que elenca os princípios da ordem econômica brasileira, e do art. 225, que dispõe sobre o meio ambiente, ambos da Carta Constitucional de 1988. Neste sentido, Derani⁴⁸ afirma que o desenvolvimento econômico depende da natureza e esta só é compreendida no seio das relações humanas, sendo assim, o art. 170 e art. 225 da CRFB só podem ser efetivados conjuntamente.

Como disposto outrora, desenvolvimento sustentável não visa, exclusivamente, à preservação ambiental. Isso significa que, para uma nação se desenvolver com sustentabilidade, não basta proteger/preservar seus recursos naturais. Faz-se necessária a busca por equilíbrio social, cultural, ecológico, ambiental, territorial, econômico, político nacional e político internacional, na classificação de Sachs⁴⁹.

Nesta linha de raciocínio, para se promover uma qualidade de vida satisfatória também se faz necessário regular a forma como as atividades econômicas se desenvolvem em um país. Estas, por sua vez, são regidas pela ordem econômica constitucional. Por tal motivo, estudar-se-ão os princípios que norteiam a ordem econômica brasileira. Estes estão elencados no art. 170, da Carta Constitucional, como se lê a seguir:

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:

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;

⁴⁷ O papel estatal não isenta a população de cooperar para com a sustentabilidade.

⁴⁸ DERANI, *op. cit.*, p. 228.

⁴⁹ SACHS, *op. cit.*, p. 85-88.

IX - tratamento favorecido para as empresas de pequeno porte constituídas sob as leis brasileiras e que tenham sua sede e administração no País.
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. (Grifo nosso).

Destaca-se que a ordem econômica tem a finalidade de assegurar vida digna a todos. Já foi mencionado que a sustentabilidade ambiental, prelecionada pelo art. 225 da CRFB de 1988, possui este mesmo fim. Desta feita, ambos dispositivos se complementam⁵⁰, como será demonstrado a seguir.

Como ora vislumbrado, a ordem econômica brasileira é fundada em nove princípios. Tendo em vista que este ensaio se concentra no estudo da sustentabilidade ambiental, estudar-se-ão, de forma mais detida, três deles, quais sejam: princípio da soberania nacional, da livre concorrência/iniciativa e da defesa do meio ambiente.

O princípio da soberania nacional indica que o Estado pode conduzir a economia conforme os interesses da coletividade, ou seja, o Estado pode intervir no domínio econômico direta ou indiretamente⁵¹, a fim de conduzir a sociedade para o desenvolvimento social, econômico e ambiental. Neste sentido preleciona Gonçalves⁵²:

Assim, a soberania deve orientar a busca pela realização dos fins do Estado (desenvolvimento nacional) e dos fins de toda e qualquer atividade econômica (existência digna do ser humano). Tanto mais, deve orientar o Estado na persecução de políticas públicas que viabilizem a inserção da sociedade brasileira, em condições de igualdade, no contexto mundial.

A intervenção estatal não é apenas um poder do Estado, é um poder-dever, uma vez que ele é o responsável por manter o equilíbrio do mercado através da livre iniciativa, livre concorrência e preservação ambiental. Dito de outra forma, o Estado deve conduzir a economia, de forma a estimular a livre iniciativa/concorrência e a proteção dos bens naturais.

⁵⁰ Fábio Nusdeo demonstra a relação entre economia e ecologia e como as duas ciências dependem mutuamente uma da outra. Ler NUSDEO, Fábio, *op. cit.*

⁵¹ Para Scaff ocorre intervenção direta quando o Estado exerce atividade econômica, assumindo a condição de parceiro dos agentes privados econômicos, ou seja, o Estado atua como se particular fosse. Quanto à intervenção indireta, esta ocorre quando o Estado age dirigindo ou controlando as atividades econômicas privadas. Nesta última hipótese, o Estado normalmente intervém através da produção de normas positivadas. Ver SCAFF, 1990, p. 47-48.

⁵² GONÇALVES, Cláudio Cairo. **Integração econômica e o princípio da soberania nacional**. Disponível em: <<http://www.egov.ufsc.br/portal/sites/default/files/anexos/28934-28952-1-PB.pdf>>. Acesso em: 27 dez. 2013. Não paginado.

Assim, o Estado pode/deve intervir na economia para estimular atividades que preza, bem como para desestimular atividades que refuta. Uma forte aliada nessa “indução” de comportamentos humanos é a tributação – como se observará no capítulo 3 –, uma vez que o ente estatal pode se valer do caráter extrafiscal dos tributos⁵³ para aumentar a imposição das atividades econômicas insustentáveis, bem como para mitigar os tributos das atividades econômicas que sejam sustentáveis ou que gerem externalidades positivas.

No que concerne à livre iniciativa e livre concorrência são pressupostos para o livre mercado prelecionados pela Carta Magna de 1988, porém aqueles conceitos não são coincidentes. O primeiro significa que os cidadãos brasileiros são livres para atuar no ramo que desejar, desde que sua atividade não afete a ordem social. A livre concorrência, por sua vez, significa que os agentes econômicos devem ter possibilidades iguais para disputarem a preferência de sua clientela. Neste mister, preleciona Ana Maria Nusdeo⁵⁴:

O princípio da livre iniciativa tem a ver com a manutenção das possibilidades reais de acesso e exercício de atividade econômica pelos indivíduos, como garantia de sua liberdade econômica. O princípio da livre concorrência refere-se às possibilidades desses agentes de disputarem as preferências do consumidor no mercado e às medidas de salvaguarda a um tipo de mercado que assim o permita.

Além de ser fundamento da ordem econômica brasileira, como foi exposto outrora, a livre iniciativa é um dos fundamentos da República Federativa do Brasil, conforme preleciona o art. 1º, IV, da CRFB.

A livre iniciativa não prega a abstenção estatal na economia para promover liberdades individuais. Ao contrário, este princípio tem um caráter social, que perpassa a dimensão das liberdades individuais e entra na seara dos direitos sociais. Para Grau⁵⁵, a livre iniciativa não é um fundamento da República Federativa por expressar liberdades individuais e sim por promover liberdades para a coletividade.

⁵³ Os tributos possuem duas funções: a fiscal que objetiva arrecadar recursos para financiar as políticas estatais; e a extrafiscal que visa regular as condutas dos seres humanos. Sobre a função dos tributos ler SCHOUERI, Luis Eduardo. **Normas tributárias indutoras e intervenção econômica**. Rio de Janeiro: Forense, 2005.

⁵⁴ NUSDEO, Ana Maria de Oliveira. **Defesa da concorrência e globalização econômica**. São Paulo: Malheiros, 2002. p. 234.

⁵⁵ GRAU, Eros Roberto. **A ordem econômica na Constituição de 1988**. São Paulo: Malheiros, 2012. p. 198.

Ademais, o princípio da livre iniciativa, ao coibir condutas que criam obstáculos ao acesso e permanência de determinadas atividades econômicas está criando medidas protetivas aos pequenos e médios empresários. Em outras palavras, incentiva uma melhor distribuição de renda, requisito fundamental para se alcançar a sustentabilidade.

É digno frisar que livre iniciativa é um desdobramento da liberdade, motivo pelo qual não deve se restringir a liberdade econômica, ou seja, não é uma liberdade adstrita às empresas. Como salienta Grau⁵⁶:

A livre iniciativa, ademais, é tomada no quanto expressa de socialmente valioso; **por isso não pode ser reduzida, meramente, à feição que assume como liberdade econômica, empresarial (isto é, da empresa, expressão do dinamismo dos bens de produção)**; pela mesma razão não se pode nela, *livre iniciativa*, visualizar tão somente, apenas, uma afirmação do capitalismo. **Assim, livre iniciativa é expressão de liberdade titulada não apenas pelo capital, mas também pelo trabalho.**

Assim, o constituinte de 1988, ao afirmar no caput do art. 170 que a ordem econômica é fundada na valorização do trabalho humano e na livre iniciativa, vinculou este último ao primeiro, de modo que, a livre iniciativa não seja vista como atributo exclusivo das empresas, mas sim de todos os cidadãos brasileiros. Em outras palavras, tal fundamento é desdobramento da liberdade em seu sentido amplo.

Não é demais frisar que o direito à livre iniciativa está no mesmo patamar hierárquico que o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, motivo pelo qual, quando se pensar em uma política sustentável, faz-se necessária a equalização desses dois direitos. Nas palavras de Araújo e Coelho⁵⁷: “[...] a sustentabilidade aparece como forma de estruturar a ponderação entre dois direitos fundamentais, o direito à livre iniciativa e o direito ao meio ambiente saudável”.

A ideia de livre iniciativa, apesar de ser distinta da livre concorrência, deve, necessariamente, ser complementada por esta, pois os dois princípios são a base para a promoção da liberdade de mercado.

A livre concorrência, por sua vez, é tratada pela Carta Magna como um princípio da ordem econômica, que prega pela livre atuação dos empresários para que possam conquistar sua clientela. Outrossim, os consumidores também devem

⁵⁶ *Ibid.*, p. 210, grifo nosso.

⁵⁷ ARAÚJO; COELHO, *op.cit.*, p. 264.

ser livres para escolherem entre as alternativas oferecidas. Dito de outra forma, para escolher entre os produtos e serviços dispostos no mercado. Assim, o princípio supramencionado é uma forma de proteção ao consumidor, uma vez que a concorrência induz à melhoria na qualidade dos produtos e serviços e a uma redução dos preços.

Neste sentido, preconiza Munhoz⁵⁸: “[...] o sistema concorrencial precisa ser protegido tanto do ponto de vista do consumidor, como também dos concorrentes no mercado, pois afeta os interesses de todos os participantes no mercado”.

Faria⁵⁹ ensina que, para os economistas clássicos, livre concorrência era caracterizada pela estrutura do mercado, que primava pela existência de vários concorrentes para o mesmo setor. Ocorre que, no mundo contemporâneo, essa realidade é distinta, bastando haver um comportamento competitivo no mercado para que se configure a livre concorrência. Sobre esta temática leiam-se as palavras daquele autor:

A verdade é que um certo adensamento e uma maior complexidade do processo econômico no mundo contemporâneo conduziram a que a análise moderna encarasse a concorrência não tanto como uma estrutura, mas como um comportamento. O essencial para a existência de concorrência não era tanto um grande número de compradores e vendedores, mas um comportamento competitivo, ainda que de número restrito⁶⁰.

Do mesmo modo, a livre concorrência permite a individualização de determinados produtos, de tal forma que alguns bens de consumo, mesmo possuindo características peculiares, continuam lidando com a concorrência advinda de outros produtos do mesmo setor.

No que diz respeito à defesa do meio ambiente é, além de um princípio norteador da ordem econômica, um direito fundamental de 3ª dimensão⁶¹ consagrado no art. 225 da CRFB, como se observa a seguir:

⁵⁸ MUNHOZ, Carolina PancottoBohrer. Desenvolvimento e Concorrência. In: BARRAL, Weber. **Direito e Desenvolvimento**: análise da ordem jurídica brasileira sob a ótica do desenvolvimento. São Paulo: Singular, 2005. p. 196.

⁵⁹ FARIA, Werter. **Constituição econômica**: liberdade de iniciativa e livre concorrência. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris, 1990. p. 59.

⁶⁰ *Ibid.*, p. 59.

⁶¹ Derani diz que o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado apesar de não estar disposto no capítulo dos direitos e deveres individuais e coletivos é sim um direito fundamental do ser humano. DERANI, *op. cit.*, p. 245.

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.

Como será demonstrado, no tópico referente às falhas de mercado, os bens de uso comum do povo⁶², tais como o meio ambiente, denominados bens públicos ou recursos comuns pelos economistas, por não possuírem propriedade definida, acabam sendo utilizados de forma excessiva, ensejando a ocorrência da *tragédia dos comuns*⁶³.

A fim de mitigar o uso predatório dos recursos naturais, a Ordem Constitucional brasileira os tutelou e, ainda, afastando-se dos conceitos econômicos, estabeleceu que o meio ambiente é um bem de uso comum do povo que possui natureza difusa. Em outras palavras, o meio ambiente não é um bem público, é, porém um bem de interesse público, uma vez que pertence a toda a coletividade. Desta forma, o meio natural possui uma natureza jurídica singular – difusa – não sendo nem um bem privado, nem público, como ensina D'Isep:

Constitui o *meio ambiente ecologicamente equilibrado* um **bem de uso comum do povo**. Dessa forma, vimos surgir uma nova modalidade de bens, uma vez que o bem ambiental não foi atribuído a um ente específico, particular ou público e o que significa dizer que temos por encerrada a dicotomia entre o bem público e o privado. Trata-se de um bem de 'uso comum do povo' com natureza jurídica 'difusa'.

Assim, o direito fundamental ao meio ambiente saudável é um direito difuso e coletivo que demanda, por parte do Estado, ações positivas e negativas. Isto significa que, em alguns momentos, o Estado deve se abster e, em outros, deve agir positivamente, a fim de concretizar tal direito.

⁶² O meio ambiente é um *bem de uso comum do povo*, de caráter difuso, uma vez que pertence à coletividade, mas não pode ser apropriado individualmente por ninguém. Neste sentido, o meio ambiente não é um bem público nos termos do art. 99 do Código Civil Brasileiro – este dispositivo diz que os bens públicos podem ser de uso comum do povo, especiais e dominicais –, pois não pertence ao Poder Público. Assim, o meio ambiente não é um bem público, mas possui interesse público, uma vez que é indispensável à sadia qualidade de vida do ser humano. Para uma leitura aprofundada sobre o conceito de meio ambiente enquanto bem de uso comum do povo ler MELO, Noerci da Silva. **Os limites imanentes ao conceito de meio ambiente como bem de uso comum do povo**. 2007. 95 f. Dissertação (Mestrado em Direito) – Universidade de Caxias do Sul, Caxias do Sul, 2007.

⁶³ Que será estudada no tópico seguinte. Por hora, é válido destacar que tal expressão foi usada pela primeira vez por HARDIN, Garred. The Tragedy of the Commons. **Science**, v. 162, n. 3859, p. 1243-1248, 13 dec. 1968. Disponível em: <<http://www.sciencemag.org/content/162/3859/1243.full>>. Acesso em: 3 mar. 2014.

Não é demais ressaltar que a defesa do meio ambiente é um direito fundamental além de ser um princípio da ordem econômica, pois não vai de encontro ao desenvolvimento, tampouco ao crescimento econômico, uma vez que, para se tornar desenvolvido, um Estado precisa oferecer vida digna aos cidadãos e, para tanto, faz-se necessário que eles habitem em um ambiente sadio. Quanto ao crescimento econômico, este também não tem como acontecer se os bens naturais se esgotarem, pois como assevera Nusdeo⁶⁴: “A atividade econômica do homem consiste, em essência, no retirar da biosfera elementos que, mais cedo ou mais tarde, a ela retornarão, sob diversas formas ou modalidades”.

No mesmo sentido, destaca Derani⁶⁵ que: “Não se pode pensar em desenvolvimento da atividade econômica sem o uso adequado dos recursos naturais, posto que esta atividade é dependente da natureza [...]”.

Então, o desenvolvimento econômico depende do meio ambiente, já que retira dele as matérias-primas necessárias à execução das atividades empresariais. Ademais, conforme preceitua Mateo⁶⁶, alguns países estão ganhando muito dinheiro com a preservação ambiental. Surge, então, um novo ramo no mundo dos negócios: é o ramo das atividades sustentáveis, como ecoturismo, investimento em tecnologia capaz de mitigar os danos ambientais, programas de reciclagem, dentre outros.

Assim, a preservação ambiental é propulsora do crescimento econômico e indispensável ao desenvolvimento nacional, objetivo da República Federativa do Brasil, conforme dispõe o art. 3º, II da CRFB.

A partir de uma leitura sistemática da Carta Magna de 1988, conclui-se que a ordem econômica constitucional brasileira prima pelo desenvolvimento econômico sustentável. O que implica dizer que o Estado é o promotor da sustentabilidade. Em outras palavras, o Estado é o responsável pela promoção de uma vida digna a todos. Ocorre que, para alcançar tal façanha, o Poder Público também deve atuar como agente regulador das falhas de mercado, que são os efeitos sociais e ambientais, geralmente negativos, advindos do mercado ou atividades econômicas como será estudado a seguir.

⁶⁴ NUSDEO, Fábio. *op. cit.*, p. 388.

⁶⁵ DERANI, *op. cit.*, p. 228.

⁶⁶ MATEO, Ramón Martín. **Tratado de derecho ambiental**. Madrid: Trivium, 1991. p. 391.

1.3 FALHAS DE MERCADO

Como demonstrado outrora, economia e meio ambiente estão intimamente relacionados⁶⁷. Logo, as falhas econômicas afetam os bens naturais que, por sua vez, são limitados e sem os quais as atividades econômicas não conseguem se desenvolver. Assim, em busca de sustentabilidade – leia-se equilíbrio entre as duas ciências – os economistas voltaram-se ao estudo das falhas de mercado e das possíveis soluções para tal problemática.

As falhas, imperfeições ou inoperacionalidades dos mercados ocorrem quando os mecanismos puramente mercadológicos dão ensejo a resultados econômicos não eficientes ou indesejáveis do ponto de vista social e/ou ambiental.

Segundo Nusdeo⁶⁸, as seis principais falhas de mercado são: rigidez de fatores, dificuldade em ter acesso às informações relevantes, concentração econômica, externalidades, bens coletivos ou comuns e os custos de transação⁶⁹.

O presente trabalho se concentrará, porém, no estudo de apenas três falhas de mercado e são elas: externalidades positivas e negativas, bens coletivos ou recursos comuns e assimetria de informações. Ainda é válido destacar que o estudo das falhas de mercado é muito mais econômico do que jurídico, motivo pelo qual este subtópico será embasado por teorias e noções advindas da ciência econômica.

1.3.1 *Externalidades*

O inglês Alfred Marshal foi o precursor da ideia de externalidades. Na obra *Princípios de economia*, publicada em 1890, o autor as denominou de *economias externas* que, por sua vez, eram as economias que dependiam do desenvolvimento geral da indústria, ou seja, referiam-se àquelas atividades que, além dos esforços dos empreendedores individuais, dependiam de fatores externos para prosperar, mas não computavam esses custos “externos” como parte do processo de

⁶⁷ Neste sentido ensinam DERANI, *op. cit.*, NUSDEO, F., *op. cit.*

⁶⁸ NUSDEO, F. *op. cit.*, p. 142.

⁶⁹ Nem todos os autores consideram os custos de transação, por si só, como uma falha de mercado, pois podem decorrer de outras falhas mercadológicas como a assimetria de informações, por exemplo.

produção⁷⁰. Frisa-se que, inicialmente, o autor não vinculou externalidades à ideia de falha de mercado.

Neste sentido, ensina Lise Tupiassú⁷¹:

Alfred Marshall foi um dos primeiros a tratar a noção de externalidade, ainda no fim do século XIX. A real importância da questão, porém, passou a ser ressaltada a partir do desenvolvimento de uma teoria econômica do bem-estar, capitaneada por Arthur Pigou, através da qual atentou-se para as influências dos custos sociais não-computados no processo produtivo.

Hodiernamente, as externalidades são vistas pelos economistas como uma das falhas de mercado, pois afetam a eficiência das relações mercadológicas, tendo em vista que o custo social de uma determinada atividade econômica não coincide com o custo de produção. Quando a externalidade é negativa, o custo social é maior do que o custo para os produtores. E quando se trata de externalidade positiva, o custo de produção é maior do que o custo social⁷².

Assim, externalidades podem ser definidas como custos ou benefícios sociais e/ou ambientais não computados no processo produtivo. Em outras palavras, externalidades são influências, positivas ou negativas, que determinado agente produtor possui em relação à agente diverso ou à coletividade, sem que estes efeitos sejam compensados pelo mercado. Por isso são chamados de *externalidades*, pois atuam fora do mercado, isto é, o mercado não consegue impor um preço para esses custos ou benefícios.

Isso significa que quando uma atividade produtiva gera benefícios à coletividade, os produtores não recebem nenhuma quantia ou compensação dos beneficiários. Neste caso ocorre o que se chama de externalidade positiva. Um exemplo de externalidade positiva na Região Norte, foi a construção de grandes rodovias no ciclo da borracha, como a BR 163, que facilitou a integração da Região Amazônica com as Regiões Sul e Sudeste⁷³.

⁷⁰ Neste sentido ver: MARSHAL, Alfred. **Princípios de economia**. São Paulo: Nova Cultural, 2006.

⁷¹ TUPIASSU, Lise Vieira da Costa. **Tributação Ambiental: A utilização de instrumentos econômicos e fiscais da implementação do direito ao meio ambiente saudável**. Rio de Janeiro: Renovar, 2006. p. 67.

⁷² MANKIN, Gregory N. **Introdução à economia**: edição compacta. São Paulo: Thomson, 2005. p. 207.

⁷³ SOUZA, Reginaldo José; LINDA, Paula Vanessa de Faria. Integração econômica da Amazônia no contexto de um Brasil dual: do ciclo da borracha à implantação da rodovia BR-163. **Revista Formação**, v. 1, n. 16, p. 70-83. Disponível em: <<http://revista.fct.unesp.br/index.php/formacao/article/viewFile/867/895>>. Acesso em: 5 jul. 2013.

Em que pesem os benefícios trazidos por algumas atividades econômicas, vislumbram-se também alguns malefícios⁷⁴ que, na maioria das vezes, são ambientais, configurando externalidade negativa, já que o agente produtor vai causar danos à coletividade e não pagará nada por isso. Na Região Amazônica são facilmente percebidos esses efeitos negativos com a construção das grandes hidrelétricas, como a usina hidrelétrica de Tucuruí, que provocou, dentre outros danos, sérias mudanças climáticas⁷⁵.

Os custos dessas mudanças climáticas não foram computados nos gastos para a construção da hidrelétrica. Quem suporta esses custos ambientais é a sociedade. Assim, externalidade existe quando o bem-estar de um ser humano é afetado, positiva ou negativamente, pelas atividades dos demais indivíduos da sociedade. Em estudo realizado pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA)⁷⁶ conclui-se que:

Externalidades são, assim, manifestações de preços ineficientes. E essas manifestações são geralmente decorrentes de direitos de propriedade incompletos, como foi discutido no caso dos bens públicos. Não exclusividade e não rivalidade impedem que certos bens sejam transacionados em mercados específicos e, portanto, tornam impossível a transformação do seu valor em preços.

Para os economistas, as externalidades ocorrem porque alguns bens, como os bens públicos e os recursos comuns, não possuem preço de mercado, como ocorre com os recursos naturais. Desta forma, os agentes econômicos os tratam, equivocadamente, como se fossem bens gratuitos ou livres. Segundo Fábio Nusdeo, para que um bem seja precificado, deve existir um direito de propriedade sobre ele, o que não ocorre com os bens públicos ou recursos comuns. Nas palavras do autor⁷⁷:

⁷⁴ Compartilha-se o pensamento de Fábio Nusdeo no que se refere a maior incidência de externalidades negativas do que positivas, uma vez que a tendência natural dos agentes econômicos é diminuir seus custos, portanto, externalizá-los. NUSDEO, F., *op. cit.*, p. 400.

⁷⁵ SANCHES, Fabio; FISCH, Gilberto. As possíveis alterações microclimáticas devido a formação do lago artificial da hidrelétrica de Tucuruí –PA. **Revista Acta Amazônica**, v. 35, n. 1, 2005, p. 41-50. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/aa/v35n1/v35n1a06.pdf>>. Acesso em: 7 jul. 2013.

⁷⁶ MOTTA, Ronaldo Seroa; RUITENBEEK, Jack; HUBER, Richard. **Uso de Instrumentos Econômicos na gestão ambiental da América Latina e Caribe**: Lições e recomendações. Rio de Janeiro: IPEA, 1996. Disponível em: <http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/1941/1/td_0440.pdf>. Acesso em: 26 jan. 2014.

⁷⁷ NUSDEO, F., *op. cit.*, p. 160.

Como se vê, a propriedade, em última análise, embasa os preços. Ora, como já salientado, as externalidades correspondem a custos ou benefícios não compensados pecuniariamente, isto é, transferidos sem preço. Logo, aí está a causa última a se confundir com a própria natureza do fenômeno. A escassez impõe uma contenção no uso do bem escasso. Mas esta contenção somente é obtida pela imposição de um preço, o que, na ausência da propriedade, não se torna possível. E, assim, a comunidade serve-se de bens escassos como se livres fossem, exaurindo-os ou deteriorando-os em sua qualidade. Aí a raiz da disfunção do sistema.

Vale ressaltar que a doutrina das externalidades pode ser aplicada na seara ambiental, âmbito em que o problema é ainda mais grave, pois os recursos naturais são limitados e, em alguns casos, não renováveis. Neste sentido, Derani ensina que: “O ideal estaria em que cada fração de recurso natural utilizado obtivesse um preço no mercado⁷⁸”. Para tanto, o Estado deve intervir, a fim de regular as externalidades.

Assim, o problema das externalidades surge através de outra falha de mercado: os bens coletivos – bens públicos e recursos naturais. Isso porque, os bens coletivos não são precificáveis e os agentes econômicos acabam se utilizando deles de forma abusiva, como será analisado adiante.

1.3.2 Bens públicos e recursos comuns

Abre-se um parêntese para destacar que, em momento anterior, foi demonstrado que o tratamento dado pela Constituição Federal aos recursos naturais é de natureza difusa, corrente amplamente majoritária e adotada por este trabalho. Ocorre que, neste subtópico far-se-á uma análise econômica dos bens públicos e recursos comuns, motivo pelo qual se usará nomenclatura divergente da constitucional.

Como dito anteriormente, as imperfeições do mercado provocadas pelas externalidades estão intimamente ligadas com o problema dos bens públicos e dos recursos comuns, que por sua vez, não têm preços de mercado definidos. Então, segundo Mankin⁷⁹: “quando um bem não tem preço, os mercados privados não conseguem garantir que ele seja produzido e consumido nas quantidades apropriadas”.

⁷⁸ DERANI, *op. cit.*, p. 90.

⁷⁹ MANKIN, *op. cit.*, p. 223.

Neste sentido, as externalidades ocorrem porque alguns bens, a exemplo dos bens públicos ou recursos comuns, não são precificáveis ou a sua precificação ocorre de maneira inadequada por ser muito difícil a sua individualização.

Na ciência econômica, bens públicos são aqueles que não são excludentes, tampouco rivais. Desta feita, nenhuma pessoa pode ser impedida de usar um bem público, de forma que os direitos de propriedade sobre eles não são claramente definidos. Isto porque, não há uma exclusividade de direito de uso ou de propriedade, de forma que toda a sociedade pode usufruir daquele bem sem que nenhum indivíduo, em particular, reivindique propriedade exclusiva. Outra característica do bem público é a não rivalidade em seu uso, pois uma pessoa pode usufruí-lo sem diminuir a possibilidade de seu uso por outras pessoas⁸⁰.

Um exemplo de bem público é a defesa nacional, pois ninguém será impedido de desfrutar desse benefício e, ao mesmo tempo, ao ser desfrutado por alguém não reduz o benefício proporcionado às demais pessoas.

Recursos comuns, por sua vez, são rivais, mas não são excludentes. Em outras palavras, recursos comuns são disponíveis gratuitamente a todos, ou seja, ninguém pode ser impedido de usufruí-los, porém são bens rivais, já que sua utilização por uma pessoa reduz a possibilidade que outras pessoas têm de usá-los⁸¹.

O meio ambiente é um exemplo de recurso comum, uma vez que pode ser usado gratuitamente por todos, mas essa utilização pode reduzir a disponibilidade destes bens, como acontece com os peixes do mar, pois todos podem pescá-los, mas quanto mais peixes são retirados do mar, menos peixes disponíveis existirão para as próximas pessoas que pretendem pescar.

Neste sentido, a utilização desmedida de recursos comuns provoca um fenômeno denominado *tragédia dos comuns*. Tal fenômeno foi disseminado pelo biólogo Garret Hardin em seu artigo *The Tragedy of the Commons*, publicado em 1968. Este autor, por sua vez, buscou inspiração no matemático William Forster Lloyd⁸². Ao escrever esse artigo, Hardin estava preocupado com o demasiado crescimento da população e as limitações do planeta. O autor afirma que os seres

⁸⁰ MOTTA; RUITENBEEK; HUBER, *op. cit.*, não paginado.

⁸¹ MANKIN, *op. cit.*, p. 231.

⁸² HARDIN, *op. cit.*, não paginado.

humanos buscam maximizar seus interesses pessoais e, portanto, quando utilizam um recurso comum, não se importam com as consequências coletivas deste uso.

Hardin toma como exemplo o uso de um pasto comum a todos os pastores de uma determinada localidade. Cada pastor individualmente visa aumentar o seu rebanho e maximizar seus lucros. Acontece que, o aumento progressivo do rebanho gera um “sobreuso” do pasto, ou seja, o pasto não suportará o excesso de ovelhas e se degradará, acabando, assim, com a atividade econômica de toda aquela população local. Desta forma, ocorre o que o autor chama de tragédia: “There in is the tragedy. Each man is locked into a system that compels him to increase his herd without limit--in a world that is limited⁸³⁸⁴”.

Assim, o pastor individual ficará com o lucro obtido através de seu rebanho e a coletividade arcará com os pesados custos sociais. Em outras palavras, a tragédia dos comuns advém de uma externalidade, pois o pastor individual não arcou com os custos sociais ou ambientais de sua atividade econômica.

A *tragédia dos comuns* também é percebida nos problemas com poluição. Todos aqueles eventos naturais – efeito estufa, redução da camada de ozônio, etc. – que abalaram o século XX – e ainda abalam – e despertaram o homem para a necessidade de preservação ambiental, podem ser citados como exemplos de *tragédias dos comuns*.

De uma maneira geral, a *tragédia dos comuns* ocorre sempre que um recurso comum estiver sendo utilizado por uma pluralidade de agentes. E como já é sabido, os recursos naturais, de forma geral, são recursos comuns. Por isso, os processos econômicos que se valem de recursos naturais, geralmente, promovem externalidades, que para uma melhor eficiência mercadológica devem ser internalizadas. No próximo capítulo estudar-se-ão as formas de regulação das externalidades.

Assim, estas características do bem público e dos recursos comuns dificultam a sua precificação exata, já que é complicado determinar o preço de um bem que pertence a todos, um bem que é coletivo. Apesar de possuírem valor econômico não é possível atribuir-lhes preços adequados. Tal fato faz com que os bens naturais sejam tratados pelo mercado como bens gratuitos ou bens livres.

⁸³ *Ibid.*, não paginado.

⁸⁴ Tradução livre: “aí ocorre a tragédia. Cada homem está trancado em um sistema que o obriga ao aumento do rebanho sem limite – em um mundo que é limitado”.

Neste contexto, Raslan⁸⁵ faz uma distinção precisa entre bens econômicos e bens livres. Os primeiros são bens escassos, logo seu preço é variável conforme sua oferta e procura. Os bens livres, por sua vez, são bens ilimitados, portanto não existe conflito em torno deles. Nas palavras do autor:

Os bens econômicos seriam aqueles aptos a satisfazer necessidades humanas e se caracterizam pela escassez. As suas três características essenciais são a utilidade, a escassez e a acessibilidade. De acordo com a oferta e a procura desses bens eles se tornam raros e caros, sendo o preço de mercado um fator condicionante do maior ou menor consumo. Na relação entre os homens a apropriação desses recursos gera conflitos de interesses. [...] Os bens livres, por sua vez, também seriam úteis e em muitos casos satisfazem necessidades vitais. A principal característica, segundo aquela visão, era a sua infinita abundância que seria capaz de satisfazer sem qualquer restrição (quantitativa, monetária etc.) toda a procura que lhes fosse dirigida. Acreditava-se que a relação dos homens em torno desses bens não geraria conflito, uma vez que não havia limites objetivos à sua utilização e poderiam ser consumidos à saciedade.

Assim, os bens econômicos são bens úteis, escassos e acessíveis. São, portanto, bens que geram conflitos de interesses entre os cidadãos. Os bens livres, por sua vez, apesar de serem bens úteis, não geram conflitos de interesses, uma vez que não há limites à sua utilização, derivados da escassez ou do preço. Desta forma, os bens livres são gratuitos⁸⁶.

No mesmo sentido, o economista Fábio Nusdeo afirma que os bens naturais não são apropriáveis. Então, sobre eles não se exercem direitos de propriedade/direitos reais, motivo pelo qual não há sua precificação, e ainda, as medidas usadas para disciplinar o seu uso têm-se baseado no simples poder de polícia⁸⁷.

No passado, os recursos naturais eram considerados como *res nullius* ou *res communes*. O raciocínio era o seguinte: se o meio ambiente não pertence a ninguém, especificamente, então ninguém poderia ser responsabilizado por sua degradação.

⁸⁵ RASLAN, Alexandre Lima. **Princípio do poluidor-usuário-pagador: fundamentos e concretização**. São Paulo, 2007. Disponível em: <http://www.mp.ms.gov.br/portal/manual_ambiental/arquivos/O%20Princ%C3%ADpio%20do%20Poluidor%20Usu%C3%A1rio%20Pagador%20Fundamentos%20e%20Concretiza%C3%A7%C3%A3o.pdf> Acesso em: 10 out. 2013. p. 44.

⁸⁶ ARAGÃO, Maria Alexandra de Sousa. **O princípio do poluidor pagador: pedra angular da política comunitária do ambiente**. Coimbra: Coimbra, 1997. p. 22.

⁸⁷ NUSDEO, F., *op. cit.*, p. 397.

Demais disso, segundo Maria Aragão⁸⁸, havia a ideia de *res derelictae*, no qual os resíduos advindos das atividades econômicas também não pertenceriam a ninguém. Logo, ninguém poderia ser responsabilizado por seu abandono.

Os efeitos nefastos de uma poluição desenfreada despertou o homem para o fato de que os bens naturais não são ilimitados, portanto, não são livres, tampouco são bens que não pertencem a ninguém – *res nullius* ou *res communes* – são, na verdade, bens de todos – *res omnium* – o que significa que todos são responsáveis pela degradação ambiental.

Um contributo teórico que incentivou essa mudança de paradigma foi o estudo das externalidades e a consequente necessidade de internalizá-las.

1.3.3 Assimetria de informações ou falha de transparência

Outra falha de mercado que merece ser estudada é a assimetria de informações ou falha de transparência. Esta falha mercadológica foi difundida pelos economistas George Akerlof, Joseph Stiglitz e Michael Spence que ganharam o Prêmio Nobel de Economia, em 2001, por suas análises sobre os mercados e as informações assimétricas.

Akerlof, em seu artigo *The Market for Lemons: Quality Uncertainty and the Market Mechanism*, relata o problema da assimetria de informações no mercado de carros usados nos Estados Unidos. Neste caso, as revendedoras de carros usados possuem informações privilegiadas a respeito dos produtos que desejam vender. Por tal motivo, vendem os veículos por um preço médio, independentemente da qualidade dos mesmos. Desta forma, os consumidores que não possuem informações suficientes sobre o produto acabam pagando mais por carros com qualidade inferior e vice-versa⁸⁹.

Stiglitz escreveu diversos artigos relatando o problema das informações assimétricas no mercado de crédito. O autor visa demonstrar como a “perspectiva informacional” transformou o funcionamento da economia, que até então, partia da

⁸⁸ ARAGÃO, *op. cit.*, p. 27.

⁸⁹ AKERLOF, George A. The Market for Lemons: Quality Uncertainty and the Market Mechanism. **The Quarterly Journal of Economics**, v. 84, p. 488-500, aug. 1970. Disponível em: <<http://socsocsci2.ucsd.edu/~aronatas/project/academic/Akerlof%20on%20Lemons.pdf>> Acesso em: 5 mar. 2014.

premissa de que as informações eram perfeitas. Tal fato também modificou a forma de lidar com os problemas econômicos⁹⁰.

Segundo Stiglitz, as informações são imperfeitas, ou seja, os agentes econômicos fornecem informações falsas ou não fornecem todas as informações necessárias a respeito de sua atividade econômica, desta forma algumas pessoas têm vantagens informacionais, ou seja, algumas pessoas detêm mais informações do que as demais.

Neste sentido, ocorre assimetria de informações quando duas partes transacionam e uma delas possui mais informações do que a outra. A assimetria pode ocorrer antes da negociação, ou seja, uma das partes possui informações privilegiadas em relação ao produto ou atividade transacionada – modelo de seleção adversa – ou após a negociação, quando uma das partes se vale de informações privilegiadas após a transação – modelo de risco moral⁹¹.

A seleção adversa é uma espécie de assimetria de informação *ex ante*, ou seja, antes da ocorrência da transação e ela ocasiona a *expulsão* de determinados agentes econômicos ou bens de consumo. Esta expulsão é justamente a seleção adversa, pois os bens menos qualificados, por terem um valor de mercado inferior, acabam expulsando os produtos de melhor qualidade⁹². Há, portanto uma seleção natural dos bens de consumo, mas ela é adversa porque expulsa os melhores produtos e *seleciona* os piores⁹³.

O risco moral, por sua vez, é uma assimetria de informação *ex post*, tendo em vista que ocorre após a celebração do negócio jurídico e se dá quando a: “ação

⁹⁰ STIGLITZ, Joseph E. **Information and economic analysis**: a perspective. Disponível em: <http://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:hLThozwft4UJ:https://academiccommons.columbia.edu/download/fedora_content/download/ac:160076/CONTENT/20545452.pdf+&cd=1&hl=pt-PT&ct=clnk&gl=br>. Acesso em: 3 mar. 2014.

⁹¹ *Ibid.*, não paginado.

⁹² Isso ocorre porque os consumidores não possuem informações adequadas a respeito dos bens de consumo que desejam comprar, por isso eles não estão dispostos a pagar uma quantia mais elevada por um produto que supostamente tenha, seja de melhor qualidade.

⁹³ CARMO, Claudio Roberto da Silva. **O problema da assimetria de informações nas atividades da Receita Federal do Brasil**. 2005. p. 407. Disponível em: <http://www.google.com.br/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=1&ved=0CBwQFjAA&url=http%3A%2F%2Fwww.esaf.fazenda.gov.br%2Fpremios%2Fpremios-1%2Fpremios%2Fpasta-premio-de-criatividade-e-inovacao-da-rfb%2Fmonografias-premiadas-2013-3o-premio-schoentag-2004%2Flivro-4o-premio-schontag-2005&ei=8BXQU_3IjPDo8AHn5oCgDQ&usg=AFQjCNHIEk8mc6TYzTk_d4LHvWFVabKFoA>. Acesso em: 1 mar. 2014.

ou omissão de uma das partes faz com que a outra tenha de arcar com custos desnecessários e/ou imprevistos, quando da realização do negócio⁹⁴.

Neste sentido, as informações assimétricas implicam em uma falha de mercado quanto à precificação dos bens e serviços de consumo, uma vez que estes bens serão vendidos por um preço médio, que ultrapassa o valor dos bens com qualidade ruim e fica aquém do valor dos bens de boa qualidade.

Ocorre que a assimetria de informações pode ser mitigada por meio de certificações ou padronizações⁹⁵. Assim, algumas empresas com a intenção de demonstrar segurança e transparência aos seus consumidores optam por padronizar seus serviços ou produtos – o exemplo clássico são as franquias – ou por adquirir certificações de qualidade.

A teoria das informações assimétricas não é aplicável apenas entre particulares, pode ser empregada na relação entre o Poder Público e o particular, inclusive na relação entre o contribuinte e a administração fiscal, na qual o fisco não tem acesso a todas as informações relevantes dos contribuintes – seleção adversa – bem como os contribuintes se utilizam de artimanhas para fugir à cobrança do fisco – o risco moral. Uma forma de mitigar ou regular as assimetrias de informações entre o Poder Público e o particular seria o uso de certificações como mecanismos informativos, como será visto no capítulo 3.

Por outro lado, as falhas provocadas pelas externalidades e bens públicos/recursos comuns podem ser reguladas através de outros instrumentos econômicos, tais como a tributação ambiental, que também será analisada no capítulo 3 e seguintes.

⁹⁴ *Ibid.*, não paginado.

⁹⁵ Outra forma de mitigar a assimetria de informação é através da regulação estatal, que será estudada posteriormente.

2 A REGULAÇÃO DAS FALHAS DE MERCADO E O PAPEL DOS INSTRUMENTOS ECONÔMICOS

Diante do dilema provocado pelas falhas naturais de mercado surgem alguns mecanismos que se prestam a sua regulação. As externalidades e os bens coletivos são falhas que estão interligadas, portanto, devem ser reguladas conjuntamente. Em outras palavras, os mecanismos existentes para regular as externalidades também servem para regular os bens coletivos.

Desta feita, os mecanismos que se prestam à regulação das externalidades/bens coletivos são: os mecanismos de mercado puro e a intervenção estatal. Ambos sugerem que o meio ambiente – bem coletivo – deve possuir um valor monetário, de forma que sejam internalizadas as externalidades negativas e, conseqüentemente, desestimuladas as atividades produtivas danosas ao meio ambiente.

Assim, aquele produtor que venha a causar danos ambientais deverá pagar por eles, ou melhor, deverá arcar com os prejuízos provocados por suas atividades. E isso não significa que quem paga pode destruir a natureza, e sim que, quem destrói a natureza não pode ficar sem arcar com os custos para a sua recuperação.

Os mecanismos de mercado puro indicam que o próprio mercado precisa e é capaz de lidar com as externalidades/bens coletivos. Desta forma, o Estado não precisa intervir na economia para regular as falhas de mercado, os próprios agentes econômicos podem negociar entre si a internalização das externalidades.

Ronald Coase é o principal doutrinador que acredita ser possível a regulamentação das externalidades pelo próprio mercado. Sua doutrina se concentra na ideia de externalidades recíprocas, ou seja, para que uma parte não seja prejudicada, a parte contrária certamente sofrerá algum dano. Então, o que se busca é o menor prejuízo. Para Coase, o ideal seria deixar as partes negociarem livremente.

Coase, por ser um liberal, deposita uma enorme confiança no mercado, – prega a sua expansão. Ele defende a ideia de Estado mínimo, pois acredita que a

sociedade precisa de “defesas” contra o Poder Público. É o que se depreende do trecho a seguir⁹⁶:

Resta claro que o governo tem ao seu dispor poderes que tornam possível a ele fazer certas coisas a um custo menor do que poderia fazer uma organização privada (ou, em qualquer nível, alguém sem poderes governamentais). Mas a máquina administrativa governamental, *per se*, não funciona sem custos. Na verdade ela pode, em algumas situações, ser extremamente custosa. Além disso, não há razão para se supor que as normas restritivas e de zoneamento criadas por uma administração falível, submetida a pressões políticas, e que opera sem o peso da concorrência, serão sempre, necessariamente, voltadas para o aumento da eficiência com a qual o sistema econômico opera. Mais ainda: essas normas regulatórias gerais, que devem ser aplicadas a uma variedade de casos, terão seu cumprimento exigido pelo Estado em situações para as quais se mostram completamente inapropriadas. A partir dessas considerações, **conclui-se que a regulação governamental direta não necessariamente traz melhores resultados do que deixar que o problema seja resolvido pelo mercado ou pela firma** (grifo nosso).

Para o referido autor, as externalidades não são falhas de mercado, são, na verdade, consequência da indefinição dos direitos de propriedade. Sendo assim, se os direitos de propriedade fossem assegurados, ou seja, se o meio ambiente obtivesse um valor econômico seria possível haver uma livre negociação entre a parte que causou a externalidade e a parte prejudicada, uma vez que, para Coase, tudo que é de propriedade comum pode ser negociado como se fosse uma propriedade individual.

Assim, para a teoria coasiana, as partes envolvidas pela externalidade podem negociar, a fim de que o indivíduo prejudicado seja compensado pelo dano sofrido. A título de exemplo, narra-se uma situação concreta citada por Coase: o caso *Sturges v. Bridgman*, no qual um confeitiro usava dois almofarizes e pilões antigos para a realização de seu trabalho. Em seguida, um médico veio a ser vizinho do confeitiro, mas não conseguia exercer suas atividades por conta do barulho provocado pelas atividades do vizinho. Neste exemplo, Coase acredita que deve haver uma livre negociação entre o médico e o confeitiro, de forma que um possa indenizar o outro, a fim de que um deles venha a transferir o seu local de trabalho, como se lê a seguir⁹⁷:

⁹⁶ COASE, Ronald H. O problema do custo social. **Journal of Law and Economics**, p. 1-37, out. 1960. Disponível em: <<http://www.pucpr.br/arquivosUpload/5371894291314711916.pdf>>. Acesso em: 16 jun. 2013. p. 15.

⁹⁷ *Ibid.*, p. 8.

A decisão do tribunal estabeleceu que o médico tinha o direito de impedir que o confeitiro usasse seu maquinário. **Mas, é claro, teria sido possível modificar a solução vislumbrada pela decisão judicial por meio de uma barganha entre as partes.** O médico estaria disposto a renunciar ao seu direito e permitir que o maquinário continuasse em funcionamento se o confeitiro lhe pagasse uma soma de dinheiro que fosse maior que a perda de renda que ele sofreria por ter que se mudar para um local mais caro ou menos conveniente, ou por ter que restringir suas atividades naquele local, ou, como foi sugerido como possibilidade, por ter que construir uma outra parede que abafaria o ruído e a vibração. O confeitiro estaria disposto a fazer isto se a quantia que ele tivesse que pagar ao médico fosse menor que a queda na renda que ele sofreria se tivesse que mudar seu modo de operação naquele local, encerrar seu funcionamento ou mudar sua confeitaria para outra localidade. **A solução do problema depende, essencialmente, de se saber se o uso contínuo do maquinário acrescenta mais à renda do confeitiro do que diminui da renda do médico** (grifo nosso).

A solução coasiana é amplamente difundida no âmbito dos acordos judiciais e a sua vantagem é que resolve o problema das externalidades em um curto espaço de tempo. No entanto, quando se trata de recursos naturais, a sua utilização torna-se dificultosa, uma vez que, o meio ambiente é um bem difuso. Logo, há uma pluralidade de partes afetadas e geradoras das externalidades, fato que dificulta a percepção do nexo de causalidade. Em outras palavras, é demasiado complicado comprovar quem causou o dano e quem foi afetado por ele.

Demais disso, não há parâmetros bem definidos para que seja realizada essa negociação entre as partes, o que dá margem para subjetivismos, pois são muitos os agentes atingidos por danos ambientais, fato que também dificulta a negociação. E, ainda, é dificultoso definir quem detém o direito, no caso concreto, ou seja, quem pode negociar. Neste sentido, explica Tupiassu-Merlin⁹⁸:

Bien que cette solution marchande puisse amener à des résultats optima ux dans les rapports entre Le développement et la protection de l'environnement, elle n'est pas si simple à mettre en pratique. Certaines conditions très complexes à réunir sont nécessaires pour que le marchandage puisse être réalisé, de sorte que, dans son cadre réel, seuls des cas isolés de négociation privée seraient possibles⁹⁹.

Desta forma, a teoria coasiana, quando aplicada às externalidades ambientais, pode gerar altos custos de transação, dificultando a barganha nesses

⁹⁸ TUPIASSU-MERLIN, 2009, não paginado.

⁹⁹ Tradução livre: “Embora esta solução de mercado possa levar a resultados satisfatórios na relação entre desenvolvimento e proteção do meio ambiente, não é tão simples de se implementar, uma vez que é muito complexo atender às condições necessárias para que a negociação seja alcançada, de modo que em um contexto real apenas casos isolados de negociação privada seriam possíveis” (grifo nosso).

casos. Neste sentido, o próprio Coase afirma que sua teoria não pode ser aplicada em casos nos quais os custos de transação sejam impeditivos à barganha¹⁰⁰.

Assim, apenas a expansão de mercado não é suficiente para resolver o problema das externalidades ambientais. O mecanismo mais eficiente é a intervenção estatal¹⁰¹. Visto que: “a preservação do equilíbrio dos ecossistemas se constitui assim como um bem público que só poderia ser regulado na esfera política, à luz do interesse coletivo, caracterizados por processos democráticos de legitimação¹⁰²”. Sendo assim, é o Poder Público quem vai atribuir um valor aos recursos naturais. Também é o Poder Público quem vai criar um sistema de garantias para proporcionar ao mercado um funcionamento de confiança.

A ideia de intervenção estatal como mecanismo internalizador das externalidades veio à baila com a teoria de Pigou, em 1932. Diferentemente de Coase, que prega a extensão de mercado, Pigou prega a correção do mercado através da intervenção do Estado.

Arthur Pigou, em seu livro *The Economics of Welfare*, publicado em 1932, não usa o termo *externalidades*. Ele afirma que os empreendedores estão interessados em calcular apenas o produto marginal privado líquido – custo de produção – em detrimento do produto marginal social líquido – que são justamente os efeitos negativos ou positivos que uma atividade econômica provoca à sociedade. O autor destaca que a degradação ambiental é um custo social não computado no produto marginal privado líquido. Deixa claro também que, desde as grandes guerras, a intervenção estatal se fez necessária para regular a vida em sociedade¹⁰³.

¹⁰⁰ COASE, *op. cit.*, p. 27.

¹⁰¹ Vale ressaltar que a intervenção estatal deve ser cautelosa para não gerar falhas de Estado. Este estudo pretende encontrar soluções para as falhas de mercado, motivo pelo qual se concentra esforços no estudo da regulação das mesmas. Ocorre que não se pode ignorar a necessidade de lidar, também com as *falhas de Estado* – equívocos provocados pela intervenção estatal que podem trazer prejuízo ao equilíbrio, social, econômico e ambiental – bem como, o fato de que a intervenção estatal não é a única solução para a mitigação dos danos ambientais. Neste sentido, ler a crítica de LÉVÊQUE, François. **Externalities, collective goods and the requirement of a state's intervention in pollution abatement**. Veneza: Conference Economics and Law of Voluntary Approaches in Environmental Policy, 1996. Disponível em: <<http://www.feem.it/userfiles/attach/Publication/NDL1997/NDL1997-020.pdf>>. Acesso em: 28 mar. 2014.

¹⁰² ACSELRAD, Henri. Externalidade Ambiental e Sociabilidade Capitalista. In: CAVALCANTI, Clóvis. **Desenvolvimento e natureza**: estudos para uma sociedade sustentável. 5. ed. São Paulo: Cortez; Recife: Fundação Joaquim Nabuco, 2009. p. 131.

¹⁰³ Para maiores esclarecimentos ler PIGOU, *op. cit.*

Segundo Tupiassu-Merlin¹⁰⁴, a doutrina de Pigou sobre externalidades surgiu a partir do estudo de uma decisão jurisprudencial britânica, através da qual foi condenada uma empresa ferroviária a pagar pelos danos causados por faíscas advindas de seus trens, que estavam provocando queimadas na plantação de agricultores locais. Esses agricultores passaram a pagar um seguro mais caro por causa da atividade da ferrovia, ou seja, os agricultores arcavam com os prejuízos provocados pela ferroviária, enquanto esta ficava com todo o lucro.

Pigou destaca que a empresa ferroviária deve cobrar uma taxa conforme forem os custos dos seus serviços, ou seja, os beneficiários por esse meio de transporte devem arcar com os custos sociais provocados aos agricultados.

Assim, Pigou defende que o ente estatal deve intervir na economia para regular as diferenças entre os custos de produção e os custos sociais, uma vez que, não é possível regular essas diferenças através de relações contratuais – como Coase veio a defender posteriormente –, pois as pessoas afetadas não têm nenhum vínculo contratual com o produtor das externalidades¹⁰⁵.

Pigou estimula a cobrança de uma taxa por parte do Estado para forçar os agentes econômicos a pagarem pelos custos sociais advindos de suas atividades, taxa esta que mais tarde ficou conhecida como *taxa ou imposto pigouviano(a)*, cuja finalidade é internalizar as externalidades ambientais e, ainda, modificar os padrões de produção e consumo dos indivíduos, tendo em vista a mitigação de danos sociais e ambientais.

A teoria pigouviana se adequa ao modelo constitucional brasileiro, que dá margem a um Estado interventor e promotor da sustentabilidade e, por isto, tal teoria foi escolhida para fundamentar este trabalho. Além disso, é válido destacar que o mercado, por si só, não consegue proteger a natureza, pois quando se fala em *falhas de mercado*, resta evidente que o mercado não consegue regulá-las, e que, por tal motivo é necessária a atuação de um ente externo para tanto. E, a partir de uma leitura constitucional, presume-se que o ente mais indicado para regular as falhas mercadológicas é o Estado.

A atuação estatal dá-se pelo que Schoueri¹⁰⁶ chama de *intervenção econômica do Estado*. Para se compreender o que é intervenção estatal, lê-se

¹⁰⁴ TUPIASSU-MERLIN, 2009, não paginado.

¹⁰⁵ PIGOU, *op. cit.*, não paginado.

¹⁰⁶ SCHOUERI, *op. cit.*, p. 41.

Schoueri¹⁰⁷: “[...] intervir necessariamente significa o Estado ingressar em área que originalmente não lhe foi cometida”. E ainda, essa intervenção econômica pode ocorrer de forma direta e indireta.

A intervenção estatal direta ocorre quando o Estado age como se particular fosse, atua como se fosse uma empresa, assumindo, total ou parcialmente, o controle dos meios de produção. A atuação estatal indireta, por sua vez, é aquela externa, em que o Estado regulamenta a economia como um ente imparcial, isto é, estando fora do mercado propriamente dito. Segundo Scaff, a intervenção estatal indireta ocorre quando: “o Estado age dirigindo ou controlando as atividades econômicas privadas. Não como partícipe, mas como legislador”¹⁰⁸.

Para Eros Grau¹⁰⁹, a intervenção direta é uma intervenção *no* domínio econômico, enquanto a indireta é uma intervenção *sobre* o domínio econômico. A primeira pode ser por absorção quando o Estado monopoliza o exercício de uma atividade produtiva ou, por participação, quando o Estado decide manter outros agentes econômicos atuando no mesmo setor¹¹⁰. A segunda, por sua vez, pode ser por direção ou por indução.

Aplicando essas ideias à proteção ao meio ambiente, o Estado atua diretamente quando internaliza as externalidades ambientais negativas com seus próprios recursos, isto é, o Estado atua como produtor de externalidades positivas. Aqui, o Poder Público vai se valer da função tradicional do tributo, qual seja, a arrecadatória. Em outras palavras, o Estado usa os recursos que obteve através dos tributos e investe na proteção ambiental, seja para prevenir futuros danos, seja para restaurar prejuízos que já ocorreram¹¹¹.

Ocorre que a intervenção direta é muito dispendiosa para o Estado, não provoca uma mudança de comportamentos humanos, uma vez que, não estimula a educação ambiental e só deve ser utilizada subsidiariamente – quando necessária aos imperativos da segurança nacional ou a relevante interesse coletivo – conforme preleciona a própria Carta Constitucional em seu art. 173. Neste sentido, Scaff¹¹² afirma que a intervenção indireta ou *sobre* o domínio econômico deve preponderar em relação à intervenção *no* domínio econômico, como se lê a seguir:

¹⁰⁷ *Ibid.*, p. 42-43.

¹⁰⁸ SCAFF, *op. cit.*, p. 43.

¹⁰⁹ GRAU, *op. cit.*, p. 143.

¹¹⁰ SCAFF, *op. cit.*, p. 47.

¹¹¹ TUPIASSU-MERLIN, 2009, não paginado.

¹¹² SCAFF, *op. cit.*, p. 51.

Entendemos assim que o estudo do modo de intervenção *sobre* o domínio econômico, através de normas diretivas ou indutivas, determinará o procedimento dos agentes econômicos de capital e gestão pública e privada, e, portanto, se consubstancia em situação de preponderância perante o modo de intervenção *no* domínio econômico, seja por absorção, seja por participação.

Então, conforme os ditames da Carta Constitucional de 1988, a intervenção estatal indireta deve ser a regra e a intervenção direta a exceção. E, no que tange à atuação estatal indireta no âmbito ecológico, esta se dá de duas formas: através dos instrumentos regulatórios/de comando e controle ou através dos instrumentos econômicos/mercado.

Schoueri¹¹³ apresenta uma nomenclatura diversa. Ele chama os instrumentos regulatórios de intervenção por direção e os instrumentos econômicos, de intervenção por indução, como se observa a seguir:

A intervenção por direção é aquela que se apresenta por meio de comandos imperativos.[...] Diverso é o caso das normas de intervenção por indução. Caracteriza-as o fato de serem normas dispositivas. O agente econômico não se vê sem alternativas; ao contrário, recebe ele estímulos e desestímulos que, atuando no campo de sua formação de vontade, levam-no a se decidir pelo caminho proposto pelo legislador.

Assim, os instrumentos de comando e controle são mecanismos de intervenção por direção, através dos quais o Estado regula a sociedade valendo-se de normas positivadas que coíbem condutas consideradas indesejáveis. Nesse sentido, o Estado cria normas que limitam a ação dos particulares visando à proteção ambiental, aplicando sanções aos indivíduos que violam tais regras.

No entanto, os mecanismos de comando e controle apresentam algumas fragilidades, tais como elevados custos administrativos, demanda de ampla estrutura fiscalizatória, restrição total da margem de escolha do destinatário da norma, ausência de incentivo a uma maior proteção do meio ambiente¹¹⁴, etc. Ademais, as medidas sancionatórias geralmente incidem após a ocorrência do dano ambiental¹¹⁵ – que, na maioria dos casos, é irreversível –, não se prestando, portanto, a uma ação preventiva¹¹⁶. Assim, denota-se que isoladamente os mecanismos de comando

¹¹³ SCHOUERI, *op. cit.*, p. 43-44.

¹¹⁴ *Ibid.*, p. 48.

¹¹⁵ TUPIASSU-MERLIN, 2009, não paginado.

¹¹⁶ *Ibid.*, não paginado.

e controle não são capazes de lidar com o problema ambiental de forma completa e satisfatória.

Diante disso, desenvolvem-se outros mecanismos de política ambiental enfatizando um viés mais liberal. Sobressaem, nesse sentido, os chamados instrumentos econômicos, de mercado ou de intervenção por indução¹¹⁷. Através destes instrumentos busca-se induzir os indivíduos a agirem conforme os interesses coletivos, oferecendo estímulos – espécies de prêmios – ou desestímulos a determinadas atividades danosas ao meio ambiente. Desta forma, o agente econômico não fica sem escolha, isto é, não é obrigado a agir como o legislador determina. Ele pode agir da maneira que melhor lhe convier e assumir as consequências por isso.

Os instrumentos econômicos ou de mercado indicam que o Estado pode conceder benefícios e/ou malefícios – financeiros, tributários, creditícios, dentre outros – a quem protege ou danifica o meio ambiente, respectivamente. Geralmente, tais mecanismos buscam implementar, na prática, os princípios do poluidor-pagador, protetor-recebedor e da prevenção/precaução como será demonstrado mais detalhadamente a seguir.

2.1 INSTRUMENTOS ECONÔMICOS VOLTADOS A PROTEÇÃO AMBIENTAL: OS CHAMADOS INSTRUMENTOS ECONÔMICO-AMBIENTAIS

Os instrumentos econômico-ambientais ou de mercado ganharam fôlego a partir dos anos 80 do século XX¹¹⁸, momento em que foram percebidas as deficiências dos instrumentos regulatórios para lidar com a preservação ambiental. Desta feita, fez-se necessária a implementação de novas políticas ambientais, a fim de mitigar as falhas dos instrumentos de comando e controle.

Então, é válido destacar que os instrumentos de comando e controle ainda são amplamente utilizados¹¹⁹ na luta contra a degradação ambiental desenfreada.

¹¹⁷ SCHOUERI, *op. cit.*, p. 43-44.

¹¹⁸ NUSDEO, Ana Maria de Oliveira. **Pagamento por Serviços Ambientais: sustentabilidade e disciplina jurídica**. São Paulo: Atlas, 2012. p. 100.

¹¹⁹ Munoz afirma, acertadamente, que “una medida de *command e control* puede ser absolutamente necesaria para ciertos comportamientos daninhos al medio, para los que los impuestos, como incentivos de conductas más ecológicas, no son aptos, porque en dichos casos la única conducta ecológica que cabe es la emisión”. Assim, nos casos onde a poluição seja intolerável deve-se utilizar os instrumentos regulatórios. Neste sentido ler: MUNOZ, Jose Manuel Rodriguez. **La alternativa fiscal verde**. Valladolid: Lex nova, 2004. p. 117.

Ocorre que, a fim de mitigar suas fraquezas, nos dias atuais, a sua utilização é combinada à utilização dos instrumentos econômicos ou de mercado.

Arrisca-se a afirmar que nenhum instrumento de política ambiental é perfeito. Logo, todos eles possuem pontos fracos e fortes, motivo pelo qual prima-se pela utilização conjunta de duas, ou mais estratégias possíveis. E, neste trabalho, defende-se o caráter complementar dos instrumentos econômicos ou de mercado, uma vez que, sem eles os instrumentos regulatórios não alcançariam uma eficácia satisfatória.

Para alguns autores, a exemplo de Ana Maria Nusdeo¹²⁰, os instrumentos econômicos são o gênero, do qual são espécies os instrumentos precificados e os instrumentos de mercado.

Os primeiros são caracterizados por provocar: “alteração dos preços dos bens e serviços da economia, aumentando-os ou reduzindo-os conforme se objetive o desestímulo ou estímulo da conduta em questão”¹²¹. Tais instrumentos permitem uma ação mais interventiva por parte do Estado, ou seja, a *relação de troca* ocorre entre o Estado e o mercado.

Os segundos, por sua vez, estabelecem uma “negociação em mercado aberto, como tem ocorrido com os créditos de carbono”¹²², ou seja, os instrumentos de mercado seriam aqueles com um viés mais liberal, uma vez que, a intervenção do Estado é menos perceptível. Aqui, a função do Estado seria, apenas, estabelecer os parâmetros necessários para a criação de um mercado verde, mas a *relação de troca* se dá entre os próprios agentes econômicos.

Em que pese à subdivisão apontada acima ser coerente, ela não será utilizada ao longo deste trabalho, pois se acredita que as expressões *instrumentos econômicos* e *instrumentos de mercado* são sinônimos. Assim, utilizar-se-ão ambas indistintamente. Isto porque, não importa o grau de regulação estatal, o que interessa é que o Poder Público está utilizando instrumentos da economia – que podem ser chamados de instrumentos econômicos ou de mercado – para induzir os seres humanos a colaborarem com o desenvolvimento sustentável.

Por tal motivo, é que os instrumentos econômico-ambientais são responsáveis por relacionar o meio ambiente com o mercado e o Estado.

¹²⁰ NUSDEO, A., *op. cit.*, p. 101.

¹²¹ *Ibid.*, p. 101.

¹²² *Ibid.*, p. 103.

E, apesar de não se acreditar na subdivisão apresentada acima, é cediço que os instrumentos econômico-ambientais – ou de mercado – abarcam uma série de mecanismos desenvolvidos ao longo dos anos. Tais mecanismos serão melhor explorados no tópico 2.3.

Os instrumentos econômicos foram trazidos para o campo das políticas ambientais por serem eficazes na regulação das falhas de mercado, uma vez que, incutem um preço¹²³ aos bens ecológicos, regulando, assim, o problema das externalidades e dos bens coletivos – no capítulo 3 será demonstrado que a assimetria de informações pode ser regulada pela certificação ambiental. Neste sentido, orienta Sterling¹²⁴:

Estos instrumentos, por tanto, implican una transmisión financeira entre los contaminadores y la colectividad; es decir, afectan a las estimaciones de costes y beneficios de las acciones alternativas disponibles para los agentes económicos, con el fin de orientar sus procesos de decisión en una dirección que conduzca a mejorar el estado del medio ambiente, frente a la situación en que se encontraría sin la presencia de estos instrumentos. Así pues, los instrumentos económicos, al contrario que las medidas de regulación dejan libres a los agentes para responder a ciertos estímulos, en la medida en que los consideren más beneficiosos para sus actividades¹²⁵.

Assim, os instrumentos em comento reforçam a ideia de que o meio ambiente não é um bem livre/gratuito: ao contrário, possui um valor econômico e deve ser precificado. Desta forma, os agentes econômicos que causarem danos ambientais, bem como aqueles que promoverem serviços ecossistêmicos devem arcar com os custos para a recuperação do meio natural ou ser compensado pelo bem coletivo que gerou, respectivamente. Portanto, eles têm uma nítida capacidade

¹²³ Soares ressalta que o mercado é uma instituição de troca que se presta a organizar e coordenar as atividades econômicas, mas, para tanto, precisa recorrer ao *preço* como instrumento de sinalização e comunicação, ou seja, o preço é a mola motora de todo mercado, logo para regular as deficiências advindas do mercado é preciso recorrer ao *preço*. Para uma leitura mais aprofundada ler: SOARES, Claudia Alexandra Dias. **O imposto ecológico**: contributo para o estudo dos instrumentos econômicos de defesa do ambiente. Coimbra: Coimbra, 2001.p. 75.

¹²⁴ STERLING, Ana Yábar. Instrumentos jurídico-públicos de protección del medio ambiente. In: STERLING, Ana Yábar; MOLINA, Pedro M. Herrera (Coord.). **La protección fiscal del medio ambiente**: aspectos económicos y jurídicos. Madri: Marcial Pons, 2002. p. 128.

¹²⁵ Tradução livre: “Esses instrumentos, portanto, implicam em uma transmissão financeira entre poluidores e a coletividade, ou seja, afetam suas estimativas de custos e benefícios das ações alternativas disponíveis aos agentes econômicos, com a finalidade de orientar seus processos decisórios em uma direção que melhore o estado do meio ambiente, em comparação com a situação que iria encontrar na ausência desses instrumentos. Assim, os instrumentos econômicos, ao contrário das medidas regulatórias, deixam livres os agentes econômicos para responder a certos estímulos, à medida em queos considere mais benéficos para suas atividades”.

de internalizar as externalidades ambientais. Neste sentido preleciona Duarte da Silva¹²⁶:

Os instrumentos económicos são muitas das vezes utilizados para alterar os preços dos recursos e dos bens e serviços no mercado, através da acção do Governo de cada Estado-membro a fim de afectar os custos de produção e de consumo. Através dos instrumentos económicos proporcionam incentivos ou desincentivos cuja finalidade é influenciar as decisões económicas que podem ter consequências ambientais.

Como se percebe, outra vantagem dos instrumentos económicos é que, por meio deles, o Estado consegue induzir, através de estímulos ou desestímulos, os comportamentos dos seres humanos, a fim de concretizar interesses coletivos. Os instrumentos regulatórios, por sua vez, não induzem comportamentos, eles os impõem, sem deixar qualquer margem de liberdade para o destinatário da norma. Sendo assim, os instrumentos de mercado dão uma margem de liberdade mais ampla para que os agentes económicos modifiquem suas condutas degradantes, voluntariamente.

Assim, o Estado deixa a cargo dos próprios agentes económicos a decisão de continuar degradando – e arcar com o ônus económico que advirá desta decisão – ou iniciar uma mudança de comportamento, a fim de mitigar os danos ecológicos. Nas palavras de Schoueri¹²⁷:

[...] quando se cogita, por exemplo, 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.

Como mencionado outrora, as falhas de mercado devem ser reguladas por intermédio de ações estatais. Ocorre que a intervenção do Estado na economia deve ser, preferencialmente, indireta e sutil, a fim de evitar a ocorrência de *falhas de estado*¹²⁸. Neste sentido, a função dos instrumentos económicos é exatamente

¹²⁶ SILVA, Marcos Antônio Duarte. Instrumentos de mercado para fins de política ambiental. **Verbo Jurídico**, 2011. Disponível em: <http://www.verbojuridico.com/doutrina/2011/marcossilva_instrumentosmercado.pdf> Acesso em: 25 jan. 2014.

¹²⁷ SCHOUERI, *op. cit.*, p. 44.

¹²⁸ Falhas de estado são ações públicas que interferem negativamente no equilíbrio ambiental, por exemplo, quando o Estado concede benefícios para fomentar determinado setor de produção, que se torne altamente poluente.

regular indiretamente a sociedade. Assim, o Estado oferece estímulos para premiar as condutas ambientalmente sustentáveis¹²⁹, bem como desestímulos para coibir as atividades danosas ao meio ambiente. Desta forma, o agente econômico não fica sem escolha, isto é, não é obrigado a agir como o legislador determina. Ele pode agir da maneira que melhor lhe convier e assumir as consequências por isto.

O uso dos instrumentos econômicos é fomentado em documentos internacionais, tais como a Agenda 21 de 1992 e a Declaração sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável, mais conhecida como Rio-92. Esta última elencou em seu Princípio 16 a necessidade de adotar instrumentos econômicos para internalizar as externalidades ambientais, como se observa a seguir:

Princípio 16: As autoridades nacionais devem procurar promover a internacionalização dos custos ambientais e o uso de instrumentos econômicos, tendo em vista a abordagem segundo a qual o poluidor deve, em princípio, arcar com o custo da poluição, com a devida atenção ao interesse público e sem provocar distorções no comércio e nos investimentos internacionais¹³⁰.

Frisa-se que estes mecanismos de mercado são inspirados em princípios econômico-ambientais, tais como o princípio do poluidor-pagador, do protetor-recebedor, da prevenção e precaução, que dão o suporte teórico para a formulação de políticas econômica e ambientalmente sustentáveis, como se verá a seguir.

2.2 A PRINCIPIOLOGIA NORTEADORA DOS INSTRUMENTOS ECONÔMICO-AMBIENTAIS

Antes de analisar os princípios econômico-ambientais, é válido enfatizar a importância dos princípios jurídicos, uma vez que, como o próprio nome indica,

¹²⁹ Hodiernamente, está em evidência uma modalidade da política ambiental pautada na concessão de estímulos a quem promove serviços ecossistêmicos. Tal política é conhecida como Pagamentos por Serviços Ambientais (PSA), e objetiva a concessão de um pagamento, compensação ou gratificação aos indivíduos que auxiliarem, voluntariamente, na prestação de serviços ambientais. As políticas de PSA visam internalizar as externalidades ambientais positivas e são inspiradas no princípio econômico-ambiental do protetor-recebedor. Para maiores esclarecimentos sobre esta temática ler: GALLI, Alessandra. **Direito Sociambiental**: homenagem a Vladimir Passos de Freitas. Curitiba: Juruá, 2001 e NUSDEO, A., *op. cit.*

¹³⁰ BRASIL. Ministério do Meio Ambiente. **Declaração do Rio sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento**. Disponível em: <<http://www.onu.org.br/rio20/img/2012/01/rio92.pdf>>. Acesso em: 1 jul. 2014.

representam o surgimento de uma ideia, ou seja, os princípios dão ensejo às ideias basilares de um determinado campo de saber. Neste sentido, salienta Espíndola¹³¹:

Pode-se concluir que a ideia de princípio ou a sua conceituação, seja lá qual for o campo do saber que se tenha em mente, designa a estruturação de um sistema de ideias, pensamentos ou normas por uma ideia mestra, por um pensamento chave, por uma baliza normativa, donde todas as demais, pensamentos ou normas derivam, se reconduzem e/ou se subordinam.

No que tange aos princípios econômico-ambientais, estes introduziram a ideia de que o direito ambiental e a economia devem caminhar juntos em prol da sustentabilidade.

O princípio do poluidor-pagador, também conhecido como princípio da responsabilidade (*Verantwortungsprinzip*)¹³², é um dos princípios basilares do direito ambiental e tem como objetivo internalizar as externalidades ambientais negativas.

No âmbito internacional, o princípio em referência surgiu em 1968, ligado a movimentos estudantis¹³³ e, apenas em maio de 1972 conquistou o status de princípio de direito ambiental, através da Recomendação C(72)128, de 26 de maio de 1972, da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), conforme elenca Bessa Antunes¹³⁴:

[...] o chamado Princípio do Poluidor Pagador, que foi introduzido pela Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico – OCDE, mediante a adoção, aos 26 de maio de 1972, da Recomendação C(72) 128, do Conselho Diretor, que trata de princípios dos aspectos econômicos das políticas ambientais.

No Brasil, o princípio do poluidor-pagador foi difundido em 1972 na tese de doutorado de Fábio Nusdeo, chamado, à época, de *tarifação dos bens ambientais*¹³⁵. Este princípio torna cristalina a relação entre mercado – economia – e meio ambiente – ecologia.

Segundo dispõe Maria Aragão¹³⁶, a OCDE foi responsável pelas principais interpretações do princípio do poluidor-pagador. Diante desta afirmação, a autora

¹³¹ ESPÍNDOLA, Samuel Ruy. **Conceito de princípios constitucionais**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1998. p. 47.

¹³² DERANI, *op. cit.*, p. 143.

¹³³ ARAGÃO, *op. cit.*, p. 51

¹³⁴ ANTUNES, Paulo de Bessa. **Direito Ambiental**. 12. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2010. p. 66.

¹³⁵ NUSDEO, F. *op. cit.*, p. 399.

¹³⁶ ARAGÃO, *op. cit.*, p. 60.

apresenta a definição dada por aquela organização internacional para o princípio, qual seja:

O princípio que se usa para afectar os custos das medidas de prevenção e controlo da poluição, para estimular a utilização racional dos recursos ambientais escassos e para evitar distorções ao comércio e ao investimento internacionais, é o designado 'princípio do poluidor pagador'.

Ainda conforme a OCDE, tal princípio possui uma tripla finalidade: prevenir e controlar a poluição, estimular a utilização racional dos recursos naturais escassos e evitar distorções ao comércio e ao investimento internacionais. Isto é, todos os Estados devem adotar o princípio do poluidor-pagador em prol da sustentabilidade, para que nenhum país fique com ônus econômico mais elevado que os demais. Prima-se pela equidade econômica internacional¹³⁷.

O princípio em tela foi inserido no ordenamento jurídico com a intenção de acabar com os bens naturais *livres* ou *gratuitos*; isto é, ele serve para corrigir as externalidades ambientais negativas. Tais falhas de mercado dão ensejo ao fenômeno dos *lucros privados e custos públicos*, isto é, os contaminadores ficarão com todo o lucro da atividade econômica, enquanto a sociedade suportará os custos. Desta forma, os agentes detentores dos lucros não possuem qualquer interesse em alterar, voluntariamente, essa realidade a fim de mitigar as externalidades negativas, já que a internalização destes custos acarretaria em uma desvantagem financeira para eles.

Já que não é interessante, para os empreendedores, internalizar os custos sociais de suas atividades voluntariamente, pensou-se em criar mecanismos, corolários do princípio do poluidor-pagador, para induzir essa internalização, tais como as *taxas pigouvianas*, que visam onerar as atividades degradantes. Antes, estes custos recaíam sobre a sociedade e, conseqüentemente, sobre o Poder Público. Após o surgimento do princípio supramencionado, estabeleceu-se que os custos passariam a recair sobre o próprio poluidor, isto é, o causador da poluição passaria a arcar com os custos para diminuir, eliminar ou neutralizar os danos ambientais provocados por ele.

A Carta Magna de 1988 não elencou expressamente o princípio do poluidor-pagador, porém é possível a sua extração, implicitamente, da leitura do artigo 225,

¹³⁷ *Ibid.*, p. 61.

§3º ao prelecionar que: “as condutas e atividades consideradas lesivas ao meio ambiente sujeitarão os infratores, pessoas físicas ou jurídicas, a sanções penais e administrativas, independentemente da obrigação de reparar os danos causados¹³⁸”.

Demais disso, tal princípio está expresso no art. 4º, VII da lei de Política Nacional do Meio Ambiente – lei 6938 de 1981, como se lê a seguir¹³⁹:

Art 4º - A Política Nacional do Meio Ambiente visará:
VII - à imposição, ao poluidor e ao predador, da obrigação de recuperar e/ou indenizar os danos causados e, ao usuário, da contribuição pela utilização de recursos ambientais com fins econômicos.

É digno esclarecer que do princípio do poluidor-pagador advém o princípio do usuário-pagador, e este determina que todo aquele que fizer uso de recursos naturais deve pagar por eles. Isto porque, os bens ambientais são difusos, portanto, pertencem à coletividade, conforme preleciona a Carta de 1988. Logo, aquele que utiliza e/ou degrada esses recursos deve pagar à sociedade pelo uso ou pelos danos causados.

Não é demais diferenciar o usuário dos recursos naturais do poluidor. O primeiro utiliza os bens ambientais por “empréstimo”, podendo utilizá-los em uma atividade econômica ou não. O segundo, por sua vez, usa os bens naturais, necessariamente, em uma atividade econômica e os degrada dolosamente¹⁴⁰. Sobre esta temática Raslan¹⁴¹ diz que:

Dessa diferenciação entre usuário e poluidor não se pode admitir que aquele seja escusado da sua obrigação pelo ‘empréstimo’ não poluidor, pois, ainda que devolva o bem ambiental em condições melhores do que quando o reteve, provocou a retenção e a quebra da indivisibilidade e da inalienabilidade ínsitas aos bens ambientais, bem como pode ter empregado esse bem de modo extraordinário ou invulgar em seu próprio benefício ou de outrem. (Grifo nosso).

Outra vantagem dos instrumentos econômicos inspirados no princípio do poluidor-pagador é que eles proporcionam um aumento de receita para os cofres

¹³⁸ BRASIL. **Constituição Federal de 1988**. Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, DF, Senado, 1988.

¹³⁹ BRASIL. Lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1981. Dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente, seus fins e mecanismos de formulação e aplicação, e dá outras providências. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 2 set. 1981. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l6938.htm>. Acesso em: 18 jul. 2014.

¹⁴⁰ RASLAN, *op. cit.*, p. 66.

¹⁴¹ *Ibid.*, *loc. cit.*

públicos. Ocorre que, como alerta Derani¹⁴², é preciso ter cuidado para que a tarifação dos bens ambientais não torne a atividade econômica impraticável. Faz-se necessário encontrar um meio-termo fundado no *Ótimo de Pareto* – a tarifação dos bens ambientais deve alcançar seu limite, não podendo ser muito alta para não inviabilizar determinada atividade econômica, nem ser tão baixa a ponto de tornar inalcançáveis os objetivos pretendidos pelo princípio em referência. Então, as políticas responsáveis pela internalização dos custos ambientais não podem onerar demais os agentes econômicos, a ponto de paralisar a dinâmica do mercado.

Demais disso, quanto maior a taxação das atividades degradantes, maior será o controle da poluição e quanto menos poluição houver, menor será a receita arrecadada. Desta feita, o binômio controle de poluição/receita é representado por um “U invertido”, como ensina Motta, Ruitenbeek e Huber¹⁴³:

Em princípio, seria possível estabelecer-se uma taxação tão alta que efetivamente desencorajasse qualquer atividade poluidora. Os níveis de controle, nesse caso, seriam muito altos, mas não se geraria receita. Da mesma forma, uma taxação muito baixa geraria pouca receita e geraria pouco controle da poluição, porque não haveria incentivos para as empresas reduzirem a poluição. Tipicamente, a função “controle da poluição-receita” é um “U invertido”, que maximiza a receita a um certo nível intermediário de controle da poluição.

É preciso ter em mente que países ainda em desenvolvimento, como é o caso do Brasil, possuem diversos problemas ambientais que, por sua vez, maximizam os problemas sociais. E, ainda que, a longo prazo, os instrumentos econômicos atinjam 100% de eficácia, reduzindo significativamente os recursos obtidos, os países em desenvolvimento iriam ser beneficiados, uma vez que, apesar da redução de recursos, eles também iriam reduzir seus gastos com políticas sociais e ambientais.

É válido destacar que o princípio em referência não se presta a legitimar o uso e a degradação ambiental, sob o argumento de que quem paga pode poluir. Sobre esta temática afirma Édis Milaré¹⁴⁴ o seguinte:

O princípio não objetiva, por certo, tolerar a poluição mediante um preço, nem se limita apenas a compensar os danos causados, mas sim,

¹⁴² DERANI, *op. cit.*, p. 144.

¹⁴³ MOTTA; RUITENBEEK; HUBER, *op. cit.*, não paginado.

¹⁴⁴ MILARÉ, Édis. **Direito do Ambiente**: doutrina, prática, jurisprudência, glossário. 2. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2001. p. 117.

precisamente, evitar o dano ao ambiente. Nesta linha, o pagamento pelo lançamento de efluentes, por exemplo, não alforria condutas inconsequentes, de modo a ensejar o descarte de resíduos fora dos padrões e das normas ambientais. A cobrança só pode ser efetuada sobre o que tenha respaldo na lei, pena de se admitir o direito de poluir. Trata-se do *princípio do poluidor-pagador* (polui, paga danos), e não pagador-poluidor (pagou, então pode poluir). A colocação gramatical não deixa margem a equívocos ou ambiguidades na interpretação do princípio.

Ainda a esse respeito, afirma Fiorillo¹⁴⁵:

Não traz como indicativo ‘pagar para poder poluir’, ‘poluir mediante pagamento’ ou ‘pagar para evitar a contaminação’. Não se podem buscar através dele formas de contornar a reparação de dano, estabelecendo-se uma licencidade para o ato poluidor, como se alguém pudesse afirmar: ‘poluo, mas pago’. O seu conteúdo é bastante distinto.

Neste sentido, o princípio do poluidor-pagador não legitima a poluição, ao contrário, ele visa coibi-la, bem como visa mitigar o uso de recursos naturais – subprincípio do usuário-pagador – através da precificação dos bens naturais, ou melhor, através da internalização dos custos sociais das atividades degradantes.

O real objetivo deste princípio é tornar mais vantajoso para o agente econômico arcar com os custos para diminuir a poluição do que continuar poluindo. Em outras palavras, o poluidor pagará mais caro se poluir do que se tomar as medidas necessárias para evitar ou mitigar a poluição. O que se pretende dizer é que “o proprietário de um bem natural só participará para a sua conservação, à medida que os custos para evitar o dano ambiental (Vermeidungskosken) fiquem abaixo do custo de reparação do dano¹⁴⁶”.

Desta forma, o princípio do poluidor-pagador tem um caráter preventivo, fato este que o distingue do instituto da responsabilidade civil por danos ambientais, pois este último pressupõe a prévia ocorrência de um dano. No entanto, a do poluidor-pagador não afasta a aplicação da responsabilidade civil. Neste sentido, ensina Raslan¹⁴⁷:

O *princípio do poluidor-usuário-pagador* muitas vezes é indevidamente confundido com o princípio da responsabilização, tanto pela nomenclatura inadequada quanto pela incorreta interpretação de seu verdadeiro alcance, que mal compreendido pode transmitir a falsa ideia de que se destina

¹⁴⁵ FIORILLO, Celso Antonio Pacheco. **Curso de Direito Ambiental Brasileiro**. São Paulo: Saraiva, 2004. p. 92.

¹⁴⁶ DERANI, *op. cit.*, p. 147.

¹⁴⁷ RASLAN, *op. cit.*, p. 61.

apenas aos fins repressivo, reparatório e ressarcitório, sem prejuízo do nefasto entendimento de que se pode poluir desde que se pague.

Ainda neste contexto, afirma Fiorillo¹⁴⁸:

Vale observar que na órbita repressiva do princípio do poluidor-pagador há a incidência da *responsabilidade civil*, porquanto o próprio pagamento resultante da poluição não possui caráter de pena, nem de sujeição à infração administrativa, o que, por evidente, não exclui a cumulatividade destas, como prevê a Constituição Federal no referido §3º do art. 225.

Segundo Fiorillo¹⁴⁹, em um primeiro momento, o princípio em tela visa a prevenir o dano, ou seja, cabe ao poluidor arcar com os custos necessários à prevenção dos danos ambientais. No entanto, se o dano ambiental ocorrer, o poluidor será responsável pela sua reparação.

Desta forma, o princípio do poluidor-pagador tem a finalidade de prevenir e controlar a degradação natural, bem como de reparar os danos ambientais que já ocorreram. É válido ressaltar que este viés reparatório também é reconhecido pela OCDE¹⁵⁰.

Não há como negar que o princípio do poluidor-pagador tem uma finalidade reparatória ou ressarcitória. No entanto, o que o diferencia do instituto da responsabilidade civil é que, concomitante a esta finalidade, ele também possui um fim preventivo.

Fato que destaca, ainda mais, o caráter preventivo deste princípio é que a sua aplicação não pressupõe a ocorrência de um ato ilícito. Ele não é uma sanção/punição, logo o usuário do recurso natural ou o poluidor deve pagar à coletividade ainda que não tenha cometido nenhuma infração – até porque o direito ambiental, ancorado pela lei da Política Nacional do Meio Ambiente, bem como pelo art. 225, §3º da Carta Constitucional, adota a responsabilidade civil objetiva. Isto é, o poluidor deve reparar os danos ambientais causados à coletividade ainda que não haja o elemento da culpabilidade, bastando, para tanto, haver o dano e o nexo causal.

¹⁴⁸ FIORILLO, *op. cit.*, p. 96.

¹⁴⁹ *Ibid.*, p. 92.

¹⁵⁰ ORGANIZATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT. **The Polluter-Pays Principle**: OECD analyses and recommendations. Paris: General Distribution, 1992. Disponível em: <<http://www.oecd.org/officialdocuments/publicdisplaydocumentpdf/?cote=OCDE/GD%2892%2981&docLanguage=En>>. Acesso em: 24 mar. 2014.

Maria Aragão¹⁵¹ também compõe o coro dos que acreditam na distinção entre o princípio do poluidor-pagador e o instituto da responsabilidade civil, como se lê a seguir:

Se o PPP se identificasse efectivamente com o princípio da causalidade na responsabilidade civil, os fins do PPP identificar-se-iam com as funções gerais da responsabilidade civil: reparatória, preventiva e sancionatória. Pelo contrário, entendemos que os fins do PPP se identificam com os fins próprios do Direito do ambiente. Seguindo, neste ponto, Ramón Martín Mateo, realçamos, como características do direito do ambiente, a 'ênfase preventiva' e a 'vocação redistributiva'.

Como diria a crença popular: “Melhor prevenir do que remediar”. Prevenir é sempre menos custoso do que remediar. Ademais, como o objeto analisado é o meio ambiente, este é composto por bens não renováveis, o que reforça a necessidade de prevenir a ocorrência do dano.

A aplicação prática do princípio do poluidor-pagador é permeada de percalços por ser o princípio composto por expressões vagas. Neste sentido pergunta-se: Quem é o poluidor? Quanto ele deve pagar?

Em resposta à primeira pergunta, afirma Aragão¹⁵² que: “O poluidor-que-deve-pagar é aquele que tem o poder de controle sobre as condições que levam à ocorrência da poluição, podendo portando preveni-las ou tomar precauções para evitar que ocorram”.

É válido destacar que o poluidor pode ser tanto o produtor, quanto o consumidor do produto. Porém acredita-se que a melhor saída para evitar o dano ecológico é cobrar os custos pela preservação ambiental do produtor do bem, já que é ele quem tem o poder de controlar a poluição mudando o processo produtivo ou determinadas características do produto.

Em resposta à segunda pergunta, o poluidor deve pagar todos os custos necessários para precaver e prevenir a poluição, bem como suportar os custos administrativos indispensáveis à execução de políticas ambientais¹⁵³.

Um ponto que merece destaque é o fato de que, na grande maioria dos casos, esses “novos” custos suportados pelos agentes de produção acabam sendo transferidos aos consumidores finais, para que, desta forma, a atividade econômica ainda permaneça lucrativa. Trata-se do fenômeno da repercussão, no qual não há

¹⁵¹ARAGÃO, op. cit., p. 115.

¹⁵²*Ibid.*, p. 136.

¹⁵³ *Ibid.*, p. 155-159.

coincidência entre o poluidor e quem suporta os custos da poluição. Tal fato não desvirtua o princípio, uma vez que os consumidores de produtos que possuem uma cadeia produtiva predatória são, ainda que reflexamente, responsáveis pela poluição. A respeito desta polêmica ensina Aragão¹⁵⁴:

[...] a repercussão dos custos nos preços não nos parece uma atitude censurável, mas pelo contrário, um fenômeno natural e perfeitamente compreensível. Com efeito, os pagamentos que o PPP impõe, são destituídos de qualquer carga ou juízo ético de censura a um comportamento, sendo portanto compreensível que o produtor os encare como simples custos de produção. Ora, sendo assim, é natural que ele pretenda incluir todos os seus custos de produção nos preços dos produtos ou serviços que coloca no mercado.

Neste mesmo sentido, afirma Derani¹⁵⁵ que o sujeito econômico é, além do produtor, o consumidor e o transportador, portanto ambos podem arcar com os custos para mitigar os danos ambientais, o que implica dizer que é possível a transferência destes custos para o preço do produto final, desde que isso não afete as condições de concorrência de mercado.

O princípio do protetor-recebedor ou protetor-beneficiário, por sua vez, segue uma lógica inversa do princípio do poluidor-pagador. O primeiro tem o objetivo de internalizar as externalidades positivas, ao passo que o segundo se presta à internalização das externalidades negativas. Nas palavras de Bechara¹⁵⁶, o princípio do protetor-recebedor: “postula seja dada uma retribuição àqueles que protegem o meio ambiente, vez que estes o fazem com sacrifícios individuais para atenderem interesses coletivos”.

O princípio do protetor-recebedor dá ensejo aos programas de Pagamento por Serviços Ambientais (PSA), nos quais o particular atua voluntariamente em defesa do meio natural e, portanto, é compensado ou gratificado¹⁵⁷. Tal compensação ou gratificação – que pode ser de cunho financeiro ou não – serve para estimular a continuação de condutas ambientalmente positivas, bem como para

¹⁵⁴ *Ibid.*, p. 187.

¹⁵⁵ DERANI, *op. cit.*, p. 142.

¹⁵⁶ BECHARA, Erika. A Compensação e a Gratificação por Serviços Ambientais. In: GALLI, Alessandra. **Direito Sociambiental**: homenagem a Vladimir Passos de Freitas. Curitiba: Juruá, 2001. p. 159.

¹⁵⁷ Identificam-se três possíveis “fontes pagadoras” nos programas de PSA e são elas: o particular beneficiário do serviço ambiental; as Organizações Não Governamentais; e o Poder Público. Em que pese a eficácia das três modalidades de pagamento, este estudo concentrar-se-á sua análise nos pagamentos, compensações ou gratificações realizados pelo Estado ao provedor de serviços ambientais.

incentivar a mudança de comportamento dos demais agentes. Neste sentido, Hupffer, Weyermüller e Waclawovsky¹⁵⁸ afirmam que:

A adoção de incentivos positivos – fiscais, tributários e creditícios – tem ganhado destaque na seara ambiental, sobretudo a partir da concepção do princípio do protetor-recebedor, que dá sustentação ao Pagamento por Serviços Ambientais (PSA). Assim, é de ser remunerado – de alguma forma, seja diretamente, seja indiretamente, por meio de algum incentivo fiscal – o agente que adotou a conduta ambientalmente positiva. Essa é a essência do funcionamento dos programas de PSA.

Frisa-se, então, que a conduta pró-ambiente, objeto de incentivos públicos, deve ser voluntária. Isto porque os instrumentos econômicos não impõem nenhuma mudança de comportamento – ao contrário dos instrumentos regulatórios –, eles apenas a induzem. Neste sentido, destaca Silva e Joviano¹⁵⁹:

Posta assim a questão é de se dizer que se por um lado o direito ambiental não consegue proteger os serviços ecológicos de forma satisfatória, utilizando instrumentos de comando e controle baseados na coerção, por outro lado, o pagamento por serviços ambientais vem suprir as lacunas deixadas pelo comando e controle, no qual não se apresenta de forma coercitiva, mas, voluntária do agente em preservar o meio ambiente.

É possível fazer uma analogia do princípio em comento com o princípio do ônus social, que segundo Derani é a antítese do princípio do poluidor-pagador, já que os custos pela preservação ambiental devem ser suportados pela coletividade, podendo o Estado conceder incentivos fiscais, a fim de contribuir com estes custos. Nas palavras da autora¹⁶⁰:

Com base no princípio do ônus social, recaem sobre o Estado os encargos da proteção ambiental, sobretudo quando se trata do financiamento da diminuição da poluição ambiental, bem como no subvencionamento direto e indireto, estimulando um trabalho privado de proteção ambiental.

Desta forma, acredita-se que o princípio do protetor-recebedor advém do princípio do ônus social, uma vez que o Estado deve estimular os entes privados a

¹⁵⁸ HUPFFER, Haide M.; WEYERMÜLLER, André R.; WACLAWOVSKY, William G. Uma análise sistêmica do princípio do protetor-recebedor na institucionalização de programas de compensação por serviços ambientais. **Ambient. Soc.**, v. 14, n. 1, São Paulo, jan./jun. 2011. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S1414-753X2011000100006&script=sci_arttext>. Acesso em: 2 nov. 2013.

¹⁵⁹ SILVA, Alessandra; JOVIANO, Paula Elizabete Antonini. **Pagamento por Serviços Ambientais (PSA):** princípio do protetor-recebedor. Disponível em: <http://www.idcc.org.br/Publicacao/REVISTA_COMPLETA_2013.pdf>. Acesso em: 10 out. 2013.

¹⁶⁰ DERANI, *op. cit.*, p. 145.

agirem de forma sustentável, pois se acredita que é a forma mais eficiente de estimular condutas desejáveis.

Não é demais destacar que tal princípio já foi positivado no ordenamento jurídico brasileiro através da lei de resíduos sólidos – lei 12.305/2010¹⁶¹ – em seu art. 6º, como se lê a seguir: “Art. 6º São princípios da Política Nacional de Resíduos Sólidos: [...] II - o poluidor-pagador e o **protetor-recebedor**.” (grifo nosso).

Vários instrumentos econômicos pautados no princípio protetor-recebedor já vêm sendo aplicados em âmbito nacional, a exemplo do Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços de Transporte Interestadual, Intermunicipal e de Comunicações – ICMS – ecológico¹⁶², mecanismo através do qual os Estados aumentam a verba de ICMS transferida aos Municípios com base em critérios ecológicos; a Bolsa Floresta Amazonense¹⁶³, que tem como objetivo o controle das mudanças climáticas através de preservação florestal. Logo, a fim de incentivar tal preservação, o Estado do Amazonas concede benefícios às pessoas que vivem e sobrevivem das florestas; o mercado de crédito de carbono¹⁶⁴, no qual é possível a comercialização de quotas de emissões de carbono, assim quem emite menos CO2 na atmosfera pode vender sua quota de emissão para quem emite CO2 além do permitido; isenção de Imposto sobre a Propriedade Territorial Rural (ITR) para áreas rurais protegidas¹⁶⁵, isto é, o proprietário rural que preservar, voluntariamente, os bens naturais de sua propriedade, será beneficiado com isenção de ITR, dentre outros.

É sabido que o meio ambiente ecologicamente equilibrado é um direito fundamental e, portanto, deve ser preservado por todos, independentemente da

¹⁶¹ BRASIL. Lei nº 12.305, de 2 de agosto de 2010. Institui a Política Nacional de Resíduos Sólidos; altera a Lei nº 9.605, de 12 de fevereiro de 1998; e dá outras providências. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 3 ago. 2010. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2010/lei/l12305.htm>. Acesso em: 18 jul. 2014.

¹⁶² Para melhores esclarecimentos sobre o instituto do ICMS ecológico ler SCAFF, Fernando Facury; TUPIASSU, Lise Vieira da Costa. Tributação e Políticas Públicas: o ICMS ecológico. In: BENJAMIN, A. H. V.; MILARÉ, E. (Coord.). **Revista de Direito Ambiental**, São Paulo, v. 10, n. 38, abr./jun. 2005. p. 99-120.

¹⁶³ BECHARA, *op. cit.*, p. 167-168.

¹⁶⁴ FURTADO, Fabrina. **Ambientalismo de espetáculo**: a economia verde e o mercado de carbono no Rio de Janeiro. Rio de Janeiro: Instituto Políticas Alternativas para o Cone Sul - PACS, 2012. Disponível em: <<http://www.pacs.org.br/files/2013/01/Ambientalismo.pdf>>. Acesso em: 25 mar. 2014.

¹⁶⁵ INSTITUTO BRASILEIRO DO MEIO AMBIENTE E DOS RECURSOS NATURAIS RENOVÁVEIS. **Orientações e informações ao Proprietário Rural**. Disponível em: <<https://www.ibama.gov.br/servicos/ato-declaratorio-ambiental-ada>>. Acesso em: 13 abr. 2014.

concessão de incentivos financeiros, creditícios ou tributários. Ocorre que, no plano prático, vive-se em uma sociedade imperfeita, imatura do ponto de vista da consciência ambiental e carente, do ponto de vista social. Por tais motivos, faz-se, sim, necessária a concessão de benefícios para estimular o desenvolvimento sustentável. Uma vez que, em algumas situações, a carência de recursos ou de infraestrutura é tão acentuada que os cidadãos – especialmente dos países ainda em desenvolvimento – não teriam condições de estruturar uma mudança comportamental sem o auxílio dos benefícios concedidos pelo ente público.

Outrossim, como destaca Bechara¹⁶⁶, para muitas pessoas os bens naturais são uma fonte de renda – ou uma barreira para se obter renda –, tendo em vista que o meio ambiente é imprescindível para o desenvolvimento de atividades econômicas¹⁶⁷. Desta feita, a preservação ambiental deve ser mais vantajosa, do ponto de vista econômico, do que sua degradação.

Em momento anterior foi mencionado que o princípio do poluidor-pagador tem um viés preventivo. A mesma observação vale para o princípio do protetor-recebedor, uma vez que o que se busca estimulando condutas ambientalmente sustentáveis é a prevenção de danos ecológicos, que em muitos casos são irreversíveis. Os agentes econômicos que promovem serviços ecossistêmicos estão prevenindo danos ambientais, e mais, estão melhorando a qualidade do meio ambiente.

Assim, os princípios da prevenção e precaução também são princípios econômico-ambientais, uma vez que estão entranhados nos princípios do poluidor-pagador e protetor-recebedor.

Os princípios da prevenção e precaução são um contributo importantíssimo na preservação dos bens naturais, visto que, não é a indenização ou a reparação dos danos causados que reconstituirá o patrimônio ecológico degradado, tendo em vista que, na maioria das vezes, os danos ambientais são irreversíveis e/ou irreparáveis. Além do que, a reparação ambiental poderá ter custos altíssimos, levando o poluidor à falência, fato este, que pode prejudicar toda a coletividade – causando, por exemplo, desemprego em massa. Por tais razões, a medida mais sensata é evitar a ocorrência do dano.

¹⁶⁶ BECHARA, *op. cit.*, p. 160.

¹⁶⁷ Para uma leitura mais aprofundada sobre a relação entre economia e ecologia ler NUSDEO, F., *op. cit.*, p. 387-405.

É necessário se atentar para o fato de que prevenção e precaução significam o máximo de proteção possível. Kourilsky e Viney¹⁶⁸ defendem a utilização da expressão “princípio da prudência”, pois assim englobaria tanto as noções de prevenção quanto de precaução. Ocorre que esse posicionamento é minoritário e as próprias convenções internacionais adotaram significações distintas para ambos os princípios. Este estudo segue a linha majoritária, motivo pelo qual se discorrerá, brevemente, sobre ambos os princípios separadamente.

O princípio da prevenção foi expressamente introduzido do mundo jurídico, no âmbito internacional, através da Conferência de Estocolmo de 1972¹⁶⁹, como se depreende da leitura dos seguintes princípios:

Princípio 5

Os recursos não renováveis da terra devem empregar-se de forma que **se evite o perigo** de seu futuro esgotamento e se assegure que toda a humanidade compartilhe dos benefícios de sua utilização.

Princípio 7

Os Estados deverão tomar todas as medidas possíveis para **impedir a poluição dos mares** por substâncias que possam por em perigo a saúde do homem, os recursos vivos e a vida marinha, menosprezar as possibilidades de derramamento ou impedir outras utilizações legítimas do mar. (Grifo nosso)

No plano nacional está expresso no art. 2º da Política Nacional do Meio Ambiente¹⁷⁰, como se lê a seguir:

Art 2º - A Política Nacional do Meio Ambiente tem por objetivo a preservação, melhoria e recuperação da qualidade ambiental propícia à vida, visando assegurar, no País, condições ao desenvolvimento sócio-econômico, aos interesses da segurança nacional e à proteção da dignidade da vida humana, atendidos os seguintes princípios:

[...]

IV - proteção dos ecossistemas, com a preservação de áreas representativas;

[...]

IX - proteção de áreas ameaçadas de degradação.

E, por fim, foi definitivamente consagrado na Carta Magna de 1988, em seu art. 225, conforme demonstrado abaixo:

¹⁶⁸ KOURILSKY, Philippe; VINEY, Genevieve, *apud* ALVES, Wagner Antônio. **Princípios da precaução e da prevenção no direito ambiental brasileiro**. São Paulo: Juarez de Oliveira, 2005. p. 43.

¹⁶⁹ ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Declaração da Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente Humano**. Estocolmo, 1972. Disponível em: <<http://www.onu.org.br/rio20/img/2012/01/estocolmo1972.pdf>>. Acesso em: 1 jul. 2014.

¹⁷⁰ BRASIL, 1981, não paginado.

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.

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

IV - exigir, na forma da lei, para instalação de obra ou atividade potencialmente causadora de significativa degradação do meio ambiente, estudo prévio de impacto ambiental, a que se dará publicidade.

O princípio da prevenção ambiental pretende evitar a ocorrência de atividade, cuja nocividade ambiental já é comprovada. Isto é, ele “tem aplicabilidade para impedir que haja lesão numa atividade que já se tem ciência de ser perigosa e nociva¹⁷¹”. Desta feita, como o perigo de dano ambiental já é conhecido, há o dever de evitá-lo.

O princípio da precaução, por sua vez, veio à tona na Declaração do Rio-92, Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente e Desenvolvimento, como se lê a seguir:

Princípio 15

Com o fim de proteger o meio ambiente, o princípio da precaução deverá ser amplamente observado pelos Estados, de acordo com suas capacidades. Quando houver ameaça de danos graves ou irreversíveis, a ausência de certeza científica absoluta não será utilizada como razão para o adiamento de medidas economicamente viáveis para prevenir a degradação ambiental.

Pelo que se depreende da leitura do excerto acima, o princípio da precaução independe, para sua aplicabilidade, de uma absoluta certeza científica a respeito do prejuízo ambiental que uma atividade econômica pode causar. Assim, nas palavras de Alves¹⁷²: “Basta a dúvida ou a incerteza de haver a lesão ao meio ambiente para autorizar a utilização desse princípio, pois o dano propriamente dito pode ser entendido sob várias facetas.”

É o que se chama de *indubio pro ambiente*, ou seja, quando houver dúvida deve-se decidir em prol do meio ambiente e em detrimento da atividade privada. Dito de outra forma, quando não houver certeza da ocorrência do dano ambiental prima-

¹⁷¹ ALVES, Wagner Antônio. **Princípios da precaução e da prevenção no direito ambiental brasileiro**. São Paulo: Juarez de Oliveira, 2005. p. 72.

¹⁷² *Ibid.*, p. 48.

se pelo não exercício da atividade econômica a fim de se evitar a ocorrência de um futuro dano ambiental. Neste caso, há um dano em potencial.

Ainda neste sentido, alerta Derani¹⁷³ que: “É uma ‘precaução contra o risco’, que objetiva prevenir já uma suspeição de perigo ou garantir uma suficiente margem de segurança na linha do perigo. O emprego deste princípio está anterior à manifestação do perigo.”

Este princípio exige a utilização da melhor tecnologia disponível. Assim: “Precaução ambiental é necessariamente modificação do modo de desenvolvimento da atividade econômica¹⁷⁴”.

Outra característica relevante do princípio da precaução é que ele admite a inversão do ônus da prova. Em outras palavras, é o agente econômico quem deve provar que sua atividade não vai degradar os bens naturais, conforme ensina Alves¹⁷⁵:

O autor de risco potencial deverá comprovar que sua conduta não reverterá em danos ao meio ambiente, de sorte que o ônus processual normal se inverte. Em havendo comprovação de que tal conduta ou substância não é inócua ou indefesa, o agente ficará inibido para praticar sua ação. Será afastada a medida preventiva ou de correção quando explicitado que a atividade não prejudica, danifica ou altera a níveis intoleráveis o ambiente ou que não causa lesões irreparáveis ou desproporcionais à capacidade de reação e tolerabilidade do meio ambiente.

Assim, o que difere o princípio da precaução do princípio da prevenção é que este último prevê medidas cautelares contra perigos iminentes/perigos concretos, enquanto aquele prevê medidas preventivas contra danos futuros/danos potenciais, os quais a ciência atual ainda não consegue prevê. Sendo assim, havendo dúvida sobre a futura superveniência de um dano ambiental ou social, a solução deve ser em prol do meio ambiente e, portanto, em detrimento da atividade econômica.

Diante do exposto, torna-se cristalino que as atividades comprovadas ou potencialmente prejudiciais ao meio ambiente devem ser controladas e fiscalizadas pelo Poder Público, bem como pela sociedade civil. Assim, a lei nº 6.938/81 – Política Nacional do Meio Ambiente – trouxe à baila alguns mecanismos, tais como zoneamento ambiental, Estudo de Impacto Ambiental (EIA), licenciamento ambiental

¹⁷³ DERANI, *op. cit.*, p. 150.

¹⁷⁴ *Ibid.*, p. 150.

¹⁷⁵ ALVES, *op. cit.*, p. 63.

e o sistema nacional de informação sobre o meio ambiente para ajudar na proteção e preservação dos recursos ambientais.

Assim, o Poder Público tem o dever de agir, no sentido de implementar políticas públicas que visem à proteção prévia do meio ambiente, bem como tem o dever de fiscalizar essas políticas para assegurar o seu efetivo cumprimento. Alves cita alguns exemplos de atuação estatal no efetivo cumprimento dos princípios em comento:

A fiscalização do transporte dos produtos perigosos, pelo Poder Público, além do planejamento e uso das vias terrestres, visando inibir a ocorrência de danos ambientais constitui outra aplicação do princípio da prevenção. [...] O uso e registro de substâncias agrotóxicas constitui outro exemplo de aplicação da prevenção como princípio constitucional ambiental. Cabe ao Poder Público e à sociedade analisar e gerir e fazer a gestão ambiental na fiscalização e licenciamento das substâncias agrotóxicas.¹⁷⁶

Demais disso, como já destacado em tópicos precedentes. O Estado tem o poder de controlar determinados comportamentos humanos, seja através dos instrumentos de comando e controle, seja através dos instrumentos econômicos. Desta forma, a aplicação de penalidades – instrumentos regulatórios – também pode desestimular a ocorrência de novas poluições, ou seja, o caráter preventivo – que engloba os princípios da prevenção e precaução – também está entranhado nos instrumentos regulatórios. Neste sentido se pronuncia Fiorillo¹⁷⁷:

Além disso, a efetiva prevenção do dano deve-se também ao papel exercido pelo Estado na punição correta do poluidor, pois, dessa forma, ela passa a ser um estimulante negativo contra a prática de agressões ao meio ambiente. Não se deve perder de vista ainda que incentivos fiscais conferidos às atividades que atuem em parceria com o meio ambiente, bem como maiores benefícios às que utilizem tecnologias limpas também são instrumentos a serem explorados na efetivação do princípio da prevenção.

Observe que o autor retromencionado também destaca a importância de se conceder benefícios às atividades “amigas do meio ambiente”, a fim de estimular comportamentos ambientalmente desejáveis. Desta feita, tanto os instrumentos econômicos, quanto os regulatórios devem ser usados – de forma complementar – para se evitar a ocorrência de danos ecológicos.

¹⁷⁶ *Ibid.*, p. 75.

¹⁷⁷ FIORILLO, *op. cit.*, p.118.

Não é demais destacar que a prevenção/precaução ambiental deve estar atrelada à consciência ecológica, isto é, a uma efetiva educação ambiental, pois, em que pese o papel relevante do Estado na implementação e fiscalização de medidas preventivas, a sociedade civil também possui um dever de cuidado para com o meio ambiente – art. 225 da CRFB¹⁷⁸.

Neste sentido, restou demonstrado que os instrumentos econômicos são inspirados nos princípios econômico-ambientais, que, por sua vez, estabelecem incentivos as atividades sustentáveis – princípio do protetor-recebedor – ou desincentivos as atividades predadoras do meio natural – princípio do poluidor-pagador – visando à prevenção – princípio da prevenção e precaução – e/ou reparação dos danos ecológicos. Assim, vislumbram-se várias espécies distintas de instrumentos econômicos, como será visto no tópico que segue.

2.3 AS ESPÉCIES DE INSTRUMENTOS ECONÔMICO-AMBIENTAIS

Pesquisas realizadas pela OCDE¹⁷⁹ demonstram que existe uma vasta gama de Instrumentos Econômicos – IE –, porém é inviável estudar cada espécie de IE isoladamente, motivo pelo qual eles serão analisados em blocos, divididos por categorias genéricas que abarcam as espécies de IE mais usadas.

Assim, acredita-se que os IE podem ser classificados da seguinte forma: criação de mercado; sistemas depósito-reembolso; legislação de responsabilização, tributação e subsídios ambientais e intervenção na demanda final¹⁸⁰.

Os sistemas de criação de mercado são caracterizados por criar direitos que podem ser transacionados entre os agentes econômicos ou facilitar a negociação de

¹⁷⁸ A certificação ambiental pode ser uma forte aliada na formação da educação ambiental, uma vez que, estimula o consumo consciente, ou melhor, o consumo sustentável, como será demonstrado em momento oportuno.

¹⁷⁹ Ler: ORGANIZATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT. **The use of economic instruments for pollution control and natural resource management in eecca.** Gerogia, 2003. Disponível em: <<http://www.oecd.org/environment/outreach/26732337.pdf>>. Acesso em: 29 jun. 2014 e ORGANIZATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT. **Economic instruments for pollution control and natural resources management in oecd countries: a survey.** Paris, 1999. Disponível em: <<http://www.oecd.org/officialdocuments/publicdisplaydocumentpdf/?doclanguage=en&cote=ENV/EPOC/GEEI%2898%2935/REV1/FINAL>>. Acesso em: 29 jun. 2014.

¹⁸⁰ Essa classificação foi inspirada na classificação de Jorge Jiménez Hernández, Seroa da Motta e Martins Juras. Para maiores detalhamentos ler: HERNÁNDEZ, Jorge Jiménez. **El tributo como instrumento de protección ambiental.** Comares: Granada, 1998; MOTTA; RUITENBEEK; HUBER, *op. cit.* e JURAS, Ilídia Ascenção Garrido Martins. **Uso de instrumentos econômicos para a gestão ambiental: países da OCDE e América Latina.** Brasília: Câmara Legislativa, 2009.

bens naturais – ou de quotas para usufruir estes bens – em mercado aberto. Em outras palavras, cria-se um novo mercado onde permissões, direitos, licenças ou quotas serão comercializados para “usar” os recursos naturais. O exemplo mais conhecido desta modalidade de IE são os mercados de crédito de carbono e, no Brasil, vislumbram-se, também, negociações de créditos de reposição florestal¹⁸¹.

Segundo Juras¹⁸², este sistema é baseado na ideia de que qualquer aumento na emissão de poluentes ou no uso de recursos naturais deve ser compensado com a sua redução por outros setores da economia. Isto porque, algumas atividades econômicas possuem mais facilidade – ou melhor, necessitam de menos investimentos econômicos – para reduzir seu nível de poluição.

No âmbito internacional há dois tipos de licenças comercializáveis frequentemente utilizadas e são elas: os créditos de redução de emissões e os sistemas *cap and trade* – teto e comércio de quotas. Os primeiros são aqueles nos quais o usuário ou emissor que tiver o melhor desempenho, ou seja, que poluir ou usar menos os recursos naturais receberá um *crédito* que pode ser comercializado para quem polui ou usa de forma mais intensa o meio ambiente. Os segundos, por sua vez, são caracterizados pela existência de um teto/limite para poluição. Então, o Poder Público define o nível máximo de poluição e em seguida subdivide esse teto em quotas. As quotas podem ser distribuídas ou leiloadas – é uma escolha política de cada Estado – aos agentes econômicos que, por fim, podem comercializá-las, isto é, quem conseguir diminuir além do permitido seu nível poluição poderá vender suas quotas excedentes e quem poluir além do permitido poderá comprá-las.

Assim, este mecanismo estimula a redução da poluição, pois beneficia, através da concessão de lucros, os agentes menos poluentes e onera os agentes mais poluentes, tendo em vista que terão de *pagar mais* pelo fato de poluírem além do estabelecido. Ocorre que, para que este mecanismo seja eficiente é necessária uma fiscalização intensa, a fim de acompanhar o real aumento ou diminuição da poluição ou do uso dos recursos naturais.

Um mecanismo muito parecido com a criação de mercados são os sistemas de depósito-reembolso, através dos quais o consumidor paga uma quantia mais elevada pelo produto – depósito – que será devolvida quando ele devolver as fontes

¹⁸¹ NUSDEO, A., *op. cit.*, p. 106.

¹⁸² JURAS, *op. cit.*, p. 11.

de resíduos sólidos ao fornecedor, comerciante ou organização de tratamento especializada¹⁸³.

Os instrumentos ligados à legislação de responsabilização são orientados para o litígio¹⁸⁴ e têm a finalidade de facilitar a resolução dos litígios apresentados nos tribunais. Existem duas formas de se aplicar essa espécie de IE: as garantias ou bônus de desempenho e as compensações por danos ambientais.

As garantias de desempenho são uma forma de “caução” oferecida pelos agentes econômicos, ou seja, o poluidor em potencial oferece um depósito como garantia para custear os possíveis danos ecológicos. Porém, se a atividade não provocar dano algum, este valor será devolvido ao empreendedor. As compensações por danos ambientais, por sua vez, são “pagamentos feitos sob a lei civil para compensar o dano ambiental causado por uma atividade poluidora¹⁸⁵”. Sendo assim, caso ocorra o dano ambiental, o poluidor deve compensar as vítimas através de pagamentos diretos a elas ou ao Poder Público ou pode criar fundos de compensação e, até mesmo, compensar através da restauração ambiental de uma área distinta da que foi degradada.

Quanto à tributação ambiental, esta é, sem sombra de dúvida, o instrumento econômico mais popular entre os países da OCDE e da América Latina. Por tributação ambiental entendem-se as taxas, impostos e os incentivos fiscais, principalmente. As taxas podem ser cobradas sobre a degradação ou uso dos recursos naturais. Os impostos verdes são cobrados pelo Poder Público com a finalidade primordial de desonerar comportamentos voltados à proteção da natureza e vice-versa – e não apenas de arrecadar recursos financeiros – e mitigar os danos ecológicos. E os incentivos fiscais, também denominados de tributação ambiental negativa, são incentivos públicos concedidos a quem protege o meio natural.

Assim, a tributação se presta tanto a estimular condutas ambientalmente positivas, quanto a desestimular as condutas ambientalmente danosas. Nos

¹⁸³ A empresa M.A.C. cosméticos tem uma campanha chamada “*Back to Mac*” que é um claro exemplo do sistema depósito-reembolso. Esta empresa troca embalagens plásticas velhas de seus produtos por produtos novos. A cada 6 embalagens velhas entregues à Mac, a empresa devolve um batom ou uma sombra ao consumidor. Para maiores informações consultar o site oficial da empresa: MAC COMESTICS. Disponível em: <https://www.maccosmetics.com/giving_back/btm_return_packaging.tmpl>. Acesso em: 1 jul. 2014.

¹⁸⁴ MOTTA; RUITENBEEK; HUBER, *op. cit.*, não paginado.

¹⁸⁵ JURAS, *op. cit.*, p. 12.

capítulos 3 e 4 analisar-se-á detalhadamente a tributação ambiental, destacando suas vantagens e fraquezas.

Os instrumentos de intervenção na demanda final, por sua vez, objetivam informar ao consumidor a qualidade ambiental dos produtos colocados no mercado. Esta informação pode ser positiva ou negativa para os empreendedores, ou seja, pode informar o quão um bem de consumo é nocivo à saúde humana ou o quão seu processo produtivo é/foi sustentável. Exemplos deste IE são as certificações ambientais, que, como será estudado no capítulo 3, abrangem os selos verdes, selos de qualidade ambiental, rotulagem ecológica, dentre outras denominações. Esta espécie de instrumento econômico atua indiretamente sobre o preço dos produtos¹⁸⁶, pois a tendência é que os produtos certificados positivamente tenham um valor de mercado mais elevado.

De forma geral, o uso de instrumentos econômicos na gestão ambiental é festejado por três motivos: os IE diminuem os custos econômicos/administrativos das políticas ambientais; os IE estimulam a inovação tecnológica em prol da sustentabilidade, bem como a preservação natural além do ditado nas normas ambientais; e os IE são capazes de aumentar as receitas orçamentárias dos Estados.

Em que pesem as evidentes vantagens de utilizar IE para proteção ambiental, tais mecanismos ainda precisam enfrentar alguns percalços, especialmente no âmbito da realidade brasileira. E como o foco deste estudo não é analisar todas as espécies de IE, analisar-se-ão, mais detidamente, as vantagens e fraquezas, que precisam ser superadas, de dois deles: a tributação e certificação ambiental. Esta análise será realizada nos capítulos 3 e 4.

¹⁸⁶ MOTTA; RUITENBEEK; HUBER, *op. cit.*, não paginado.

3 TRIBUTAÇÃO E CERTIFICAÇÃO AMBIENTALMENTE ORIENTADAS: INSTRUMENTOS ECONÔMICO-AMBIENTAIS CAPAZES DE PROMOVER O DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL NO BRASIL

Como demonstrado outrora, utilizar instrumentos econômicos ou de mercado, significa que o agente econômico deve *pagar* pelos recursos que tirou da natureza ou arcar com os custos para recuperar ou amenizar os danos de uma área degradada – internalização das externalidades negativas. Significa, também, que um agente econômico, quando é responsável por uma externalidade positiva, pode/deve receber benefícios, de cunho financeiro ou não, a fim de compensar os esforços empregados na promoção de uma melhora social ou ambiental.

Percebe-se, então, que a tributação se coaduna perfeitamente com os propósitos dos instrumentos econômicos, já que através dela o Poder Público pode variar o custo tributário dos agentes econômicos em conformidade com as benesses ou malefícios sociais e ambientais de cada atividade.

A tributação é um instituto capaz de concretizar a intervenção por indução¹⁸⁷, pois o Estado pode onerar o custo tributário dos predadores ambientais ou proporcionar incentivos fiscais àqueles que colaboram com o meio natural. Foi neste contexto que a tributação ambiental passou a ganhar força, como ensina Schoueri¹⁸⁸:

Campo onde a discussão sobre a conveniência da adoção de normas de direção ou de indução frutificou de modo peculiar foi a da tributação ambiental, onde se sustentou que melhor que a adoção de ordens ou proibições seria o emprego de instrumentos tributários, diretamente vinculados a atuações prejudiciais ao ambiente (emissão de barulho ou resíduos), colocando-se, então, os custos ecológicos no mecanismo de preços de mercado.

Pigou também compartilha do entendimento de que o Estado deve impor cobranças de cunho tributário àquelas atividades danosas ao meio ambiente, bem como conceder incentivos fiscais àquelas atividades que produzam externalidades positivas, como bem assevera Derani¹⁸⁹:

¹⁸⁷ Como já demonstrado alhures compartilha-se da posição de Schoueri no sentido de que a intervenção por indução é a intervenção estatal indireta, na qual o Estado não coíbe nenhum comportamento, apenas os estimula ou desestimula. SCHOUERI, *op. cit.*, p. 43-46.

¹⁸⁸ SCHOUERI, *op. cit.*, p. 48.

¹⁸⁹ DERANI, *op. cit.*, p. 91.

Pigou analisa e conclui, no caso da falha de 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).

Ademais, os tributos ambientais podem ser utilizados de várias formas, dependendo do objetivo almejado, como bem assevera Martins Juras¹⁹⁰: “os incentivos que atuam na forma de prêmios são basicamente o crédito subsidiado, as isenções de imposto e outras facilidades contábeis para efeito de redução da carga fiscal”. E os instrumentos que podem atuar como desestímulos às condutas predatórias são a cobrança pela emissão de gases poluentes, cobrança de taxas, cobrança de impostos ambientais, dentre outros.

Por outro lado, a preservação ambiental também pode ser bastante lucrativa. Neste sentido, afirma Mateo¹⁹¹ que a preservação dos bens naturais na Europa tem se mostrado vantajosa também do ponto de vista econômico, como se lê a seguir: “Para algunas fuentes el sector dedicado a la revisión de los desequilibrios medioambientales en la Europa comunitaria, factura anualmente al rededor de 2,5 billiones, lo que em algunos países vience a representar el 6 y 9 por 100 del PIB.”¹⁹²

Isto significa que os países preocupados com a sustentabilidade ambiental acabam se desenvolvendo no ponto de vista econômico, ou seja, acabam alcançando o desenvolvimento sustentável. Além disso, a preservação natural estimula a criação de um novo mercado – o mercado verde – que, por sua vez, gera novos postos emprego.

Neste diapasão, os produtos e serviços verdes – produzidos de forma sustentável – também são lucrativos porque são vistos com bons olhos pelos consumidores, isto é, diante da crise ambiental que se aflorou nos anos 70 do século passado a população mundial adquiriu novos hábitos e reformulou seus padrões de consumo, como demonstra Mateo¹⁹³:

¹⁹⁰ JURAS, *op. cit.*, p. 9.

¹⁹¹ MATEO, *op. cit.*, p. 391.

¹⁹² Tradução livre: “Um padrão muito difundido em todoo mundo industrializado é a preferência por produtos e serviços que ofereçam garantias ou melhoras enquanto a preservação ambiental. Várias pesquisas acreditam, inclusive, que os compradores estão dispostos a pagar mais por esses produtos ou serviços”.

¹⁹³ MATEO, *op. cit.*, p. 397.

Una pauta difundida en todo el mundo industrializado es la de la preferencia por productos y servicios que ofrezcan garantías o mejoras encuaneto a la conservación ambiental. Múltiples encuestas acreditan estas tendencias y la propensión de los adquirentes a asumir incluso por ello facturas más elevadas.

Assim, nos países mais desenvolvidos, os consumidores estão dispostos, inclusive, a pagar mais para obter produtos menos danosos ao meio natural. Diante desse novo cenário, surge a certificação ambiental como mecanismo capaz de informar aos consumidores quais produtos provocam menos impactos negativos ao meio ambiente.

Desta forma, salienta D'isep¹⁹⁴ que a certificação tem íntima relação com o princípio da informação em dois sentidos. Primeiramente porque informa ao consumidor o grau de sustentabilidade de determinado produto. Em um segundo momento, a certificação dá ensejo à gestão ambiental participativa, na qual há a cooperação entre Estado e sociedade em prol da proteção ambiental. Frisa-se que essa ação conjunta foi determinada pela Constituição Federal de 1988¹⁹⁵, em seu art. 225, como se lê a seguir:

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.

Ao informar os consumidores a respeito da sustentabilidade/insustentabilidade de determinado produto ou serviço a certificação estimula a criação de novos padrões de consumo e, conseqüentemente, a modificação voluntária do processo de produtivo destes bens. Nas palavras de Corrêa:

A *certificação ambiental* é um processo de verificação, por uma terceira parte emissora do certificado, de que determinada empresa atua de acordo com certos critérios uniformes em relação ao meio ambiente, estabelecidos numa norma técnica. Quando há conformidade entre o *sistema de gestão ambiental* praticado pela empresa e os critérios estabelecidos na norma técnica, a entidade certificadora confere a certificação à empresa. Uma vez obtida a certificação, sua manutenção depende de resultados a serem verificados por auditorias periódicas.

¹⁹⁴ D'ISEP, Clarissa Ferreira Macedo. A certificação ambiental enquanto instrumento de gestão de risco ecológico. In: BENJAMIN, Herman Antonio. **Paisagem, natureza e direito = Landscape, nature and law**. São Paulo: Instituto O Direito por um Planeta Verde, 2005. p. 218-220.

¹⁹⁵ BRASIL, 1988, não paginado.

Desta feita, a certificação ambiental objetiva estimular a produção de bens de consumo que respeitem os limites do meio ambiente. Isso significa que ela não objetiva acabar com a produção de determinados bens; ao contrário, visa à manutenção da produção econômica, porém da forma mais sustentável possível. Assim, a certificação ambiental não pretende alcançar um processo produtivo 100% limpo, já que em muitos setores do mercado isto é impossível. O que a certificação busca é a mitigação dos danos ecológicos, tanto quanto for possível.

Neste sentido, a certificação ambiental é um instrumento econômico que interfere na demanda final, uma vez que estimula a procura por produtos *amigos do meio ambiente*, ao passo que desestimula o consumo de produtos ambientalmente nocivos. Então, apesar de não internalizar as externalidades de forma direta, tendo em vista que a certificação, por si só, não enseja pagamentos, compensações ou qualquer espécie de benefícios fiscais e tributários ao agente econômico, ela o faz indiretamente.

O mecanismo da certificação ecológica atua indiretamente sobre os preços dos bens naturais¹⁹⁶, pois para que um produto seja certificado, necessariamente, precisa ter um processo de produção sustentável. Logo, a empresa que o produz deve arcar com os custos necessários para evitar danos ambientais, assim como deve arcar com os custos para reparar possíveis danos ecológicos e sociais que venha causar. Então, a certificação também se presta a internalização das externalidades ambientais de forma indireta.

Ademais, a certificação ambiental é um instrumento que pode ajudar na busca pelo desenvolvimento sustentável, uma vez que além de mitigar os danos ecológicos, ela é capaz de estimular a economia nacional/local, promovendo, assim, o desenvolvimento econômico. Ocorre que este mecanismo ainda é pouco explorado no Brasil, pois demanda altos investimentos em tecnologia limpa, bem como uma forte consciência ecológica por parte da população.

No tópico 3.2 apresentar-se-á a definição, características e peculiaridades da certificação ecológica, assim como, no capítulo 4, demonstrar-se-á que sua eficácia pode ser maximizada, no Brasil, se ela for utilizada conjuntamente com a

¹⁹⁶ MOTTA e YOUNG afirmam que existem instrumentos econômicos que atuam direta e indiretamente sobre os preços dos bens naturais, como se lê a seguir: “Estes incentivos podem atuar diretamente sobre os preços – tributos – ou indiretamente – com certificados ou direitos de propriedade. Neste sentido ler: MOTTA; RUITENBEEK; HUBER, *op. cit.*, não paginado.

tributação ambiental. No entanto, primeiramente, torna-se necessário estudar o instituto da tributação ecológica.

3.1 ELEMENTOS ESSENCIAIS DA TRIBUTAÇÃO AMBIENTAL

A Constituição Brasileira de 1988 não trouxe um conceito para os tributos, motivo pelo qual se deve buscar tal definição no Código Tributário Nacional (CTN) que preleciona, em seu art. 3º, o seguinte: "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".

Desta forma, os tributos devem ser pagos independentemente da vontade do contribuinte, em moeda/dinheiro, por ser uma prestação pecuniária. Outrossim, o pagamento de tributos não é consequência de ato ilícito. Logo, o contribuinte paga tributos porque é um dever legal e não porque cometeu uma infração. Demais disso, com base no princípio da legalidade, o tributo só pode ser cobrado se for constituído por uma lei e sua cobrança se dará, também, nos ditames da legislação. Isto é, o ente administrativo não tem discricionariedade para cobrar como bem entende ou lhe convém.

Em que pese o conceito legal ser bastante aclarador, prefere-se utilizar a definição elaborada por Lobo Torres¹⁹⁷ por ser mais completa, como se verá a seguir:

Tributo é o dever fundamental, consistente em prestação pecuniária, que, limitado pelas liberdades fundamentais, sob diretiva dos princípios constitucionais da capacidade contributiva, do custo/benefício ou da solidariedade e com a finalidade principal ou acessória de obtenção de receita para as necessidades públicas ou para atividades protegidas pelo Estado, é exigido de quem tenha realizado o fato descrito em lei elaborada de acordo com a competência específica outorgada pela Constituição.

Após a definição do tributo, é importante analisar sua finalidade, ou melhor, suas finalidades. Segundo Viol¹⁹⁸, o tributo possui quatro finalidades e são elas: a

¹⁹⁷ TORRES, Ricardo Lobo. **Tratado de Direito Constitucional Financeiro e Tributário**. São Paulo: Renovar, 2007. v. 4. p. 63.

¹⁹⁸ VIOL, Andréa Lemgruber. **A Finalidade da Tributação e sua Difusão na Sociedade**. Disponível em: <<http://www.receita.fazenda.gov.br/publico/estudotributarios/eventos/seminarioii/texto02a/finalidadedatributacao.pdf>>. Acesso em: 30 jan. 2014.

finalidade originária que consiste em arrecadar recursos para a manutenção do Estado; a finalidade política que estabelece uma relação entre o governante e os governados; a finalidade econômica que visa a alocar e estabilizar recursos, ou seja, a tributação pode ser utilizada para influenciar o comportamento dos agentes privados em prol do bem-estar comum; e a finalidade social, que visa à melhor distribuição de renda.

Apesar das quatro finalidades estarem interligadas, tendo em vista o propósito deste trabalho, estudar-se-á com mais ênfase duas delas: a originária e a econômica, que também são conhecidas como finalidade fiscal e extrafiscal dos tributos, respectivamente.

A fiscalidade é a função tradicional dos tributos, através da qual o Poder Público arrecada recursos, a fim de financiar suas atividades. A tributação não é a única forma do Estado se financiar, porém é a mais utilizada nos estados contemporâneos, uma vez que estabelece um vínculo de cidadania e responsabilidade social, além de conseguir movimentar recursos suficientes para sustentar o Estado¹⁹⁹.

A função *extrafiscal*, como o próprio nome indica, é uma função atípica, consoante a qual o Estado se vale dos tributos não somente para arrecadar valores, mas, também, para direcionar os comportamentos humanos²⁰⁰. Vislumbra-se a função extrafiscal dos tributos quando o Poder Legislativo aumenta ou reduz o custo tributário com a intenção de induzir os contribuintes a fazer ou deixar de fazer alguma coisa.

Dito isto, ressalta-se que os tributos ambientais devem ser extrafiscais ou indutores, nas palavras de Schoueri, já que sua finalidade primária não é arrecadar recursos para os cofres públicos e sim provocar uma mudança comportamental no seio da sociedade em benefício da preservação do meio natural.

Ocorre que, na prática, alguns tributos são mais extrafiscais ou indutores do que outros. Vislumbra-se, então, a existência de duas espécies de tributos ambientais: os eminentemente extrafiscais, também denominados de incentivadores, e os arrecadatários ou redistributivos. Os primeiros visam, essencialmente, provocar uma mudança comportamental na sociedade, enquanto os segundos visam,

¹⁹⁹ *Ibid.*, não paginado.

²⁰⁰ BOMFIM, Diego. **Tributação e livre concorrência**. São Paulo: Saraiva, 2011. p. 68-69.

prioritariamente, internalizar as externalidades negativas, assim como arrecadar recursos para o Poder Público investir em políticas ambientais²⁰¹.

É digno ressaltar que nenhum tributo ecológico é totalmente extrafiscal/incentivador ou arrecadatório/redistributivo, todos os tributos ambientalmente orientados possuem as duas características. No entanto, em algumas espécies tributárias prevalecem a extrafiscalidade, ao passo que em outras modalidades tributárias sobressai o caráter arrecadatório, tal como será demonstrado a seguir.

Nota-se que há duas possibilidades para se implementar a tributação ambiental no Brasil, quais sejam: através da criação de novas modalidades tributárias voltadas à proteção ecológica ou adequando os tributos que já existem no ordenamento jurídico aos fins ambientais. A segunda possibilidade parece ser a mais coerente com a realidade brasileira, visto que a margem de liberdade, para se criar nova espécie de tributo, deixada pela Constituição Federal é bem restrita. Demais disso, o custo tributário no país já é bastante elevado, fazendo com que a criação de um novo tributo não seja uma medida adequada do ponto de vista econômico e social.

Passando para a análise dos tributos já existentes no ordenamento jurídico pátrio, constata-se que a Constituição Federal de 1988 divide os tributos em quatro espécies²⁰², quais sejam: impostos, taxas, contribuições em sentido amplo e empréstimos compulsórios.

Imposto é a espécie tributária que não se vincula a uma contraprestação estatal e serve para financiar a máquina administrativa de uma maneira geral; as taxas são uma contraprestação por um serviço público específico e divisível ou exercício do poder de polícia em prol do contribuinte; as contribuições são tributos vinculados a uma atividade estatal, direcionada a um grupo de indivíduos do qual o contribuinte participa, lembrando que o produto da sua arrecadação tem destinação específica. Esta última espécie tributária abarca as contribuições de melhoria, contribuições sociais, contribuições de intervenção do domínio público e

²⁰¹ Este estudo defende a posição de que apenas os tributos extrafiscais/incentivadores podem ser considerados tributos ambientais.

²⁰² Essa é a classificação quadripartida dos tributos no ordenamento jurídico brasileiro, defendida por Ricardo Lobo Torres. Ler: TORRES, *op. cit.*, p. 69. É válido destacar que há quem defenda a classificação tripartida, na qual os tributos são classificados em: impostos, taxas e contribuições e outros defendem a divisão quinquipartida, na qual os tributos estão divididos em: impostos, taxas, contribuições sociais e econômicas, contribuição de melhoria e empréstimo compulsório.

contribuições corporativas. O empréstimo compulsório, por sua vez, é um tributo não vinculado às atividades estatais específicas e cobrado sob a promessa de restituição²⁰³.

Todos os tributos podem ter uma finalidade ambiental. No entanto, uns são mais incentivadores ou extrafiscais, enquanto outros são mais arrecadatários ou redistributivos. No mesmo sentido, algumas espécies tributárias são mais adequadas para lidar com problemas ambientais do que as demais, como analisar-se-á a seguir.

As taxas e contribuições – em sentido amplo – são tributos eminentemente arrecadatários, enquanto nos impostos predomina a característica incentivadora²⁰⁴²⁰⁵. As primeiras são caracterizadas por representar uma contraprestação de um serviço público ou atividade que reflita o exercício do poder de polícia, motivo pelo qual a quantia máxima que pode ser cobrada deve ser limitada ao custo do serviço ou da atividade que ensejou o exercício do poder de polícia. Assim, as taxas têm uma função incentivadora muito tímida, além do que, sua função arrecadatória é limitada.

Por outro lado, as taxas são bastante eficientes no que tange à internalização de externalidades negativas, uma vez que facilitam a individualização dos custos e o exercício da justiça tributária²⁰⁶, já que cada pessoa só irá pagar a taxa referente ao serviço público ou poder de polícia que usufruiu.

Neste sentido também se posiciona Domingues que, apesar de não negar o caráter extrafiscal das taxas, ressalta seu caráter arrecadatário ou redistributivo, como se lê a seguir:

Assim, pensamos que as taxas ambientais, que devem ser graduadas conforme o custo dos serviços públicos ambientais relacionados à carga poluidora gerada pelos contribuintes, **podem representar substanciais receitas públicas para o custeio das correspondentes tarefas administrativas**²⁰⁷

²⁰³ *Ibid.*, p. 69.

²⁰⁴ BOMFIM, *op. cit.*, p. 100-106.

²⁰⁵ É válido ressaltar que as taxas podem ter, paralelamente, um fim extrafiscal, assim como os impostos também possuem um fim arrecadatário. Ambos os tributos possuem as duas finalidades, mas uma delas vai se destacar.

²⁰⁶ ROSEMBUJ diz que as taxas não são adequadas para aplicar os princípios da capacidade econômica, tampouco o princípio do poluidor-pagador. ROSEMBUJ, Tulio. **Los tributos y la proteccion del médio ambiente**. Madrid: Marcial Pons; Ediciones Juridicas, 1995. p. 238.

²⁰⁷ DOMINGUES, José Marcos. **Direito tributário e meio ambiente**. 3. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2007. p. 85.

As contribuições especiais – contribuição de intervenção no domínio econômico, contribuição social, contribuição corporativa – e as contribuições de melhoria são tributos devidos por determinado grupo social beneficiado por uma obra pública indivisível ou serviço.

As contribuições também podem ser utilizadas na defesa do meio ambiente, uma vez que, a exemplo da contribuição de melhoria, tributo cobrado pelo Poder Público com a finalidade de financiar uma obra pública que tenha provocado uma valorização imobiliária em um bem do contribuinte, a valorização do patrimônio do particular pode ter ocorrido em razão de uma obra ou serviço voltado à proteção ecológica²⁰⁸²⁰⁹. Ocorre que este tributo, assim como as taxas, tem sua cobrança limitada ao valor da obra, da valorização do patrimônio particular e/ou, no caso das contribuições especiais, ao benefício gerado aos indivíduos pertencentes a determinado grupo social, motivo pelo qual sua função incentivadora – extrafiscal – também se mostra tímida.

Taveira Tôrres defende que somente a Contribuição de Intervenção no Domínio Econômico – CIDE – e as taxas²¹⁰ podem ser utilizadas como tributo ambiental no ordenamento jurídico brasileiro, tendo em vista que o Poder Público pode criar uma CIDE ambiental, a fim de promover o desenvolvimento sustentável com base nos arts. 149 e 170 da CRFB, ou uma taxa ligada a serviços ou exercício de poder de polícia de cunho ambiental. Ocorre que o autor trabalha apenas com a hipótese de se *criar* uma nova modalidade de tributo voltado à questão ambiental, como se depreende dos excertos a seguir:

[...] não encontramos à luz da nossa Constituição, espaço para a **criação** de alguma espécie de “imposto” ecológico, salvo eventual exercício de competência residual da União [...]”²¹¹ [...] E como negamos qualquer espaço para recurso à espécie de **criação** de “impostos” ambientais, admitindo somente cabimento de taxas e especialmente das contribuições de intervenção no domínio econômico [...].²¹² (Grifo nosso)

²⁰⁸ TUPIASSU, 2006, p. 142.

²⁰⁹ No direito comparado há uma espécie de contribuição especial negativa. Esta contribuição é, ao contrário das tradicionais, fundada em uma desvantagem, em outras palavras, se um grupo de pessoas for prejudicado por uma obra ou serviço, público ou privado, em vez de pagarem uma contribuição devem ser compensados pelo prejuízo sofrido. Para maiores informações ler: SEBASTIAO, *op. cit.*, p. 254 e DOMINGUES, *op. cit.*, p. 96.

²¹⁰ TÔRRES, Heleno Taveira. Da relação entre competências constitucionais tributária e ambiental: os limites dos chamados “tributos ambientais”. In: _____. **Direito Tributário Ambiental**. São Paulo: Malheiros, 2005. p. 136.

²¹¹ *Ibid.*, p. 109.

²¹² *Ibid.*, p. 136.

Percebe-se, então, que o autor preleciona a impossibilidade de se criar uma nova modalidade de imposto, diante dos limites impostos pela Carta Constitucional. Mas, como já mencionado acima, este trabalho não defende a criação de novas modalidades tributárias e sim a introdução de um *elemento ecológico* aos tributos já existentes no país.

Os empréstimos compulsórios, por sua vez, são tributos, como dispõe o art. 145 do CTN, de competência da União e cobrados excepcionalmente nas seguintes situações: guerra externa ou sua iminência; calamidade pública que exija auxílio federal impossível de atender com os recursos orçamentários disponíveis; conjuntura que exija a absorção temporária de poder aquisitivo. Nada impede que a União institua um empréstimo compulsório em uma situação de calamidade pública provocada por danos ambientais, por exemplo. No entanto, é um tributo utilizado muito excepcionalmente, razão pela qual se acredita que não é capaz de provocar uma mudança comportamental. Logo, não se vislumbra, de forma clara, uma função extrafiscal nesta modalidade tributária.

Nos impostos ambientais, por sua vez, prevalece à função incentivadora ou extrafiscal, pois fornecem aos agentes econômicos estímulos ou desestímulos para maximizar a proteção e mitigar a degradação natural, respectivamente. Outrossim, o imposto é a espécie tributária com maior amplitude para realizar uma intervenção coletiva que atinja toda a sociedade²¹³. Por tais razões, o imposto é o tributo mais adequado para lidar com os problemas ambientais, sendo, portanto o tributo ambiental por excelência²¹⁴.

Cada espécie tributária, quando é aplicada com propósitos ambientais, irá demonstrar peculiaridades positivas e negativas. Ocorre que o objetivo deste trabalho é estudar uma política extrafiscal – eminentemente incentivadora –, de incentivo econômico-ambiental, ou seja, pretende-se estudar medidas econômicas que induzam comportamentos positivos do ponto de vista ambiental. Por isso, a partir de agora, voltar-se-ão as atenções para as características, bem como vantagens e desvantagens do *imposto* ambiental.

²¹³ SEBASTIÃO, Simone Martins. **Tributo Ambiental**: extrafiscalidade e função promocional do Direito. Curitiba: Juruá, 2011. p. 250.

²¹⁴ Este trabalho está coadunado com a posição de ROSEMBUJ e HERNÁNDEZ que afirmam ser o imposto o tributo ambiental por excelência. Para maiores informações ler: ROSEMBUJ, *op. cit.*, p. 243-244 e HERNÁNDEZ, *op. cit.*, p. 106.

O imposto enquanto instrumento econômico pode possuir duas modalidades: imposto ambiental, também denominado de tributação positiva e inspirado no princípio econômico-ambiental do poluidor-pagador e a concessão de benefícios fiscais, denominada como tributação negativa e influenciada pelo princípio do protetor-recebedor.

A primeira modalidade, ou seja, a tributação positiva é caracterizada pela cobrança mais acentuada de impostos, a fim de coibir uma atividade predatória. Isso significa que é possível a criação de novos impostos, assim como, a majoração de alíquotas ou base de cálculo dos impostos que já existem no ordenamento jurídico. Em ambos os casos faz-se referência à tributação positiva.

O imposto ambiental é aquele voltado à proteção do meio ambiente. Logo, servirá para majorar o custo tributário daqueles que atuam de forma insustentável. Como dito anteriormente, pode-se criar um tributo/imposto novo para tratar da causa ambiental ou adaptar os tributos/impostos já existentes no ordenamento jurídico à causa ecológica. A segunda opção parece ser mais coerente com a realidade brasileira, pois o custo administrativo para implementação de uma nova figura tributária é muito mais elevado do que o custo para a inserção de elementos extrafiscais em cobranças já existentes²¹⁵. Outrossim, o custo tributário no Brasil já é bastante elevado e a criação de um novo imposto poderia inviabilizar alguns setores do mercado²¹⁶.

Então, acredita-se que a melhor solução é introduzir um *elemento ecológico*²¹⁷ ao sistema de tributos já vigente no Brasil. Isso é possível, porque, segundo Soares, é a finalidade e não o fato gerador²¹⁸ que qualifica um imposto como ambiental²¹⁹. É evidente que, apesar de não ser necessário o fato gerador expressar diretamente a degradação ambiental, este deve ser coerente com a

²¹⁵ TUPIASSU, 2006, p. 136.

²¹⁶ A introdução de uma nova figura tributária pode sobrecarregar determinados setores da economia, motivo pelo qual enseja uma compensação, através da mitigação de outros tributos. Em outras palavras, a criação de um novo tributo enseja uma reformulação de todo o sistema tributário. Neste sentido, ler TUPIASSU, 2006, p. 136-138.

²¹⁷ HERNÁNDEZ, *op. cit.*, p. 110.

²¹⁸ Conforme dispõe o art. 114 do CTN: "Fato gerador da obrigação principal é a situação definida em lei como necessária e suficiente à sua ocorrência". Assim, o fato gerador é uma situação fática que dará ensejo ao nascimento da obrigação tributária.

²¹⁹ SOARES, Cláudia Alexandra Dias. **O imposto ambiental**: Direito Fiscal do Ambiente. Almedina: Coimbra, 2002. p. 11.

finalidade do imposto. Assim, o imposto ambiental terá um fim imediato específico e o fim mediato será a proteção ecológica²²⁰.

Para introduzir o elemento ecológico aos impostos já vigentes no Brasil, faz-se necessária a modificação de algumas características desses tributos. Essas modificações devem estar voltadas à variação do custo tributário, conforme a sustentabilidade das atividades. Em outras palavras, o Poder Público pode onerar, através da majoração de alíquotas ou base de cálculo, ou desonerar, por meio da diminuição de alíquotas e base de cálculo ou da concessão de remissões e isenções, o custo tributário dos agentes econômicos.

Percebe-se, então, que além dos tributos ecológicos positivos, existe a chamada tributação negativa, na qual o Estado concede subvenções ou incentivos fiscais ecologicamente orientados; ou seja, a tributação será utilizada para incentivar as atividades ambientalmente sustentáveis, de forma que o custo tributário seja reduzido.

É importante diferenciar as subvenções dos incentivos fiscais. As primeiras são uma espécie de prestação pecuniária concedida pelo Estado ao agente privado, para que este último adote um comportamento benéfico à coletividade. Incentivos fiscais, por sua vez, ocorrem quando o Poder Público renuncia determinada receita que lhe cabia, nos termos da lei. Assim, os incentivos fiscais abarcam as isenções tributárias, reduções de alíquotas ou base de cálculo, créditos tributários, dentre outros.

Alguns autores, como Schoueri, classificam os incentivos fiscais como espécie do gênero subvenções. Nas palavras do primeiro: “parece acertado entender que os incentivos fiscais são uma forma de subvenção, sujeitando-se, então, ao regime imposto à última²²¹”. Já Sebastião afirma que a tributação negativa é representada pela concessão de subsídios²²². Estes, por sua vez, podem ser diretos e indiretos. Os diretos são as subvenções, enquanto os indiretos são as

²²⁰ SALIBA afirma que os tributos ambientais podem ser imediatos ou mediatos. Os imediatos são aqueles que se prestam exclusivamente para proteger o meio natural, enquanto que os mediatos são tributos imediatamente arrecadatários, mas que tiveram alguns de seus elementos – alíquota ou base de cálculo – reformulados para induzirem comportamentos sustentáveis. Assim, os impostos já vigentes no ordenamento jurídico são imediatamente arrecadatários, mas podem ser, também, mediatamente ambientais. Neste sentido ler: SALIBA, Ricardo Berzosa. **Fundamentos do Direito Tributário Ambiental**. São Paulo: QuartierLatin, 2005. p. 280-281.

²²¹ SCHOUERI, *op. cit.*, p. 57.

²²² Neste trabalho, subsídios e subvenções são tratados como sinônimos.

exonerações tributárias/incentivos fiscais, tais como, redução de base de cálculo ou de alíquota de imposto, isenções, crédito-prêmio, dentre outros²²³.

Comunga-se da ideia de que ambos os institutos devem ser estudados conjuntamente, desde que fique cristalina a diferença entre eles. Além disso, é válido destacar, desde já, que este estudo se debruça, mais detidamente, sobre a análise dos incentivos fiscais ou exonerações tributárias.

Neste contexto, a chamada tributação negativa promove a internalização das externalidades ambientais positivas, pois os seres humanos ou as empresas que proporcionarem uma melhoria no ambiente natural estarão melhorando a qualidade de vida de todos os indivíduos pertencentes àquela comunidade, portanto merecem ser recompensados por tal feito. Esta compensação pode ocorrer através de exonerações tributárias.

É válido ressaltar que a CRFB se vale do princípio da seletividade para reger o sistema tributário nacional. Segundo o texto constitucional, este princípio é obrigatório para o Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI), conforme disciplina o art. 153, §3º, I e facultativo para o ICMS, como depreende o art. 155 §2º, ambos daquele diploma legal.

O princípio da seletividade dispõe que as alíquotas dos impostos podem/devem variar de acordo com a essencialidade do bem ou serviço. Isto significa que, os bens e serviços supérfluos terão alíquotas maiores, enquanto os bens e serviços essenciais ao bem-estar humano terão alíquotas mais brandas. Tal princípio se coaduna, também, com o princípio da capacidade contributiva, uma vez que os consumidores de produtos supérfluos são, necessariamente, mais ricos e, portanto podem suportar um custo tributário mais elevado.

A CRFB aplica diretamente o princípio da seletividade apenas ao IPI e ICMS, mas o texto constitucional deve ser interpretado sistematicamente. Logo, este princípio também pode ser usado para efetivar políticas ambientais. Desta forma, os impostos ecológicos também podem ser seletivos – *essencialidade ambiental* –, ou seja, é possível variar o custo tributário destes impostos conforme a sustentabilidade dos bens e serviços. Segundo Tupiassu²²⁴, essa atitude implicará na:

²²³ SEBASTIÃO, *op. cit.*, p. 258-259.

²²⁴ TUPIASSU, 2006, p. 146-147.

[...] aplicação direta do princípio poluidor-pagador (demonstrando claramente a sua harmonia com o princípio da seletividade), fazendo com que as cadeias produtivas que trouxessem poluição ou exaurimento dos recursos naturais fossem oneradas com a carga tributária maior, servindo como instrumento de internalização dos custos da degradação ambiental, também identificando a sua consonância com o princípio da capacidade contributiva. Em outro viés, o princípio da seletividade serve para justificar a redução das alíquotas dos impostos incidentes sobre produtos menos poluentes [...]

Assim, através dos impostos ambientais, o Estado intervém indiretamente na economia com a finalidade de incentivar práticas econômicas cada vez mais sustentáveis. Esta intervenção estatal por indução se dá através da variação do custo tributário, na qual o Poder Público concederá incentivos fiscais, a fim de compensar os agentes promotores de serviços ambientais, ou onerará as atividades degradantes. Esta cobrança mais acentuada de tributos pode recair sobre emissões poluentes²²⁵, bens e serviços associados aos danos ambientais e sobre o consumo.

Como é muito complicado mensurar as emissões geradas, identificar e fiscalizar as fontes poluidoras preferem-se os impostos que recaem sobre os bens e serviços ou sobre o consumo. Desta forma, o Estado pode majorar o custo tributário dos bens ou serviços que venham a degradar o meio natural. E, entende-se por bens ou serviços degradantes aqueles que no seu processo de produção, consumo ou descarte provoque algum dano ambiental. Assim, ensina Soares²²⁶:

Quando estão associados danos ecológicos à obtenção ou ao consumo de um produto e/ou eliminação final do mesmo ou das suas embalagens, um imposto que incida sobre o próprio bem pode, assim, constituir uma forma de promover indirectamente a alteração dos comportamentos para moldes mais sustentáveis.

Então, os bens e serviços danosos ao meio natural – lembrando que bens e serviços insustentáveis são aqueles que causam danos durante seu processo produtivo, durante o consumo ou descarte, ou seja, deve-se analisar todo o ciclo de vida do produto ou serviço – devem ser tributados mais severamente, enquanto os bens e serviços menos degradantes devem ser estimulados através de incentivos fiscais. Esta também é a posição de Hernández:

²²⁵ Rosembuj afirma que: “si el impuesto se calcula sobre cantidades habrá de operarse mediante la determinación de las unidades físicas del lado objetivo del hecho imponible, y la identificación de los caracteres que influyen sobre la cuantía del tipo o la tarifa que se aplica.” ROSEMBUJ, *op. cit.*, p. 251. Isto significa que para cobrar um imposto sobre a quantidade de emissões poluentes é necessário conhecer bem os agentes poluidores e a quantidade de poluição que causam.

²²⁶ SOARES, *op. cit.*, p. 27.

De esta manera, los productos o servicios que impliquen un deterioro ambiental deben ser gravados bajo um tipo impositivo más alto (v.g. las baterías que contienen mercurio, níquel o cádmio, el papel no reciclado); mientras que los productos o servicios sustituvos de aquellos y que no danen el médio ambiente o lo hagan de forma moderada deben ser gravados de forma más suave (v.g. el papel reciclado o la gasolina sin plomo).

A tributação não deve recair diretamente sobre os consumidores, mas pode refletir neles, uma vez que o princípio do poluidor-pagador dispõe que tanto o produtor, quanto o consumidor, são considerados *poluidores*. Em outras palavras, o imposto ambiental deve recair sobre o agente econômico responsável pela produção ou execução do bem ou serviço, pelo simples fato de que é mais fácil cobrar e estimular mudanças comportamentais dos produtores do que dos consumidores, uma vez os primeiros têm o poder de modificar o processo produtivo²²⁷.

No entanto, essas variações tributárias podem refletir no preço do produto ou bem final e, conseqüentemente, recairá sobre os consumidores. Não há qualquer óbice nisso, já que os consumidores também participam do processo predatório ou preventivo. Lembrando que o objetivo das políticas tributário-ambiental é exatamente desestimular o consumo e, como consequência, a produção de produtos insustentáveis, bem como estimular o consumo dos produtos *amigos do meio ambiente*.

Pelo exposto, os impostos ecológicos aplicados sobre os produtos ou consumo são mais vantajosos, do ponto de vista ambiental, do que os impostos sobre emissões ou efluentes, no entanto: “sua eficácia fica subordinada à elasticidade da demanda e à substituição de determinados produtos²²⁸”. A tributação ambiental, isoladamente, nem sempre consegue influir na demanda por determinados produtos, mas a certificação ambiental, que será estudada a seguir, consegue. Por isso, no capítulo 4 demonstrar-se-á que ambos instrumentos são complementares.

Além do que, embora os impostos ambientais voltados aos bens, serviços e consumo promovam uma educação ambiental, tendo em vista que os consumidores e as empresas serão induzidos a adotarem comportamentos *amigos do meio ambiente*, bem como serem responsáveis pela internalização de externalidades

²²⁷ ARAGÃO, *op. cit.*, p. 142.

²²⁸ SEBASTIÃO, *op. cit.*, p. 251.

positivas e negativas, este instrumento possui algumas dificuldades de cunho teórico e fraquezas de cunho prático, que serão analisadas no próximo capítulo, e precisam ser superadas ou mitigadas²²⁹.

3.2 ELEMENTOS ESSENCIAIS DA CERTIFICAÇÃO AMBIENTAL

Muitos autores equiparam certificação à figura de selo verde. Porém, segundo Godoy e Biazin²³⁰, o termo *selo verde* se distingue do termo *certificação ambiental*, já que o primeiro é o gênero que abarca todas as espécies de rotulagem ecológica, e o segundo é um processo, no qual o agente econômico precisa cumprir várias exigências para obter o certificado. Esta diferenciação não será utilizada no presente trabalho.

Parte-se do pressuposto de que a certificação é gênero da qual são espécies os selos verdes, os selos ambientais, a rotulagem ambiental, os rótulos ecológicos, os eco-selos, dentre outros. Assim, utilizar-se-ão todas as nomenclaturas de forma indistinta, dando preferência ao termo certificação por acreditar que é o mais amplo. É válido ressaltar que, independentemente do termo utilizado, a certificação ambiental só vai servir ao seu propósito se possuir as características elencadas a seguir.

A certificação ambiental tem uma dupla finalidade. Em um primeiro momento visa à proteção natural, mas também pode ser benéfica aos agentes econômicos, uma vez que devido a onda do consumo sustentável, as empresas precisam demonstrar aos consumidores que seus produtos e serviços respeitam os limites ambientais. E, a certificação verde visa, justamente, a passar tal informação ao mercado consumidor. Assim, em um segundo momento, a certificação tem finalidade mercadológica, pois gera uma espécie de *marketing positivo* aos bens certificados.

Perpassando para o plano internacional, a falta de certificação pode ser uma barreira ao livre comércio. Isso acontece porque os selos verdes, como dependem

²²⁹ Não existem instrumentos ambientais perfeitos, todos eles possuem vantagens e desvantagens, mas o que se busca nesse trabalho é encontrar meios para mitigar as fraquezas dos impostos ambientais em âmbito nacional.

²³⁰ GODOY, Amália M. G.; BIAZIN, Celestina C. A rotulagem ambiental no comércio internacional. In: ENCONTRO NACIONAL DA ECOECO, 4., 2001, Belém. **Anais...** Belém: Sociedade Brasileira de Economia Ecológica, 2001. Disponível em: <http://www.ecoeco.org.br/conteudo/publicacoes/encontros/iv_en/mesa2/2.pdf>. Acesso em: 3 jan. 2014.

de tecnologia avançada, se concentram nos países desenvolvidos²³¹ e estes, por sua vez, exigem a certificação dos produtos que importam, já que precisam conhecer a procedência dos bens econômicos que adentram em seu território.

Sendo assim, os produtos não certificados são rejeitados pelos países desenvolvidos que adotam o sistema de certificação ambiental. Desta feita, o incentivo aos rótulos ecológicos maximiza a competitividade dos produtos brasileiros no mercado internacional e, por tal razão, a certificação verde também é benéfica aos exportadores, como preleciona o Instituto Nacional de Metrologia, Qualidade e Tecnologia – INMETRO –, *apud* Almeida²³²:

Quando a certificação é feita por um Organismo de Certificação que, como a ABNT, possui acordos de reconhecimento com outros países, evita a necessidade de certificados pelo país de destino. E, se as normas nacionais a serem aplicadas são equivalentes às normas dos países de destino ou às internacionais, a certificação de acordo com estas normas protege o exportador de barreiras técnicas ao comércio.

Destaca-se que a rotulagem de produtos surgiu em 1984, nos Estados Unidos, com a finalidade de apurar as informações realizadas pelos produtores. Inicialmente, a certificação era utilizada, exclusivamente, para informar a qualidade dos bens de consumo. Com o passar do tempo, mais especificamente nos anos 40, surgiram as primeiras certificações ambientais com a intenção de informar os aspectos negativos de determinado produto, no que tange à saúde e ao meio ambiente. Assim sendo, estas últimas eram compulsórias e serviam para informar quando determinado produto continha substâncias tóxicas controladas, a exemplo dos pesticidas, fungicidas, dentre outros²³³.

A partir dos anos 70, com a onda ambientalista, vários produtos passaram a conter no seu rótulo informações de cunho ambiental, tais como “produto amigo do meio ambiente”, “produto reciclável”, “produto reciclado”, “não ataca a camada de ozônio”, bem como tantas outras expressões utilizando os termos “ambiental” e “ecológico” de forma genérica.

²³¹ CORRÊA, Daniel Rocha. A certificação ambiental como barreira à entrada. In: BARRAL, Weber; PIMENTEL, Luiz Otávio. **Direito ambiental e desenvolvimento**. Florianópolis: Fundação Boiteux, 2006. p. 132-133.

²³² INMETRO, *apud* ALMEIDA, Jonismar Ribeiro. **Normalização, Certificação e Auditoria Ambiental**. Rio de Janeiro: Thex, 2011. p. 92

²³³ CORREA, Leonilda Beatriz Campos Gonçalves. **Comércio e meio ambiente**: atuação diplomática brasileira em relação ao selo verde. Brasília: Instituto Rio Branco, 1998. p. 40. Disponível em: <http://funag.gov.br/loja/download/15-Comercio_e_meio_Ambiente.pdf>. Acesso em: 10 jul. 2014.

O problema é que todas estas informações eram fornecidas pelo próprio fabricante e, em vários casos, eram vagas ou inadequadas. Por este motivo, os consumidores se sentiam inseguros em relação à veracidade do que era informado nos rótulos dos produtos.

Desta feita, surgiu a necessidade da criação de órgãos, governamentais ou não governamentais, para apurar as informações dos fabricantes e, em seguida, emitir a certificação ambiental.

Hodiernamente, como assevera Gonçalves Correa²³⁴, existem várias modalidades de certificação ambiental. E são elas:

- a) Selos mandatários, com informações ambientais: são aqueles exigidos por lei, a exemplo dos alimentos transgênicos comercializados no território brasileiro. Conforme prelecionam o Decreto Federal nº 4.680/2003 e a Portaria nº 2.685/2003 do Ministério da Justiça, os alimentos que contenham organismos geneticamente modificados devem, obrigatoriamente, trazer esta informação no seu rótulo;
- b) Rótulos de advertência: também são exigidos por lei e trazem informações ambientais negativas, indicando que o produto pode ser inflamável, perigoso ou conter substâncias tóxicas, como no caso dos pesticidas e fungicidas;
- c) Selos ambientais relativos a um atributo em particular: são certificações voluntárias. O órgão emissor da certificação vai analisar apenas uma etapa do processo produtivo do bem, isto é, vai analisar de forma isolada se o produto é reciclável, ou se não produz gases que possam prejudicar a camada de ozônio, ou se tem um baixo consumo de energia, e assim sucessivamente;
- d) Selos ambientais baseados em análise de ciclo de vida e formulação de múltiplos critérios: são certificações voluntárias, nas quais se devem analisar todas as etapas do processo produtivo do bem. Dito de outra forma, é necessário que se analise a sustentabilidade do produto, desde a obtenção de sua matéria-prima até o seu descarte. Para este tipo de certificação, não basta que o produto seja reciclável e, em contrapartida,

²³⁴ *Ibid.*, p. 43-44.

emita gases poluentes durante seu processo produtivo por exemplo. O bem deve ser sustentável durante todo o seu ciclo de vida.

- e) Selos ambientais baseados em análise de ciclo de vida, mas sem critérios de experiência: também são certificados voluntários que analisam todo o ciclo de vida do produto, mas sua finalidade não é informar se o bem é sustentável, e sim informar algumas características dele, tais como, percentual de substâncias tóxicas emitidas na atmosfera ou percentual de conteúdo reciclado. Por tal motivo, qualquer empresa pode solicitar este tipo de certificação. A desvantagem desse modelo consiste na dificuldade dos consumidores em interpretar o que está disposto no rótulo.

As duas primeiras modalidades de certificação ambiental elencadas acima, por serem compulsórias, não interessam ao propósito deste trabalho, que se concentrará no estudo das certificações voluntárias. Além disso, não interessa o estudo das certificações emitidas pelo próprio fabricante – autodeclarações ambientais – por entender que não possuem valor jurídico algum.

Como há diversas espécies de certificações ecológicas, expor-se-ão, em seguida, quais características acredita-se que um selo verde precisa ter para promover o desenvolvimento sustentável no Brasil.

No que tange às características da certificação ambiental, filia-se a posição de Mateo²³⁵. Este autor diz que os selos verdes devem possuir as seguintes características: reconhecimento de direito público, funcionamento como marca coletiva, conteúdo ambiental, acessibilidade, voluntariedade, estimulação. Ocorre que, ao rol de Mateo, acrescentam-se mais três características: a multicriterialidade, a veracidade e a periodicidade, sem as quais não se pode falar em uma rotulagem ecológica eficaz.

Assim, passar-se-á à análise de cada uma destas características:

- a) Pública:

²³⁵ MATEO, *op. cit.*, p. 429.

Uma certificação só é eficaz se for emitida por um terceiro, diferente do fabricante do produto. Este terceiro pode ser uma entidade privada ou uma entidade governamental.

Como a certificação é uma forma de demonstrar ao consumidor que a informação contida no rótulo do produto é verdadeira, esta deve ser emitida por um ente de confiança da comunidade. Este ente precisa ter fé pública. Logo, o ente certificador deve ser o Estado. Assim também entende Zanetti²³⁶:

Para ser de fato um mecanismo de informação ao consumidor sobre a produção de qualidade, os selos de certificação tem de ser emitidos pelos governos, instituições que podem verificar se a produção realmente esta enquadrada no que o país define como produção sustentada.

Demais disso, a emissão por ente privado, como ocorre com o Green Seal dos Estados Unidos, pode gerar uma multiplicidade de certificações com critérios distintos, ou seja, pode ser que exista mais de uma empresa certificadora. Isso gera insegurança nos consumidores quanto à veracidade da rotulagem.

Uma entidade privada só pode emitir certificados verdes quando os critérios para a concessão daqueles já tiverem sido previamente definidos por um ente governamental. Cita-se, como exemplo, o caso da norma brasileira NBR ISO 14001:2004, pois existem várias empresas certificadoras, mas estas só podem certificar algum produto se receber o acreditamento por parte do INMETRO. Em outras palavras, se obedecer aos requisitos exigidos pela norma ISO.

b) Marca coletiva

A certificação deve funcionar como uma marca coletiva, visto que todos os produtos certificados irão ser identificados através de um mesmo *logo/logotipo*, capaz de informar que todos eles têm uma característica em comum, qual seja, se prestam a proteger o meio ambiente. Ademais, tal como ocorre com as marcas de renome, a certificação agregará valor aos bens de consumo certificados.

c) Conteúdo ambiental

²³⁶ ZANETTI, Eder. **Certificação e manejo de florestas nativas brasileiras**. Curitiba: Juruá, 2011. p. 26.

Como já demonstrado acima, existem vários tipos de certificação que se prestam a informar a qualidade do produto; mas a certificação ambiental, propriamente dita, se presta a informar a qualidade ambiental dos bens de consumo. Assim, o que a diferencia das certificações comuns é o fato de que sua finalidade máxima é a proteção do ambiente natural.

d) Acessível

A certificação deve ser acessível a todas as empresas que pretendam obtê-la. Para tanto, o Estado deve criar mecanismos – tais como os benefícios tributários – capazes de mitigar os custos do processo de certificação. Isto porque a adequação aos requisitos da certificação pode ser bastante dispendiosa e, desta forma, impossibilita o acesso das pequenas e médias empresas a este mecanismo.

Além do que, os entes governamentais devem informar à população quais os benefícios da rotulagem ecológica; bem como, o que as empresas podem fazer para consegui-la, pois a falta de informação pode ser um fator mitigador da acessibilidade.

e) Voluntária

A certificação compulsória se presta a ressaltar informações ambientais negativas a respeito do bem. Em outras palavras, serve para informar quando um produto possui substâncias tóxicas, inflamáveis, venenosas e assim por diante.

Assim, as certificações que se prestam a informar aspectos ambientais positivos do produto são, necessariamente, voluntárias. Então, o empresário só adere ao sistema de certificação, se for interessante para sua atividade. Ele não é obrigado a se adequar aos parâmetros estabelecidos pela entidade certificadora, ele o faz apenas se for da sua vontade. Por tal motivo, apenas a certificação voluntária é um instrumento econômico, já que dá uma margem de liberdade ao agente econômico.

f) Estímulo pelos órgãos públicos

Devido a seu papel positivo na luta contra a degradação da natureza, a certificação ambiental deve ser estimulada pelo Estado. Este estímulo pode se dá através de benefícios tributários, tais como a concessão de isenções, reduções de base de cálculo ou de alíquota para aquelas empresas certificadas. Em sentido contrário, o Poder Público pode aumentar o custo tributário daqueles produtos não produzidos de forma sustentável, a fim de desincentivá-los.

g) Multicriterial

Como demonstrado alhures, a certificação pode ser unicriterial ou multicriterial. No primeiro caso, o órgão certificador analisa somente uma etapa do processo produtivo, ou seja, analisa apenas uma característica do produto, a fim de emitir a certificação. Exemplos desse modelo são o Environmental Choice, da Austrália, e o rótulo Flipper concedido por uma entidade privada aos pescadores de atum que durante a pesca não capturam golfinhos²³⁷.

Alguns doutrinadores, a exemplo de Mateo, acreditam que o certificado que analisa apenas um critério – analisa se o produto é reciclável, ou se não emite gases que provoquem o efeito estufa, se é biodegradável, dentre outras – é mais eficaz, pois, para ele é muito complexo analisar todo o ciclo de vida de um produto e, ainda, é impossível produzir um bem 100% livre de poluição. Nas palavras do autor:

Entendemos que es más razonable y práctico seguir las pautas establecidas en la normativa alemana. E sobre utilización de un solo criterio, el considerado más relevante, y explicitarlo en la etiqueta, aun que ello presente algunos inconvenientes, como disparidades encuanto la opción tomada en cuenta entre varias: energia, ruido, contaminación atmosférica ordinaria, atentado ala capa de ozono, etc²³⁸²³⁹.

Ocorre que a finalidade da certificação não é anular qualquer tipo de poluição durante a fabricação de bens de consumo. O que se prima é a mitigação dos danos ambientais. Dito de outra forma, a certificação não é concedida a quem

²³⁷ CORREA, 1998, p. 43.

²³⁸ MATEO, *op.cit.*,p. 432.

²³⁹ Tradução livre: “Entendemos que é mais razoável e prático seguir as diretrizes estabelecidas no direito alemão. E sobre o uso de um critério único, o considerado mais relevante, e deixá-lo explícito do rótulo do produto, ainda que haja algumas desvantagens, tais como disparidades quanto a escolha do que proteger, tais como: a energia, o ruído, a poluição do ar comum,destruição da camada de ozônio,etc”.

não degrada nada e sim a quem degrada menos, quando comparado com outros produtos existentes no mercado.

Ademais, o sistema de certificação que analisa apenas um critério é falho e enganoso. Neste sentido, preleciona D'isep²⁴⁰ ao afirmar que a certificação ambiental é um instrumento: “[...] complexo, pois o plano de gestão deverá abranger todas as etapas do processo produtivo, atividades e estrutura da organização”.

A certificação unicriterial é falha e enganosa, porque ao analisar apenas uma etapa do processo de produção, esquece-se das demais. Assim, um produto reciclável, por exemplo, pode ter um processo produtivo altamente poluente ou, ainda, um produto voltado à economia de energia pode demorar 100 (cem) anos para se decompor.

Assim, ao se concentrar em apenas um aspecto do bem de consumo mascaram-se os demais aspectos que, por sua vez, podem ser poluentes. Por tal motivo, um produto não pode ser considerado *amigo do meio ambiente* se é sustentável em apenas um momento do processo de produção e poluente/degradante nos demais.

Pelo exposto, para que a certificação atinja seu propósito ambiental, ela deve ser multicriterial. Em outras palavras, o ente certificador deve analisar todo o ciclo de vida do produto (ACV), desde a obtenção da matéria-prima até o seu descarte.

h) Não enganosa

Certificação ambiental é um mecanismo informativo. Precisa passar informações verdadeiras, como bem salienta Kohlrausch, Campos e Selig²⁴¹:

Porém, apesar das diferentes definições e nomenclaturas, a maioria dos autores que trata sobre o tema concorda que **os rótulos ambientais devam ser precisos, verificáveis, relevantes e não enganosos, caso contrário não serão eficazes**. Devem ser objetivos, com informações relevantes, devem ser compreensíveis, facilitando assim a comunicação e a

²⁴⁰ D'ISEP, 2005, p. 221.

²⁴¹ KOHLRAUSCH, Aline Knopp; CAMPOS, Lucila Maria de Souza; SELIG, Paulo Mauricio. Selos ambientais: qual seu papel e influência no processo de compra de produtos orgânicos. In: ENCONTRO NACIONAL DE ENGENHARIA DE PRODUÇÃO, 24., 2004, Florianópolis. **Anais...** Florianópolis: ADEPRO, 2004. p. 5371-5378. Disponível em: <http://www.abepro.org.br/biblioteca/enegep2004_enegep1005_1415.pdf>. Acesso em: 12 jun. 2013.

linguagem ambiental para que o consumidor entenda e se familiarize com as questões ambientais (grifo nosso).

Se a certificação for enganosa, não será eficaz à proteção ambiental. Tampouco, ao melhoramento da imagem da empresa. Ao contrário, os consumidores se sentirão inseguros em consumir produtos de uma empresa que falseia informações quanto à qualidade ambiental de sua produção.

i) Periódica

A certificação ambiental não é concedida por tempo indeterminado, a fim de incentivar a melhoria contínua das empresas. Então, decorrido o prazo de validade do rótulo verde – geralmente uma certificação tem validade de três (3) anos – a empresa será novamente auditada, momento em que se fiscalizará se a mesma deu continuidade ao plano de gestão ambiental. Caso contrário, perderá a certificação anteriormente obtida.

Uma certificação com todas as características listadas anteriormente é capaz de proteger o meio natural, já que dita padrões de produção que devem ser seguidos pelos agentes econômicos. Isto é, para que o empreendedor consiga uma certificação de cunho ambiental, é necessário respeitar os limites ditados pelo agente certificador. O agente certificador é responsável por emitir a certificação a quem requerer; mas, para tanto, irá fiscalizar a empresa solicitante a fim de averiguar se ela realmente está cumprindo os requisitos necessários para obter o selo. Desta forma, pressupõe-se que os produtos certificados agredem menos o meio ambiente do que os demais dispostos no mercado.

Os agentes econômicos são impulsionados a preservar os bens naturais para obterem a certificação. Eles o fazem porque, com a onda do consumo sustentável, a rotulagem ecológica gera benefícios mercadológicos, já que melhora a imagem do produto certificado perante os consumidores e com isso a demanda por estes produtos também aumenta. É cristalino que, nos dias atuais, os empreendedores fazem tudo que está ao seu alcance para vender mais, para lucrar mais. Assim, a certificação ambiental pode ser um instrumento de marketing positivo das empresas.

O instrumento ora em comento também é positivo aos agentes econômicos, por eliminar ou mitigar a ocorrência de danos ambientais, evitando, assim, que a

empresa tenha gastos com a reparação ambiental ou multas. Também facilita o acesso a algumas linhas de crédito.

Demais disso, como mencionado outrora, a certificação pode ser um item essencial aos empreendedores brasileiros que almejam exportar bens e serviços nacionais, pois a falta de rotulagem ecológica pode ser uma barreira ao livre comércio internacional. Então, os empreendedores buscam a certificação para melhorar a imagem de seus produtos perante o mercado consumidor nacional e internacional e, como consequência, vender mais e obter mais lucro²⁴².

Acontece que, mesmo sendo um instrumento eficaz, no que tange a promoção da sustentabilidade, a certificação ambiental é pouco empregada no Brasil, já que ainda é pouco conhecida pelos empreendedores e consumidores, além de demandar altos custos financeiros para sua obtenção. Tais dificuldades encontradas para implementação de uma rotulagem ecológica em território nacional serão demonstradas no capítulo 4 a partir do estudo de exemplos de selos verdes empregados no Brasil. Na mesma oportunidade, demonstrar-se-á que a utilização conjunta deste instrumento com a tributação ambiental pode mitigar as fraquezas de ambas.

²⁴² Buscar uma certificação ambiental visando aumentar os lucros não é ponto negativo, pois para obter tal selo e as vantagens que advêm dele os agentes econômicos devem modificar seu processo produtivo para a forma mais sustentável possível. Logo, mesmo que o objetivo seja maximizar os lucros, eles serão induzidos a reduzir os danos ambientais. Assim, os fins acabam justificando os meios.

4 UTILIZAÇÃO CONJUNTA DE INSTRUMENTOS ECONÔMICO-AMBIENTAIS: NECESSIDADE DE CONJUGAR TRIBUTAÇÃO COM CERTIFICAÇÃO AMBIENTAL NO BRASIL

Ao longo deste capítulo será demonstrado que nenhum instrumento voltado à finalidade ambiental será perfeito, livre de falhas ou fraquezas, razão pela qual a combinação ou a utilização conjunta, como denomina a OCDE²⁴³, de diversos instrumentos é uma saída plausível e, por vezes, necessária.

É preciso ter em mente que: “considerando a insuficiência dos instrumentos regulatórios tradicionalmente empregados na esfera ambiental, instrumentos fiscais e extrafiscais são utilizados para contribuir na consecução desses fins²⁴⁴”. Então, em um primeiro momento, prima-se pela combinação entre instrumentos regulatórios e econômicos, pois cada um deles possui suas vantagens peculiares. Desta forma, os instrumentos econômicos não substituem os de comando e controle, os primeiros complementam os segundos.

Neste diapasão, o modelo a ser sugestionado no capítulo 5 deixa bem claro a necessidade de interação entre mecanismos regulatórios e econômicos, tendo em vista que, apesar de se defender a criação de um padrão econômico-ambiental de dimensão nacional, vislumbra-se a necessidade de se estabelecer normas positivadas para definir os critérios e limites de tais mecanismos. Neste sentido ensina Domingues²⁴⁵:

[...] os chamados instrumentos econômicos para a proteção ambiental se apresentam como um caminho interdisciplinar que propõe alternativas, ora de mercado, ora de intervenção estatal, **mas sempre a demandar do Direito o respectivo norte ordenador** (grifo nosso).

Isto significa que, seja através de normas positivadas, seja através de doutrina ou jurisprudência, o Direito sempre será o responsável por direcionar as políticas econômico-ambientais.

Em um segundo momento, propõe-se o uso conjunto de dois ou mais instrumentos econômico-ambientais para mitigar os dilemas ecológicos. Isto porque,

²⁴³ ORGANIZATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT, 2005, não paginado.

²⁴⁴ TUPIASSU-MERLIN, Lise. Quota-parte do ICMS e desenvolvimento sustentável: a nova lei do ICMS ecológico no estado do Pará. In: DIAS, Jean Carlos; GOMES, Marcos Alan de Melo (Coord.). **Direito e Desenvolvimento**. Rio de Janeiro: Forense; São Paulo: Método, 2014. p. 295

²⁴⁵ DOMINGUES, *op. cit.*, p. 8.

estes problemas, em sua grande maioria, são multifacetários e, portanto, demandam a implementação de políticas dinâmicas e coordenadas. Ademais, a mixagem de instrumentos econômicos reduz os custos administrativos, além de regular problemas não diretamente ambientais, tais como falhas mercadológicas ou informacionais – assimetria de informações – ²⁴⁶.

Por tais razões, defende-se a conjugação da tributação e certificação ambientais, uma vez que tais mecanismos são complementares e podem maximizar a eficácia um do outro, mutuamente. Neste sentido, também dispõe a OCDE²⁴⁷:

[...] certain instruments can mutually underpin each other – as when a labelling scheme enhances the responsiveness of firms and households to an environmentally related tax, while the existence of the tax helps draw attention to the labelling scheme²⁴⁸.

A seguir demonstrar-se-á que, mesmo sendo instrumentos capazes de promover o desenvolvimento sustentável, a tributação e certificação ambientalmente orientadas possuem algumas fraquezas, especialmente quando empregadas no estado brasileiro, que podem ser reduzidas se ambos os mecanismos forem utilizados complementarmente, de forma que a certificação ambiental seja utilizada enquanto instrumento de política tributária.

4.1 DIFICULDADES DA TRIBUTAÇÃO AMBIENTAL

Os críticos da tributação ambiental trazem à tona possíveis “fraquezas”, de cunho teórico, deste instituto. No entanto, salienta-se que grande parte destas críticas é infundada, como será analisado abaixo.

Alguns doutrinadores, a exemplo de Soares²⁴⁹, destacam que quanto mais eficaz for um tributo ecológico, menos recursos serão arrecadados, podendo, inclusive, a receita arrecadada chegar a ser nula. Desta forma, os tributos ambientais seriam “não arrecadatórios”, contrariando a premissa de que teriam sido criados para prover recursos orçamentários ao Estado. Ocorre que este raciocínio

²⁴⁶ ORGANIZATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT, 2005, não paginado.

²⁴⁷ *Ibid.*, p. 5.

²⁴⁸ Tradução livre: “Alguns instrumentos podem apoiar mutuamente uns aos outros - como quando um sistema de rotulagem melhora a capacidade de resposta das empresas e das famílias a um tributo ambiental, ao passo que a existência do imposto ajuda a chamar a atenção para o sistema de rotulagem”

²⁴⁹ SOARES, 2002, p. 16.

acaba por ser facilmente suplantado, pois apesar da função primária dos tributos ecológicos ser, realmente, estimular a maximização da qualidade ambiental, eles também possuem, secundariamente, um viés arrecadatário. Inclusive, em tópico precedente, ressaltou-se que muitos países preferem os instrumentos econômicos – tais como os tributos ambientais – aos regulatórios porque aqueles são capazes de aumentar a arrecadação de recursos aos cofres públicos.

É evidente que, quanto mais eficaz o tributo ambiental for, mais sustentável a sociedade se tornará e, conseqüentemente, menos recursos financeiros serão arrecadados. Porém, Hernández²⁵⁰ enfatiza que as atividades econômicas contaminantes são imprescindíveis para a manutenção do equilíbrio econômico e social, motivo pelo qual os seres humanos terão de conviver com elas por um longo período, ainda indeterminado. Nas palavras do autor:

Es así que, en el caso del *impuesto verde*, no se puede decir que como figura extrafiscal la recaudación disminuirá paulatinamente, hasta llegar a cero, cuanto más efectiva sea esta medida y más se incentive al sujeto pasivo a no contaminar, ya que las actividades contaminantes no pueden dejar de llevarse a cabo porque corresponden a actividades imprescindibles para la economía y la sociedad, como es la producción y el consumo de bienes de uso cotidiano; sin embargo dichas actividades contaminantes si pueden disminuirse progresivamente, y en este sentido, de acuerdo con las facilidades que otorguen las nuevas tecnologías y con los niveles de pureza ambiental que se vayan alcanzando, podrá incrementarse el tipo de gravamen, de tal manera que el Estado siempre percibirá recursos derivados de estos instrumentos²⁵¹.

Assim, a receita gerada pelos tributos ambientais nunca chegará a ser nula, pois as atividades degradantes são socialmente úteis, motivo pelo qual não serão totalmente extintas. Demais disso, em diversas situações é inviável substituir uma conduta degradante por uma sustentável²⁵². Logo, o objetivo dos tributos verdes é mitigar, o tanto quanto possível, os danos ecológicos, sem bloquear o desenvolvimento dos países que os adotarem.

²⁵⁰ HERNÁNDEZ, *op. cit.*, p. 91.

²⁵¹ Tradução livre: “É assim que, no caso do imposto verde, não se pode dizer que como uma figura extrafiscal a arrecadação irá diminuir gradualmente até chegar a zero, quanto mais eficaz for a medida e mais se incentive o contribuinte a não contaminar, uma vez que as atividades contaminantes não podem deixar de existir porque são essenciais para a economia e a sociedade, tais como a produção e consumo de bens de uso diário; desta forma, essas atividades contaminantes podem diminuir progressivamente e, de acordo com as facilidades que outorgam as novas tecnologias e de acordo com os níveis de pureza ecológica que se alcançar, será possível aumentar a cobrança dos tributos. Assim, os estados sempre terão recursos provenientes desses instrumentos”.

²⁵² SOARES, 2002, p. 21.

Além disso, os Estados devem adotar uma postura progressiva de proteção ambiental, isto é, devem impor objetivos cada vez mais audaciosos ao longo do tempo, do ponto de vista ecológico. Assim, quando um tributo ambiental alcançar a eficácia desejada e, como consequência, começar a diminuir a receita proveniente dele, o Poder Público deve agravar tal mecanismo, a fim de atingir patamares mais elevados de sustentabilidade²⁵³.

Também é preciso ter cuidado para não confundir tributação extrafiscal com sanção, visto que a extrafiscalidade não visa coibir nenhuma atividade econômica. Seu objetivo é condicionar a liberdade de escolha dos agentes econômicos a condutas que promovam o bem-estar social. Neste sentido, a tributação ambiental “nada tem a ver com uma dita *tributação punitiva*”²⁵⁴. Ressaltando, Hernandez²⁵⁵, que este instituto possui um viés eminentemente preventivo e não punitivo ou sancionador.

Ademais, este instrumento econômico-ambiental deixa uma margem de liberdade para o destinatário da medida, enquanto as normas sancionatórias são inflexíveis. Neste sentido afirma Ferraz²⁵⁶, que a tributação não tem a finalidade de determinar quais atividades são lícitas e quais são ilícitas. Ela serve, na verdade, para disciplinar apenas as atividades lícitas, ou seja, os tributos servem para regular as atividades descritas da legislação ambiental, como se lê a seguir:

A tributação vai poder bem atuar, precisamente naquelas atividades que, não obstante tenham um maior ou menor impacto ambiental, permanecem lícitas na sociedade. Não se trata de tributar mais fortemente certas atividades e, com isso, pretender restringi-las ou inviabilizá-las.

Isso não significa que não é possível variar o custo tributário de determinadas atividades econômicas com base na (in)sustentabilidade do bem ou processo produtivo, uma vez que os tributos ecológicos são utilizados para estimular ou desestimular certas condutas humanas. Neste sentido também se posiciona Ferraz²⁵⁷:

²⁵³ *Ibid.*, p. 21.

²⁵⁴ DOMINGUES, op. cit. p. 49.

²⁵⁵ HERNÁNDEZ, op. cit. p. 92.

²⁵⁶ FERRAZ, Roberto. Instrumentos econômicos de proteção ao meio ambiente: o art. 36 da lei 9.985/00. In: SCAFF, Fernando Facury; ATHIAS, Jorge Alex. **Direito tributário e econômico aplicado ao meio ambiente e à mineração**. São Paulo: QuartierLatin do Brasil, 2009. p. 331

²⁵⁷ FERRAZ, Roberto. Tributação ambientalmente orientada e as espécies tributárias no Brasil. IN: TÔRRES, Heleno Taveira. **Direito Tributário Ambiental**. São Paulo: Malheiros, 2005. p. 341.

Isso não significa que não se possa tributar diferenciada e mais pesadamente uma atividade nociva ao meio ambiente, mas não como sanção. A tributação ambientalmente orientada haverá de respeitar a estrutura e regras próprias do tributo (que, repita-se, jamais pode caracterizar sanção).

Existe, ainda, uma polêmica em torno da necessidade – ou não – de se compatibilizar os tributos ambientais com o princípio da capacidade contributiva. É importante ressaltar que tal princípio está previsto no art. 145, §1º da CRFB de 1988 e dispõe que, sempre que possível, os impostos devem ser graduados segundo a capacidade econômica do contribuinte. Por capacidade econômica entende-se o acúmulo de riqueza do contribuinte, seja por meio da renda auferida, capacidade econômica para consumo ou propriedade. Assim, os tributos devem ser cobrados conforme a capacidade do contribuinte de retirar parte do seu patrimônio, sem que isso afete sua dignidade²⁵⁸.

O princípio da capacidade contributiva visa a promover uma espécie de justiça tributária, através da qual cada contribuinte só irá pagar ao Estado a quantia correspondente ao seu nível de riqueza.

Ocorre que os tributos ambientais aqui delineados são extrafiscais e, como já mencionado, há uma discussão em torno da compatibilização da extrafiscalidade com o princípio em discussão, tendo em vista que a Constituição Federal dispõe que a capacidade contributiva será aplicada *sempre que possível*. Com base no texto constitucional, Lobo Torres²⁵⁹ e Sacha Coêlho²⁶⁰ defendem que os tributos extrafiscais não precisam respeitar a capacidade contributiva, pois *nem sempre isso será possível*.

Por outro lado, autores como Rosembuj²⁶¹, Modé²⁶² e Molina²⁶³ defendem que a capacidade contributiva deve ser respeitada, também, pelos tributos extrafiscais sob o argumento de que para se construir um sistema tributário justo, cada indivíduo deve contribuir para com a coletividade – gastos públicos – na medida de sua riqueza. No entanto, o respeito à capacidade contributiva não impede que o Poder

²⁵⁸ SALIBA, *op. cit.* p. 239.

²⁵⁹ TORRES, Ricardo Lobo. **Curso de Direito financeiro e tributário**. 18º ed. São Paulo: Renovar, 2011. p. 97.

²⁶⁰ COÊLHO, Sacha Calmon Navarro. **Curso de direito tributário brasileiro**. 10º ed. Rio de Janeiro: Forense, 2009. p. 89.

²⁶¹ Rosembuj afirma que o princípio da capacidade contributiva não se opõe aos tributos extrafiscais. ROSEMBUJ, *op. cit.* p. 245.

²⁶² MODÉ, Fernando Magalhães. **Tributação Ambiental: a função do tributo na proteção do meio ambiente**. Curitiba: Juruá, 2003. p. 88.

²⁶³ MOLINA, Pedro M. Herrera. **Derecho Tributario Ambiental: La introducción del interés ambiental en el ordenamiento tributario**. Madrid: Marcial Pons, 2000. p. 165.

Público estabeleça uma variação do custo tributário de acordo com a (in)sustentabilidade de cada atividade econômica.

Isto porque, as atividades nocivas ao meio natural são atividades econômicas que visam ao lucro. Logo, se o agente econômico produz riqueza com a atividade degradante, ele possui capacidade econômica para pagar tributos. Ademais isso, o consumo também é uma manifestação de capacidade econômica²⁶⁴; portanto, a cobrança tributária também pode recair sobre os consumidores, uma vez que se eles possuem capacidade econômica para consumir, também possuem para pagar tributos.

Assim, a capacidade econômica, no caso dos tributos ambientais, deve ser mensurada conforme a capacidade contaminante potencial ou real do agente, como preleciona Rosembuj²⁶⁵:

[...] El tributo, entonces, se basa en el presupuesto de **la existencia objetiva de una capacidad contaminante potencial o real que, necesariamente el, debe calificar su hecho imponible**. El criterio ambiental de la legitimidad y justificación del tributo tiene como soporte el de quien contamina paga, que sirve para denotar la capacidad contaminante y para conotar su contenido económico y social (solidariedad colectiva) de cara al deber de contribuir al gasto público, conforme a la capacidad económica²⁶⁶. (Grifo nosso).

É válido destacar que, em alguns casos, a observância à capacidade contributiva precisa ser relativizada devido ao caráter indireto do tributo, como preleciona Modé²⁶⁷:

De toda forma, tributos há em que a aplicação do princípio da capacidade contributiva se torna impossível em sua plenitude (porque fundada em critérios hipotéticos, genericamente definidos), ou ao menos, economicamente inviável. É o caso dos denominados tributos indiretos, de que são espécies o imposto sobre a circulação de mercadorias e serviços de transporte interestadual e intermunicipal e de comunicação (ICMS) e o imposto sobre produtos industrializados²⁶⁸.

²⁶⁴ HERNÁNDEZ. *op. cit.* p. 94.

²⁶⁵ ROSEMBUJ, *op. cit.*, p. 245.

²⁶⁶ Tradução livre: “O tributo, então, baseia-se no pressuposto da existência objetivada de capacidade contaminante real ou potencial, necessariamente, deve qualificar seu fato gerador. O critério ambiental de legitimidade e justificação do tributo tem como suporte o princípio do poluidor-pagador, usado para designar a capacidade de contaminar e separar a sua (solidariedade coletiva) econômico e social vis a vis o dever de contribuir para a despesa pública, sob capacidade econômica.

²⁶⁷ MODÉ, *op. cit.* p. 88.

²⁶⁸ *Idid.* p. 88.

Conclui-se, então, que a capacidade contributiva deve ser observada no âmbito da tributação ambiental. No entanto, em algumas situações a aplicação deste princípio pode ser atenuada ou relativizada, como nos casos dos tributos indiretos.

Neste sentido, arrisca-se a dizer que o tributo é um instrumento econômico adequado para lidar com os problemas ecológicos, pois concretiza o princípio da solidariedade entre Estado e sociedade, como destaca Sebastião²⁶⁹:

[...] o tributo não é o único instrumento econômico de proteção ecológica disponível, mas há que se reconhecer que magnetiza em si a indispensável e efetiva solidariedade na utilização, conservação e restauração do bem ambiental, compatibilizando solidariedade coletiva e interesse geral.

O princípio da solidariedade, previsto pela Carta Constitucional brasileira de 1988, diz que o meio ambiente pertence a todos, portanto deve ser protegido tanto pelo Estado quanto pela sociedade. Este é o fundamento dos tributos ecológicos, qual seja: se todos irão usufruir dos benefícios prestados pela natureza, todos devem contribuir para a preservação dela. Sendo assim: “La necesidad de satisfacer el bien ambiental justifica la fiscalidad ecológica²⁷⁰”. Tal contribuição pode ser individual ou coletiva, através do pagamento de tributos. Neste sentido afirma Tupiassu²⁷¹ que:

[...] ainda que não contida expressamente na Constituição, a utilização dos tributos com fins extrafiscais encontra respaldo no próprio conteúdo sistemático do texto, constituindo-se em um dos instrumentos mais importantes para a consecução das funções positivamente relevantes a que se destina o Estado.

Além dos limites teóricos listados acima, os tributos ambientais precisam enfrentar uma série de dificuldades de cunho prático, a fim de serem efetivamente empregados no território brasileiro. As dificuldades mais marcantes são: a alta complexidade das questões ambientais nacionais; o elevado número de entes tributantes; o custo tributário demasiado elevado; e a falta de conhecimento da realidade dos agentes econômicos por parte do Estado – assimetria de informações entre o fisco e os contribuintes.

²⁶⁹ SEBASTIÃO, *op. cit.*, p. 227.

²⁷⁰ HERNANDEZ, *op. cit.*, p. 100.

²⁷¹ TUPIASSU, 2006, p. 122.

A alta complexidade das questões ambientais brasileiras é um desafio, pois por possuir um território bastante extenso, o Brasil comporta vários biomas e realidades sociais distintas, o que dificulta a criação de uma política ambiental nacional.

O elevado número de entes tributantes também dificulta a implementação de uma política tributário-ambiental. A título de ilustração, o Brasil possui 5597 entes com capacidade tributária, dentre eles, 5565 Municípios, 26 Estados e a União²⁷². Tantos entes tributantes faz com que existam políticas ambientais e tributárias isoladas e, até mesmo, contraditórias. Também dificulta a implementação de políticas em sede dos Municípios, já que estes nem sempre têm o apoio estatal. Tal fato é preocupante porque a maioria dos impactos ambientais advém de ações locais – isto é, ações que ocorrem no seio dos Municípios.

O custo tributário elevado também é um desafio que a tributação ambiental enfrenta no Brasil. Para se ter uma noção, o custo tributário brasileiro é um dos mais elevados da América Latina²⁷³. Assim, a sociedade clama por medidas capazes de reduzir a quantidade de tributos. Por isso, a solução que mais se coaduna com a nossa realidade, é a inserção do elemento ecológico nos tributos já vigentes e não a criação de uma nova modalidade de tributo. Demais disso, as políticas econômico-ambientais também devem estimular a concessão de incentivos às condutas positivas e não apenas onerar as condutas indesejadas.

Além do mais, o Estado nem sempre possui elementos informacionais suficientes sobre a realidade de um agente econômico^{274/275}. Isto significa que o Poder Público não sabe quanto de desconto tributário determinado agente econômico precisa receber para implementar uma mudança de comportamento. E, ainda, o ente público não consegue mensurar quais reais serviços ambientais estão sendo otimizados, tampouco se o agente econômico realmente está facilitando a prestação de serviços ambientais ou está apenas *mascarando* os danos ambientais provocados, a fim de obter vantagens tributárias.

²⁷²INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. Disponível em: <<http://www.ibge.gov.br/home>>. Acesso em: 5 fev. 2014.

²⁷³ VARSANO, Ricardo et. al. **Uma análise da carga tributária no Brasil**. Rio de Janeiro: IPEA, 1998. Disponível em: <http://www.en.ipea.gov.br/agencia/images/stories/PDFs/TDs/td_0583.pdf>. Acesso em: 31 jan. 2014.

²⁷⁴ Trata-se de uma falha de mercado chamada assimetria de informações já tratada no primeiro capítulo.

²⁷⁵ Esta não é uma dificuldade exclusiva da tributação ambiental, é uma dificuldade enfrentada pelo sistema tributário nacional como um todo.

Isto porque, é evidente que os agentes econômicos possuem mais informações sobre as atividades que exercem do que o fisco. Desta feita, eles sabem quanto lucram, conhecem bem o processo produtivo de seus produtos, sabem as medidas necessárias para tornar esse processo produtivo o mais sustentável possível e assim sucessivamente. A administração tributária utiliza as chamadas obrigações acessórias para colher as informações pertinentes as atividades sujeitas à tributação²⁷⁶.

Acontece que as informações fornecidas pelos contribuintes ao fisco, por meio das obrigações acessórias, nem sempre são verdadeiras ou suficientes. Em alguns casos, são falsas ou imprecisas e em outros o contribuinte se mantém omissos. Diante disso ocorre a assimetria de informações por seleção adversa²⁷⁷, uma vez que a administração tributária concede gravames ou incentivos tributários com base nas informações recebidas dos agentes econômicos e acaba desconsiderando aqueles agentes que se mantiveram omissos. Ocorre também um problema de risco moral, pois como afirma Carmo²⁷⁸:

[...] Os contribuintes sentem-se cada vez mais seguros de que não necessitam prestar informações ao Fisco, ou que basta prestar informações com determinado grau de consistência interna, sem que necessariamente espelhem sua realidade econômica.

Estes percalços encontrados pela tributação ambiental no Estado brasileiro podem ser mitigados através da integração deste instituto com a certificação ambiental, como será demonstrado nas próximas linhas. Assim, o tópico abaixo será dedicado ao estudo da certificação ambiental, bem como dos benefícios que ela pode proporcionar às políticas ecológicas, se for utilizada em conjunto com a tributação ambiental.

4.2 A CERTIFICAÇÃO AMBIENTAL NO BRASIL E AS DIFICULDADES ENCONTRADAS

Apesar de ser um instrumento econômico capaz de promover o desenvolvimento sustentável, a certificação ambiental ainda é pouco explorada no

²⁷⁶ CARMO, *op. cit.*, não paginado.

²⁷⁷ Para maiores informações sobre assimetria de informações, ler o capítulo 1 deste trabalho.

²⁷⁸ CARMO, *op. cit.*, não paginado.

Brasil, em comparação aos países desenvolvidos. A título de exemplo, segundo dados do INMETRO, até 2006, o Brasil tinha 2447 certificações ISO 14.001, enquanto que, no mesmo período, a Espanha já possuía 11125²⁷⁹.

Em pesquisa realizada por Kohlrausch, Campos e Selig²⁸⁰, na qual foram entrevistados consumidores de produtos orgânicos em dois supermercados localizados no Estado de Santa Catarina, constatou-se que os consumidores dão preferência aos produtos que respeitam os limites ambientais. Porém a maioria deles não sabe dizer em que consiste um selo verde, tampouco sabe identificá-lo na embalagem de um produto. Conclui-se que a falta de informação é uma das dificuldades que a certificação encontra no Brasil e tal fato diminui o interesse dos empreendedores em buscar este mecanismo.

Outro fator responsável pelo reduzido número de produtos certificados no Brasil é o alto custo do processo de certificação. Para obter um rótulo verde a empresa precisa se adequar aos padrões de produção exigidos pelo ente certificador. Além disso, geralmente precisa pagar uma taxa para obter a certificação e pagar para que seja realizada uma auditoria ambiental em sua empresa, a fim de comprovar a sustentabilidade do(s) produto(s). Desta forma, os produtores certificados terão gastos que os produtores convencionais não têm e isso vai influir no valor final do produto.

Então, no Brasil, a certificação, por si só, ainda não consegue maximizar o consumo dos produtos sustentáveis, pois este instrumento eleva o preço dos produtos, fazendo com que os consumidores de classe baixa não tenham acesso a tais bens de consumo. Ademais, uma grande parte dos brasileiros não consegue identificar uma certificação no rótulo de um produto, ou seja, a certificação ambiental “passa despercebida”.

Vale abrir um parêntese para apresentar alguns exemplos de certificações ambientais utilizadas no Brasil, que embora ainda não tenham atingido a maturidade desejada, já que não possuem todas as características listadas acima, não devem ser desconsiderados, tendo em vista que representam um grande avanço nacional na luta em prol do desenvolvimento sustentável.

²⁷⁹ INSTITUTO NACIONAL DE METROLOGIA, QUALIDADE E TECNOLOGIA. **Histórico dos certificados emitidos no mundo por continente**. p. 421-422. Disponível em: <<http://www.inmetro.gov.br/gestao14001/continentes.asp?Chamador=INMETRO14&tipo=INMETROEXT>>. Acesso em: 4 jan. 2014.

²⁸⁰ KOHLRAUSCH; CAMPOS; SELIG, *op. cit.*, não paginado.

Assim, o Brasil possui algumas certificações aplicadas em âmbito nacional, tais como a ISO 14.001, a Cerflor – Programa Brasileiro de Certificação Florestal –, Selo Casa Azul, da Caixa Econômica Federal e algumas certificações aplicadas apenas em âmbito local ou regional, tais como o Selo Verde, do Ceará; Selo Verde Oficial, de São Paulo; Município VerdeAzul; e o Selo Ecológico, no Pará²⁸¹.

A ISO é uma organização internacional que congrega mais de 100 países, entre eles o Brasil, e tem por objetivo a elaboração de critérios únicos, de cunho internacional, para se analisar a qualidade dos produtos. Sobre este tema nos ensina Assumpção²⁸² que:

A ISO, a International Organization for Standardization (Organização Internacional para Padronizações), que possui sede em Genebra, Suíça e foi fundada em 1946, é uma organização não governamental que congrega mais de 100 países, inclusive, o Brasil e tem como objetivo o desenvolvimento de normas internacionais consensuais e voluntárias para modelos de fabricação, comunicação, comércio internacional através de harmonização de suas normas. Em cada país-membro há um representante como, por exemplo, nos Estados Unidos, a American National Standards Institute (ANSI); na Alemanha, o Deutsches Institut für Normung (DIN) e, no Brasil, é a ABNT, a Associação Brasileira de Normas Técnicas.

Desta feita, a ISO foi fundada para facilitar o comércio internacional; pois, diante de tantas culturas e legislações distintas, se fez necessária a criação de uma norma internacional uniforme, seja para lidar com padrões de qualidade, seja para lidar com padrões ambientais. Assim, a ISO 9000 é uma norma internacional que traz os requisitos para uma gestão de qualidade em negócios, enquanto que a ISO 14000 traz os requisitos para a implementação de um Sistema de Gestão Ambiental – SGA²⁸³.

A ISO 14000 começou a ser discutida em 1993, momento em que se criou o Comitê Técnico 207, posteriormente subdividido em seis subcomitês e 20 grupos de trabalho, que se reuniam quatro vezes por ano, até que em junho de 1995, na Noruega, seis documentos tornaram-se projeto de norma internacional²⁸⁴.

²⁸¹ O objetivo deste trabalho não é estudo detalhado de todos os certificados ecológicos empregados no Brasil. De modo que os aqui apresentados servem apenas de exemplos para que se possa perceber o quão o Estado brasileiro ainda é imaturo no que tange à utilização de certificados verdes.

²⁸² ASSUMPÇÃO, Luiz Fernando Joly. **Sistema de Gestão Ambiental**. Curitiba: Juruá, 2013. p. 39.

²⁸³ Como a preocupação deste trabalho é com a promoção do desenvolvimento sustentável, só interessa o estudo da ISO 14.000.

²⁸⁴ ASSUMPÇÃO, *op. cit.*, p. 40-41.

Assim, a ISO 14000 é, na realidade, uma família de normas composta pela ISO 14001, que traz os requisitos para implementação de um sistema de gestão ambiental; ISO 14004 que elenca os princípios e diretrizes para implementação de um SGA; ISO 19.011 e 14015 que elencam as diretrizes para a realização de uma auditoria ambiental; ISO 14.021 e 14024 que tratam dos rótulos ambientais; ISO 14031 que trata da avaliação de desempenho ambiental; ISO 14040, 14041, 14042, 14043 que tratam da análise do ciclo de vida, dentre outras²⁸⁵.

Dentre todas as normas da série ISO 14000, a que se considera mais relevante, é a ISO 14001, por elencar os requisitos necessários à obtenção de uma certificação ambiental, como salienta Assumpção²⁸⁶:

A norma ISO 14001 é a única de sua família que possibilita a obtenção de certificado, pois ela descreve requisitos a serem cumpridos com posterior verificação e avaliação e as demais somente apresentam as diretrizes, orientações e atitudes a serem adotadas sem qualquer avaliação de desempenho da implementação das diretrizes sugeridas.

A ISO 14001 foi introduzida no Brasil em junho de 1996, por meio da NBR ISO 14001:1996. Posteriormente, foi revisada e substituída pela NBR ISO 14001:2004²⁸⁷. Sua finalidade é a implementação de um sistema de gestão ambiental, que consiste em um modelo organizacional capaz de fazer com que as empresas controlem e avaliem os impactos ambientais de suas atividades.

O SGA é composto pelo ciclo *plan, do, check, act* – PDCA –, que significa planejar, implementar, verificar as ações e analisar os resultados. Segundo D'isep²⁸⁸:

Após o estabelecimento da política ambiental (intenções e princípios em relação ao desempenho ambiental), é elaborado o plano, que consiste em estabelecer as metas, que deverão ser implementadas, posteriormente verificadas e analisadas, como o fito de melhorar resultados.

Este processo cíclico estimula melhorias contínuas, uma vez que sempre que acabar um ciclo do SGA, inicia-se outro, e assim sucessivamente, a fim de

²⁸⁵ POMBO, Felipe Ramalho; MAGRINI, Alessandra. Panorama de aplicação da norma ISSO 14001 no Brasil. **Gest. Prod.**, São Carlos, v. 15, n. 1, p. 1-10, jan./abr. 2008. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/gp/v15n1/a02v15n1>>. Acesso em: 13 jan. 2014.

²⁸⁶ ASSUMPÇÃO, *op. cit.*, p. 42.

²⁸⁷ D'ISEP, 2005, p. 221.

²⁸⁸ *Ibid.*, p. 222.

manter a proteção ambiental sempre atualizada com as novas tecnologias e novas necessidades que surgirem.

Desta feita, a empresa que implementar o SGA, pode requerer uma certificação ambiental que, por sua vez, é voluntária e depende da Análise do Ciclo de Vida – ACV – do produto ou atividade. É válido ressaltar que, para conseguir uma certificação ISO, a empresa precisa estar em consonância com toda a legislação ambiental do país em que é sediada.

Assim, a série ISO 14000 traz todas as diretrizes, princípios, requisitos e procedimentos necessários à certificação de uma empresa. E, caso uma empresa possua vários certificados, é recomendado que ela integre seus sistemas – ambiental, de qualidade, segurança do trabalho e de saúde – e por isso, surge o Sistema de Gestão integrada – SGI. Neste sentido prelecionam Pombo e Magrini²⁸⁹:

As empresas em todo o mundo tendem, de forma crescente, a incorporar novos aspectos às certificações, integrando seus diversos sistemas, pois começaram a perceber que seus sistemas de gestão da qualidade (norma ISO 9001) podem ser utilizados como a base para o tratamento eficaz das questões relativas ao meio ambiente e à segurança e saúde no trabalho (NORMA OHSAS 18001).

No Brasil a ISO é representada pela Associação Brasileira de Normas Técnicas – ABNT. Esta traduz as normas internacionais para o âmbito nacional, e o INMETRO é o órgão brasileiro que faz o credenciamento das empresas responsáveis pela emissão do certificado ISO 14001. E, segundo Pombo e Magrini²⁹⁰, o INMETRO possui em seu cadastro 20 empresas certificadoras.

A ISO 14.001 é a certificação ambiental mais completa aplicada em território nacional, pois apresenta quase a totalidade das características que devem estar presentes em um selo verde. Acontece que esta certificação demanda um alto investimento financeiro e tecnológico, e por isso é inacessível para grande parte das empresas nacionais. Além disso, é uma certificação criada para ser empregada em nível internacional, motivo pelo qual nem sempre se adequa à realidade de todos os países, principalmente dos que ainda estão em processo de desenvolvimento, como é o caso do Brasil.

A certificação florestal, por sua vez, vem sendo utilizada em todo o mundo, desde os anos 80. Os sistemas mais conhecidos em âmbito internacional são: o

²⁸⁹ POMBO; MAGRINI, *op. cit.*, p. 5.

²⁹⁰ *Ibid.*, *loc. cit.*

Forest Stewardship Council – FSC – e o Program for the Endorsement of Forest Certification Schemes – PEFC. O primeiro é bastante utilizado no Brasil.

O Brasil, por sua vez, em 2002, criou o seu sistema nacional de certificação florestal, a Cerflor, que em 2005 foi reconhecida pelo PEFC e, portanto, ganhou reconhecimento internacional.

A Cerflor foi desenvolvida dentro da estrutura do Sistema Nacional de Metrologia, Normalização e Qualidade Industrial – SINMETRO – que possui como órgãos o Conselho Nacional de Metrologia, Normalização e Qualidade Industrial – CONMETRO – e o Instituto Nacional de Metrologia, Normalização e Qualidade Industrial – INMETRO²⁹¹. Este último é o órgão acreditador das empresas que emitem o certificado Ceflor. E, ainda, a ABNT é a responsável pela criação e atualização das normas da Cerflor.

A Ceflor é regida pelos seguintes princípios: cumprimento da legislação ambiental; racionalidade no uso dos recursos florestais a curto, médio e longo prazo, em busca da sustentabilidade; zelo pela diversidade biológica; respeito pelas águas, solo e ar; desenvolvimento ambiental, econômico e social das regiões em que se insere a atividade florestal²⁹².

Desta feita, a Cerflor é uma certificação voluntária, emitida por um terceiro, que visa o bom manejo das florestas brasileiras e a cadeia de custódia. Isto significa que, os produtos retirados diretamente da floresta, desde que respeitem os limites ambientais, podem ser certificados – manejo de florestas –, bem como aqueles produtos que utilizam em seu processo de produção matérias-primas certificadas, como ocorre com uma gráfica que utiliza papel certificado – cadeia de custódia.

Sobre a cadeia de custódia dispõe Guéron²⁹³:

A certificação da cadeia de custódia envolve a avaliação da linha de produção de um produto de madeira, desde a árvore até a elaboração do produto final, para provar que a madeira utilizada na manufatura vem de uma floresta certificada, utilizando, para isso, um rótulo nos produtos.

²⁹¹ INSTITUTO NACIONAL DE METROLOGIA, QUALIDADE E TECNOLOGIA, *op. cit.*, não paginado.

²⁹² ZANETTI, *op. cit.*, p. 65.

²⁹³ GUÉRON, Ana Luisa. **Rotulagem e certificação ambiental**: uma base para subsidiar a análise da certificação florestal no Brasil. 2003. 102 f. Dissertação (Mestrado em Ciências em Planejamento Energético) – Pós-graduação em Engenharia, Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2003. Disponível em: <<http://ppe.ufrj.br/ppp/production/tesis/algueron.pdf>>. Acesso em: 28 dez. 2013.

A empresa certificada com a Cerflor passa ao consumidor a mensagem de que seu produto advém de uma floresta corretamente manejada, quanto aos aspectos ambiental, social e econômico. Assim, a empresa solicitante do selo deve estar em conformidade com a legislação ambiental, trabalhista, penal, civil e tributária do país.

A Cerflor representa um grande avanço, no que tange à utilização de certificações verdes, pois é um selo que se amolda às necessidades nacionais, porém peca por ser um selo unicriterial; isto é, não analisa todo o ciclo de vida do produto – ACV –, analisa apenas o momento da retirada da matéria prima da natureza.

Outra certificação nacional, aplicada no Brasil, é o Selo Casa Azul, da Caixa Econômica, que visa a estimular as construções sustentáveis no território pátrio. O modelo brasileiro não é uma novidade, já que outras certificações com a mesma finalidade já vinham sendo aplicadas ao redor do mundo, tais como o Processo Aqua, originado na França, em 1974; o Breeam, da Inglaterra, criado em 1992; o LEED, certificação americana, lançada em 2000, dentre outros. Estes selos também podem ser utilizados por empresas brasileiras.

Em 2010, o Brasil lançou, através da Caixa Econômica, o seu próprio modelo de certificação para edificações verdes. É uma certificação voluntária que atende aos empreendimentos financiados pela Caixa Econômica Federal e, portanto, está em perfeita sintonia com a realidade brasileira.

Para receber o Selo Casa Azul, o empreendimento precisa ter qualidade urbana, projeto e conforto, eficiência energética, conservar os recursos materiais, possuir uma gestão de águas e práticas sociais²⁹⁴. Cada categoria citada traz vários critérios que devem ser respeitados.

O Selo Casa Azul é interessante porque traz categorias de classificação: bronze, prata e ouro. Assim, os empreendimentos mais sustentáveis receberão a certificação ouro, enquanto os menos sustentáveis serão beneficiados com a certificação bronze. Para receber a certificação Casa Azul bronze, a construção civil precisa obedecer a 19 (dezenove) critérios obrigatórios; enquanto que para receber

²⁹⁴ CAMACHO, Nadia de Oliveira; ONGARO, Daniella; ZAMBRANO, Letícia Maria de Araújo. Requisitos para avaliação de sustentabilidade de empreendimentos de interesse social. In: ENCONTRO NACIONAL E ENCONTRO LATINO-AMERICANO SOBRE EDIFICAÇÕES E COMUNIDADES SUSTENTÁVEIS, 6., 2011, Vitória. **Anais...** Vitória: ELECS, 2011. Disponível em: <http://www.elecs2013.ufpr.br/wp-content/uploads/anais/2011/2011_artigo_135.pdf>. Acesso em: 15 jan. 2014.

o selo prata, precisa obedecer aos critérios anteriores e mais 6 (seis) de livre escolha; e, por fim, para receber o selo ouro, precisa preencher os critérios obrigatórios e mais 12 (doze) de livre escolha.

Os critérios retromencionados foram elaborados pela Caixa e totalizam 53 (cinquenta e três), dentre eles estão a pavimentação com RCD, facilidade de manutenção da fachada, utilização de madeira certificada – categoria conservação de recursos materiais –, sistema de descarga economizadora de água, áreas permeáveis – categoria gestão de águas –, educação ambiental dos empregados e moradores – categoria das práticas sociais –, lâmpadas de baixo consumo, sistema de aquecimento solar – categoria eficiência energética –, paisagismo, equipamento de lazer – categoria projeto e conforto – e recuperação de áreas degradadas – categoria qualidade urbana.

Entende-se que o ponto fraco do Selo Casa Azul é abarcar apenas um setor da economia: a construção civil. Mas, sua criação é louvável, principalmente por trazer uma variação de certificados conforme a sustentabilidade do bem. Esta característica deve ser empregada na certificação nacional que se sugerirá no capítulo 5.

Quanto aos selos locais ou regionais, há uma variedade maior empregada no Brasil; porém estudar-se-á apenas três deles, a título exemplificativo, por se acreditar que podem colaborar para com o desfecho desta pesquisa.

Neste diapasão, o Selo Verde do Ceará é uma certificação empregada em nível estadual. Foi criado pela lei estadual 15086, de 2011, e posteriormente regulamentado pelo Decreto estadual nº 31.256, de 2013. Este instrumento tem a finalidade de certificar produtos compostos por matéria-prima reciclada, como preleciona o art. 1º da lei nº 15.086/11:

Art. 1º Fica criado o Selo Verde para certificar produtos compostos por matéria-prima reciclada advinda de resíduos sólidos, para o gozo de benefícios e incentivos fiscais concedidos a contribuintes no Estado do Ceará, nos termos da legislação tributária específica²⁹⁵.

²⁹⁵ CEARÁ. Lei estadual nº 15.086, de 28 de dezembro 2011. Cria o selo verde para certificar produtos compostos de materiais reciclados e dá outras providências. **Diário Oficial [do] Estado do Ceará**, Fortaleza, 30 dez. 2011. Disponível em: <http://www.sefaz.ce.gov.br/Content/aplicacao/internet/legislacao_download/ano_2011/leis/15086.pdf>. Acesso em: 19 jul. 2014.

É possível a certificação de produtos resultantes da reciclagem de plástico, papelão, papel e resíduos sólidos da construção civil. Este último foi incluído pela lei estadual 15228, de 2012. A grande vantagem deste modelo é que as empresas certificadas receberão benefícios e incentivos tributários, isto é, o Estado do Ceará está fomentando a reciclagem de resíduos sólidos em seu território. Os produtos certificados – desde que sejam produtos da cesta básica – poderão ter sua base de cálculo do ICMS reduzida em 58,82% (cinquenta e oito e oitenta e dois por cento).

O Selo Verde, do Ceará, é concedido pela Superintendência Estadual do Meio Ambiente – SEMACE – e, como se trata de uma certificação voluntária, os custos advindos da aplicação e utilização do selo correm a cargo dos próprios contribuintes solicitantes.

A lei nº 15.086/2011 também criou a Taxa de Certificação de Selo Verde – TCSV – que serve para custear o controle, fiscalização e certificação dos produtos citados acima. Esta taxa será cobrada a cada bimestre, sendo isentos o microempreendedor individual, as microempresas e as empresas de pequeno porte. Desta forma, o Estado do Ceará está diminuindo os custos da certificação para as pequenas e médias empresas, a fim de que estas também possam se adequar à legislação ambiental e, conseqüentemente, serem beneficiadas com descontos tributários.

Conforme elenca o Decreto nº 31.256/2013, em seu art. 7º, para obter a referida certificação, o contribuinte deve fazer um requerimento à SEMACE e estar com a licença ambiental regular junto ao órgão competente; comprovar o pagamento da TCSV, por meio do Documento de Arrecadação Estadual – DAE –; entregar Certidão Negativa de Débitos Tributários ou Certificado de Regularidade Fiscal disponível no sítio da Secretaria da Fazenda – SEFAZ –; entregar autodeclaração atestando que os produtos, a seguir elencados, possuem os seguintes percentuais de matéria-prima reciclada: 54% (cinquenta e quatro por cento), no mínimo, para plástico; 89% (oitenta e nove por cento), no mínimo, para papel; 92% (noventa e dois por cento), no mínimo, para papelão; 100% (cem por cento) para resíduo sólido da construção Classe A e Classe B.

Mesmo após a concessão do selo verde, as empresas devem continuar respeitando aos requisitos elencados acima, sob pena de perder a certificação, bem como, os benefícios e incentivos fiscais dela advindos.

Como se percebe, o selo cearense não avalia o ciclo de vida do produto, analisa apenas uma etapa do processo de produção. É um selo unicriterial. Tal fato pode mitigar a eficácia deste instrumento no que tange à defesa dos bens naturais, uma vez que, embora resultante de reciclagem, o produto pode ser altamente poluente nas demais etapas do processo produtivo.

Contudo, não se pode deixar de elogiar o mecanismo cearense, por representar um grande avanço para a legislação ambiental brasileira. Primeiramente, porque o Estado está atuando positivamente na defesa do meio ambiente ao conceder benefícios tributários aos produtos ambientalmente certificados. Em um segundo momento, porque o programa é mais benevolente com as pequenas e médias empresas fazendo com que elas consigam se adequar aos requisitos necessários à obtenção da certificação ambiental. Desta forma, acredita-se que este mecanismo pode servir de inspiração para a criação de uma certificação nacional, multicriterial, e que seja utilizada como instrumento de política tributária, ou seja, pode dar ensejo a descontos ou gravames tributários.

Em que pese o sucesso do modelo cearense, ele não é uníssono no território brasileiro. Alguns selos verdes são criados pelos Estados e não são sequer efetivamente implementados, como é o caso do Selo Ecológico, no Pará, e Selo Verde, de São Paulo.

O selo paraense foi instituído pela lei estadual nº 6.251, de 1999. Tal dispositivo é composto por apenas quatro artigos que prelecionam o seguinte:

Art. 1º – Fica instituído o “Selo Ecológico”, como o objetivo de identificar produtos fabricados, produzidos e comercializados no Estado do Pará que não causem danos ao meio ambiente.

Art. 2º – Compete ao Poder Executivo designar o Órgão competente para a administração e aplicação das medidas necessárias à consecução dos objetivos de que trata esta Lei.

Art. 3º – No prazo de 120 (cento e vinte) dias a contar de sua publicação o Poder Executivo regulamentará a presente Lei.

Art. 4º – Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação²⁹⁶.

Como se percebe, tal dispositivo precisava ser regulamentado para que a certificação ambiental paraense entrasse, efetivamente, em vigor. Ocorre que, infelizmente, a regulação nunca ocorreu e a lei mencionada tornou-se letra morta.

²⁹⁶ PARÁ. Lei estadual nº 6.251, de 8 de novembro 1999. Institui o “Selo Ecológico” no Estado do Pará. **Diário Oficial [do] Estado do Pará**, Belém, 8 nov. 1999. Disponível em: <<http://www.sema.pa.gov.br/1999/11/08/9759/>>. Acesso em: 20 jul. 2014.

O selo paulista, por sua vez, criado em 2005 por intermédio da Lei estadual 11878, foi regulamentado pelo Decreto de nº 59968, mas também se tornou letra morta, uma vez que, como dispõe o art. 5º daquele Decreto, os critérios para concessão das duas modalidades de certificação estabelecidas pela lei paulista – Selo Verde Oficial do Estado de São Paulo e do Selo Município VerdeAzul – serão estabelecidos em resolução do Secretário do Meio Ambiente, ouvida a Comissão de Outorga. O problema é que tal resolução ainda não foi elaborada.

O Selo Verde Oficial paulista atua em âmbito estadual, é voluntário e deve ser concedido a empresas privadas ou públicas que respeitem os limites do meio ambiente. Tal certificação deve ser emitida pela Comissão de Outorga do Selo Verde oficial do Estado de São Paulo que, por sua vez, é formada por dois membros da Secretaria Estadual do Meio Ambiente, dois membros da Fundação Nacional do Meio Ambiente e dois membros escolhidos pela Política Ambiental do Estado de São Paulo.

Preleciona o art. 2º do Decreto nº 59.968/2013 que os membros da Comissão de Outorga do Selo Verde Oficial do Estado de São Paulo serão designados pelo Secretário do Meio Ambiente, mediante Resolução. Enquanto que os membros da Secretaria Estadual do Meio Ambiente serão indicados pelo Presidente da Fundação Nacional do Meio Ambiente "Dr. Ernesto Pereira Lopes".

Já o Selo Município VerdeAzul será concedido aos municípios paulistanos que sejam certificados no Ranking Ambiental Paulista, que possui dez diretrizes, quais sejam: Esgoto Tratado, Resíduos Sólidos, Biodiversidade, Arborização Urbana, Educação Ambiental, Cidade Sustentável, Gestão das Águas, Qualidade do Ar, Estrutura Ambiental e Conselho Ambiental.

Ocorre que, como mencionado anteriormente, os critérios para concessão do Selo Verde Oficial do Estado de São Paulo e do Selo Município VerdeAzul deveriam ser estabelecidos em Resolução do Secretário do Meio Ambiente, que nunca foi criada.

Diante de todo o exposto, conclui-se que a certificação é um instrumento econômico-ambiental ímpar, pois proporciona melhorias para o meio ambiente, para o empreendedor e para o consumidor que terá acesso a informações sobre o processo produtivo dos bens que consome. Por tal motivo, acredita-se na necessidade de criar uma certificação ambiental nacional que obedeça a todas as características listadas anteriormente e se adeque à realidade e necessidades

brasileiras. Em outras palavras, deve-se criar uma certificação que estabeleça critérios relativamente uniformes²⁹⁷ a todos os estados e municípios brasileiros.

Ocorre que, para que isto se concretize o Estado precisa lidar com as dificuldades que este instrumento enfrenta no Brasil e tentar mitigá-las. Assim, o Poder Público deve criar mecanismos capazes de diminuir os custos do processo de certificação; bem como, deve informar a população a respeito dos benefícios de um produto verde e ensinar os consumidores a identificar tais produtos.

Neste sentido, acredita-se que a tributação ambiental é um instrumento capaz de mitigar os referidos empecilhos à implementação de uma certificação nacional no Brasil pelos motivos que serão explanados a seguir.

4.3 CERTIFICAÇÃO COMO INSTRUMENTO DE POLÍTICAS TRIBUTÁRIAS AMBIENTAIS: ESTRATÉGIA PARA MITIGAR MUTUAMENTE AS DIFICULDADES DE AMBOS OS INSTRUMENTOS

A certificação e a tributação ambientais são instrumentos econômicos que podem ser bastante úteis na busca pelo desenvolvimento sustentável. Porém, como o desenvolvimento sustentável é uma meta complexa, já que visa combinar a sustentabilidade ambiental, social e econômica, é muito rara – senão impossível – a construção de um instrumento, que se preste a esse propósito, perfeito, sem nenhum ponto fraco. Então, não poderia ser diferente com a certificação e tributação ambientais, que apesar de serem instrumentos positivos, possuem algumas fraquezas.

No entanto, as fraquezas destes instrumentos podem ser mitigadas se forem utilizados em conjunto. Em outras palavras, acredita-se que a certificação e tributação ambientalmente orientadas são mecanismos complementares, de tal forma que se forem utilizados em conjunto a eficácia de ambos poderá ser maximizada mutuamente.

Como já demonstrado outrora, a rotulagem ecológica tem a finalidade de modificar os padrões de produção e consumo de uma determinada sociedade, a fim de prevenir danos ambientais, assim como é capaz de melhorar a competitividade

²⁹⁷ Relativamente uniformes porque o Brasil é um país com dimensões continentais e cada estado ou município também possui suas peculiaridades que merecem ser respeitadas.

dos produtos brasileiros no mercado nacional e internacional²⁹⁸. No entanto, é pouco utilizada no Brasil, pois demanda um alto investimento tecnológico e financeiro para a sua obtenção. Por ser tratar de um país ainda em desenvolvimento, são raras as empresas nacionais que possuem um arcabouço tecnológico e financeiro dentro dos padrões necessários. Além do que, os selos verdes são pouco divulgados ou compreendidos dentre os consumidores brasileiros.

Diante disso, pode-se utilizar a tributação ambiental para reduzir tais dificuldades enfrentadas pelos selos ecológicos. Isto porque, como dito outrora, os impostos ambientais, orientados pelo princípio da seletividade, podem variar conforme a essencialidade ecológica dos bens e serviços; isto é, é possível aumentar o custo tributário dos bens e serviços ambientalmente nocivos, assim como é possível reduzir o custo tributário, através da concessão de descontos tributários, dos produtos que promovem serviços ambientais.

Alguém pode estar se perguntando “Como associar a variação do custo tributário com as certificações ambientais?”. Pode-se seguir uma lógica não tão complicada para essa implementação: como os produtos certificados são menos danosos à natureza do que os demais dispostos no mercado, eles ensejam um desconto ou benefício tributário. Desta forma, os empreendedores serão recompensados pelos altos gastos empregados para obter uma certificação.

Em contrapartida, o Estado pode se valer da certificação ou ausência dela para onerar o custo tributário dos produtos e serviços nocivos ao meio ambiente. Dito de outra forma, o Estado onerará o custo tributário dos produtos não certificados, pois se supõe que eles são mais danosos ao meio natural do que os certificados, gerando mais externalidades negativas a serem corrigidas pelo Poder Público.

Demais disso, o Estado precisa de recursos financeiros para financiar suas políticas públicas. Logo, se conceder determinados incentivos fiscais precisa *recuperar* a receita dispensada de alguma forma. Então, nada mais coerente do que dispor de recursos para beneficiar os empreendedores *amigos do meio ambiente* e, ao mesmo tempo, tentar arrecadar mais tributos onerando a cobrança dos empreendedores predadores.

²⁹⁸ Sobre a relação tributação ambiental versus competitividade ler MODÉ, *op. cit.* p. 105-109.

Desta forma, os bens e serviços certificados terão um custo tributário mais brando do que os bens não certificados e isso certamente refletirá no preço final do produto. Nestes termos, a rotulagem ecológica maximizará sua eficácia, tendo em vista que além de promover a sustentabilidade ambiental, promoverá a sustentabilidade econômica, elevando a competitividade e a preferência por produtos verdes, em detrimento dos demais.

Outrossim, o aumento de certificações, por si só, é um meio de divulgação deste instituto, ou seja, quanto mais empresas forem certificadas, mais informações a respeito deste mecanismo serão transmitidas à sociedade, tendo em vista que os próprios empreendedores se encarregarão de informar à população sobre as benesses dos selos verdes e como identificá-los. No entanto, não se pode esquecer que o Poder Público também tem o dever de passar este tipo de informação aos cidadãos, tendo em vista que o processo informativo corrobora para a implementação de uma educação ecológica.

Além de maximizar a eficácia dos selos verdes, a integração da certificação com a tributação ambiental, também pode mitigar os pontos fracos desta última.

Neste sentido, a certificação ambiental é capaz de descomplicar o tratamento tributário das questões ambientais brasileiras, visto que o selo verde multicriterial, que se pretende analisar, deve levar em conta todo o ciclo de vida do produto – ACV. Isso faz com que as eventuais vantagens ou onerações tributárias poderão ser aplicadas considerando se o processo produtivo respeita a natureza de forma global, servindo a estimular, ao mesmo tempo, fontes de energias limpas, conservação das florestas, economia de água, o uso de materiais recicláveis, dentre outros. Então, o Estado não precisa mais escolher qual impacto ambiental vai considerar primeiramente, pois com a certificação, ele pode integrá-los ao esquema tributário de uma só vez.

Além disso, ao adotar essa postura, a administração tributária pode garantir maior celeridade nas discussões ambientais. Portanto os certificados verdes podem tornar a tributação ambiental mais pragmática.

Uma certificação de âmbito nacional – que será proposta no capítulo 5 – também pode lidar com a questão do número elevado de entes tributantes e a existência de políticas tributárias não integradas e, por vezes, contraditórias. É válido destacar que a CRFB, em seu art. 225, prevê a necessidade de políticas ambientais integradas com todos os entes da federação.

Assim, defende-se a criação de uma certificação nacional que seja gerida pelo Estado, estabeleça uma marca coletiva, tenha um conteúdo ambiental, seja acessível a todos os agentes econômicos, voluntária, multicriterial, não enganosa, periódica e estimulada pelo Poder Público. Este selo poderá ser utilizado por todos os entes federados de forma indistinta, fato que facilitará a implementação de tributos ambientais, uma vez que os entes federados conhecerão as realidades ambientais de seus contribuintes²⁹⁹.

A certificação, enquanto instrumento de políticas tributário-ambientais, também se presta a diminuir o custo tributário de algumas atividades, qual sejam: as atividades sustentáveis. Ela ajuda a ampliar o espaço para incentivos fiscais. No entanto, é importante manter um espaço residual para arrecadar recursos e desestimular as atividades malélicas ao meio natural. Assim sendo, os produtos não certificados, aqueles que provocam impactos ambientais negativos, devem ter seu custo tributário onerado.

Outra benesse trazida pela certificação ambiental é que ela possibilita a cooperação entre Poder Público e sociedade civil em prol de um meio ambiente equilibrado. Isto é positivo, pois faz com que as políticas ambientais sejam concretizadas pela própria população – com a regulação do Estado – o que reduz o tempo de implementação das urgentes medidas para redução dos impactos ambientais, além de dispensar a estrutura administrativa estatal deste ônus. Assim, o Estado gastará menos e, portanto, demandará menos recursos – obtidos através da tributação – da sociedade³⁰⁰.

É importante mencionar que a tributação ambiental deve ser direcionada diretamente ao problema ou fonte poluidora que deseja regular, mas para isso é: “[...]necessário que o legislador disponha de informações que lhe permitam o entendimento sobre todo o ciclo de vida do produto [...]”³⁰¹. No entanto, estas informações nem sempre estão disponíveis, dando causa à falha das assimetrias de informações.

²⁹⁹ O Simples Nacional é um exemplo de mecanismo que, com a participação de todos os entes federados, conseguiu fomentar as atividades dos pequenos e médios empreendedores nacionais, possibilitando uma reforma tributária silenciosa.

³⁰⁰ Além do mais, alguns autores defendem que a tributação ambiental pode proporcionar uma redução no custo tributário de outros tributos – que recaiam sobre capital e trabalho. Este fenômeno é conhecido como *Duplo dividendo*, isto é, os tributos ecológicos se prestam, não somente, para proteger os bens naturais, mais também para fomentar a economia, na medida em que mitiga os tributos que recaem sobre o trabalho e capital.

³⁰¹ MODÉ, *op. cit.*, p. 101.

A rotulagem ecológica, por ser um mecanismo informativo, também se presta a regular as assimetrias de informações entre o fisco e os contribuintes, pois facilita o acesso do Estado às informações necessárias para implementação da variação do custo tributário coadunada com a causa ambiental. Isso é possível porque o agente econômico precisa oferecer uma série de informações ao ente certificador para conseguir um selo verde; além de serem auditados, periodicamente, pelo agente certificador, a fim de fiscalizar a veracidade das informações prestadas. Desta forma, o ente público terá acesso a estas informações, motivo pelo qual será mais fácil identificar quem tem o processo produtivo mais e/ou menos sustentável e, conseqüentemente, quem merece gravames ou exonerações tributárias.

Percebe-se, então, que a utilização conjunta dos dois institutos destacados acima se coaduna com o propósito interventor da CRFB. Após uma leitura sistemática da Carta Magna de 1988, percebe-se que o Estado brasileiro pode regular a economia – vide capítulo 1 – preferencialmente de forma indireta. Isto é justamente o que a certificação e tributação ambiental visam a fazer. Estes instrumentos podem ser usados pelo Estado, conjuntamente, para regular indiretamente a economia e estimular práticas sustentáveis, tendo em vista que a proteção ambiental também é um dos objetivos da ordem econômica brasileira.

Além do mais, esta utilização conjunta também é atrativa para os investidores estrangeiros que já utilizam ou pretendem utilizar um processo produtivo *amigo do meio ambiente*, pois no Brasil eles terão incentivos tributários para atuar desta forma.

5 PARÂMETROS PARA UTILIZAÇÃO DA CERTIFICAÇÃO AMBIENTAL COMO CRITÉRIO PARA VARIAÇÃO DO CUSTO TRIBUTÁRIO

Já ficou demonstrado alhures que a certificação e tributação ambientalmente orientadas são instrumentos complementares que podem ser trabalhados em conjunto, a fim de maximizar a eficácia de ambos, mutuamente.

Ocorre que, além de demonstrar o caráter complementar dos institutos em comento, este estudo pretende trazer sugestões de parâmetros para a implementação de um modelo de certificação ambiental, empregada em âmbito nacional, utilizada enquanto critério para variação do custo tributário – ou melhor, o modelo proposto sugere que as certificações verdes dêem ensejo a descontos ou gravames tributários – e que se amoldem à realidade e necessidades do Brasil³⁰². Por tal razão, denominar-se-á a proposta a seguir delineada de *Certificação Nacional Tributário-Ambiental*.

Não é demais destacar que a criação de uma Certificação Nacional Tributário-Ambiental estaria em consonância com os ditames constitucionais, pois seria capaz de promover a defesa do meio ambiente e estimular a economia nacional, tudo em conformidade com os art. 170 e 225 da Carta Constitucional de 1988. Outrossim, o implemento de uma política que abarque todos os entes federados concretiza o disposto do art. 23 do mesmo diploma legal, tendo em vista que a proteção do meio ambiente é competência comum da União, dos Estados, Distrito Federal e Municípios.

Também é importante frisar que a CRFB de 1988 preleciona que o Estado e a sociedade civil têm o dever de preservar o meio natural para as presentes e futuras gerações. Dito isto, conclui-se que a atual Carta Constitucional autoriza a intervenção estatal na economia, a fim de proporcionar o bem-estar social e, como já mencionado outrora, um meio ambiente saudável é uma prerrogativa necessária para se alcançar o bem-estar dos seres humanos.

Neste sentido, a CRFB de 1988 permite a intervenção estatal no domínio econômico, mediante estímulos e/ou desestímulos monetários, cambiais e fiscais, tais como os aqui apresentados. Permite, inclusive, de forma subsidiária, a

³⁰² Não se defende a utilização da ISO 14.001 por se acreditar que o Brasil carece de uma certificação que se amolde de forma mais precisa às necessidades locais.

intervenção estatal na economia de forma direta. Isto leva a crer que a atual Constituição prega pelo Estado do bem-estar social, como ensina Koury³⁰³:

A análise da ideologia constitucionalmente adotada pela CRFB/1988 demonstra a clara opção do constituinte pelo Estado do bem-estar social, modelo que, por certo, só poderá ser substituído se houver mudança profunda dos compromissos constitucionais, o que só poderia ser viabilizado por uma nova carta³⁰⁴.

Outro ponto positivo é que, de uma forma geral, esta política mitigará a assimetria de informações entre o fisco e os contribuintes. Em outras palavras, o fisco – federal, estadual e municipal – terá acesso às informações prestadas pelo contribuinte certificado, através das quais conhecerá melhor a realidade de cada empreendedor ou setor, facilitando, assim, a implementação de políticas tributárias personalizadas e o maior controle da sonegação fiscal.

Fator relevante que também pesa a favor de qualquer política econômico-ambiental é a redução dos gastos administrativos por parte do Estado, pois a certificação ambiental nacional estimulará mudanças comportamentais, fazendo com que empreendedores e consumidores adiram à *onda do consumo e produção verde* e/ou internalizem suas externalidades ambientais negativas. Isto significa que o Poder Público gastará menos com medidas preventivas ou reparatórias de danos ambientais. Demais disso, o Estado reduzirá seus gastos também com saúde pública, tendo em vista que muitas enfermidades são ocasionadas pela falta de saneamento básico ou poluição exacerbada.

A partir das razões expostas acima é que se vislumbra a possibilidade, ou até mesmo necessidade, de se implementar um sistema de Certificação Nacional Tributário-Ambiental no Brasil.

³⁰³ KOURY, Suzy Elizabeth Cavalcante. A CRFB/1988 encontra Keynes: a viabilidade do Estado Social nos momentos de crise. In: DIAS, Jean Carlos; GOMES, Marcos Alan de Melo (Coord.). **Direito e Desenvolvimento**. Rio de Janeiro: Forense; São Paulo: Método, 2014.p. 462.

³⁰⁴ Koury afirma que, muito embora a CRFB/88 pregue o Estado do bem-estar social, este ideal ainda não foi concretizado no Brasil. Nas palavras da autora: “[...] sequer foi efetivado o Estado do bem-estar social, eleito como sua ideologia, o que precisa ser feito com urgência para a redução das desigualdades”. KOURY, 2014, p. 467.

5.1 A POSSIBILIDADE/NECESSIDADE DE CRIAR UMA CERTIFICAÇÃO NACIONAL TRIBUTÁRIO-AMBIENTAL INSPIRADA NO SIMPLES NACIONAL

Sugere-se primeiramente que a certificação a ser implementada deve possuir todas as características listadas no capítulo 3, quais sejam: reconhecimento de direito público, funcionamento como marca coletiva, conteúdo ambiental, acessibilidade, voluntariedade, estimulação, multicriterialidade, veracidade e periodicidade.

Assim, a certificação ambiental deve ser controlada pelo Poder Público direta ou indiretamente, agregar valor ou maximizar a demanda por produtos verdes, ser acessível aos empreendedores de todas as regiões brasileiras, sejam eles de grande, médio ou pequeno porte, ser estimulada e não imposta pela legislação ambiental-tributária e analisar todo o ciclo de vida do produto. Ademais, os agentes que desejam obter, bem como os que já obtêm uma rotulagem ecológica devem ser fiscalizados periodicamente, a fim de estimular a veracidade das informações fornecidas ao consumidor.

As sugestões para a criação de uma certificação nacional são inspiradas no Simples Nacional (SN) no que tange à utilização uniformizada, por todos os entes federados, de um mesmo instrumento que irá fomentar a variação do custo tributário, de acordo com a sustentabilidade dos bens e serviços. Isto porque, conforme já mencionado, o Brasil possui 5.598 entes federados que, por muitas vezes, utilizam políticas econômico-ambientais contraditórias e não integradas, fato este que dificulta a promoção do desenvolvimento sustentável no país. Nas palavras de Naylor³⁰⁵:

Na atualidade, a República Federativa do Brasil constitui-se da União, de 26 estados, do Distrito Federal e de 5.560³⁰⁶ municípios. Cada um desses entes da Federação instituiu os impostos constitucionalmente determinados como de sua competência privativa, além de outros tributos. **Isto faz com que o sistema tributário brasileiro seja um dos mais complexos já vistos e apresente uma das maiores cargas tributárias em todo o mundo.** (Grifo nosso)

³⁰⁵ NAYLOR, Carlos Mauro. **Fundamentos constitucionais do Simples Nacional**. Disponível em: <<http://egov.ufsc.br/portal/sites/default/files/anexos/16394-16395-1-PB.pdf>>. Acesso em: 28 jul. 2014.

³⁰⁶ Este dado está desatualizado, segundo o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, nos dias atuais o Brasil possui 5.570 municípios.

Arretche³⁰⁷ afirma que a autonomia política e fiscal dada aos Estados e Municípios em um modelo federativo, tal qual o brasileiro, permite que estes entes adotem políticas públicas próprias, independente da agenda do Governo Federal. O ponto positivo é que as políticas são adaptadas conforme as necessidades locais, porém o lado negativo é: “[...] a elevação generalizada do gasto acompanhada de superposição e a dispersão das ações³⁰⁸”. Assim, a mesma autora defende que a União deve coordenar as políticas públicas, a fim de integrar as decisões dos diversos governos locais, bem como para corrigir desigualdades de capacidade e gasto entre Estados e municípios.

Nesse sentido, é válido abrir um parêntese para analisar o processo político de implementação do Simples Nacional no Brasil. De antemão, frisa-se que tal processo ocorreu lentamente e contou com o apoio de uma considerável camada da população e, mesmo após a publicação da Lei Complementar (LC) nº 123/2006 – lei que instituiu o Simples Nacional –, advieram outras normas positivadas – LC 127/2007³⁰⁹, 128/2008³¹⁰, 133/2009³¹¹ e 139/2011³¹² – visando o aprimoramento desta política. Desta forma, afirmam Gomes e Guimarães³¹³ que:

[...] a Lei Geral das MPEs acabou por ter a presença de demandas recorrentes, por exemplo, a favor do aumento dos limites de enquadramento e da inclusão de outros setores da atividade econômica. Com a diferenciação de alíquotas também surgem demandas voltadas para inclusão ou transferência para tabelas de tributação mais favoráveis. Nesse sentido, a dinâmica da implementação também é verificada na realização de ajustes e melhorias, segundo demonstram os exemplos acima.

O Simples Nacional veio à baila para conceder um tratamento diferenciado às pequenas e médias empresas em atendimento aos art. 170 e 179, ambos da

³⁰⁷ ARRETICHE, Marta. Federalismo e Políticas Sociais no Brasil: problemas de coordenação e autonomia. **São Paulo em Perspectiva**, v. 18, n. 2, p. 17-26, 2004. Disponível em: <<http://www.fflch.usp.br/dcp/assets/docs/Marta/ArretcheSPP2004.pdf>>. Acesso em: 15 ago. 2014. p. 20

³⁰⁸ *Ibid.*, p. 20

³⁰⁹ A LC 127/2007 estabeleceu a migração de atividades do setor de serviço do Anexo V, do Simples Nacional, para o Anexo III, onde as alíquotas de tributação são mais baixas.

³¹⁰ A LC 128/2008 cria regras a fim de abarcar o microempreendedor individual no Simples Nacional.

³¹¹ A LC 133/2009 modifica o enquadramento das atividades de produções cinematográficas, audiovisuais, artísticas e culturais no Simples Nacional.

³¹² A LC 139/2011 aumenta o limite para enquadramento de micro e pequenas empresas no Simples Nacional, para recebimento de benefícios nas operações de exportação e diminuição de algumas alíquotas.

³¹³ GOMES, Eduardo Rodrigues; GUIMARÃES, Fabrícia. A política de simplificação e renúncia fiscal para as micro e pequenas empresas no Brasil e o pacto federativo: uma análise do Simples Nacional. **Revista de ciência política: Teoria e Pesquisa**, v. 21, n. 2, p. 34-47, jul./dez. 2012. Disponível em: <<http://dx.doi.org/10.4322/tp.2013.001>>. Acesso em: 1 ago. 2014. p. 39.

CRFB de 1988, visando estimular o pequeno e médio empresário. Esta política visa à simplificação administrativa, previdenciária, creditícia e tributária das microempresas. Quanto à simplificação tributária, estabelece que a arrecadação, fiscalização e cobrança do Imposto sobre a renda e proventos de qualquer natureza (IR), Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI), Contribuição Social sobre o Lucro Líquido (CSLL), Contribuição para o financiamento da Seguridade Social (COFINS), Contribuição para o PIS/PASEP, Contribuição Patronal Previdenciária (CPP), Imposto sobre Circulação de Mercadorias e prestação de Serviços de Transporte interestadual, intermunicipal e de comunicação (ICMS) e Imposto sobre Serviços de qualquer natureza (ISS) devem ser unificadas.

Antes da implementação do Simples Nacional, já existia o Simples Federal, programa que possibilitava a arrecadação, fiscalização e cobrança unificada de impostos federais para as microempresas e empresas de pequeno porte. Havia também a possibilidade dos demais entes federados, estados e municípios, aderirem ao Simples Federal³¹⁴.

Como o Simples Federal não conseguiu unificar os tributos dos entes federados distintos – no que diz respeito às microempresas e empresas de pequeno porte – de forma satisfatória e diante da necessidade de concretizar os princípios constitucionais do favorecimento das microempresas e empresas de pequeno porte, da simplificação e da redução das obrigações dessas empresas e do tratamento jurídico diferenciado a elas, dispostos explicitamente no art.170, IX e art.179 da Carta Constitucional, surgiu à necessidade de emendar a Constituição Federal – Emenda Constitucional (EC) 42/2003 – para tornar possível a criação do Simples Nacional. Assim, a EC 42/2003 incluiu a alínea d, no inciso III do art. 146 da CRFB, bem como o parágrafo único deste dispositivo, passando este artigo a ter a seguinte redação:

Art. 146. Cabe à lei complementar:

- I - dispor sobre conflitos de competência, em matéria tributária, entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios;
- II - regular as limitações constitucionais ao poder de tributar;
- III - estabelecer normas gerais em matéria de legislação tributária, especialmente sobre:

³¹⁴ Nas palavras de Santiago: “Todavia, essa possibilidade de inclusão do ICMS ou do ISS no Simples Federal não teve efetividade. Raríssimos Municípios fizeram a adesão – pouco mais do que uma centena. Alguns Estados assinaram o convênio, mas nenhum permaneceu.” SANTIAGO, Silas. **Simples Nacional: o exemplo do federalismo fiscal brasileiro**. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2013. p. 25.

a) definição de tributos e de suas espécies, bem como, em relação aos impostos discriminados nesta Constituição, a dos respectivos fatos geradores, bases de cálculo e contribuintes;

b) obrigação, lançamento, crédito, prescrição e decadência tributários;

c) adequado tratamento tributário ao ato cooperativo praticado pelas sociedades cooperativas.

d) definição de tratamento diferenciado e favorecido para as microempresas e para as empresas de pequeno porte, inclusive regimes especiais ou simplificados no caso do imposto previsto no art. 155, II, das contribuições previstas no art. 195, I e §§ 12 e 13, e da contribuição a que se refere o art. 239.

Parágrafo único. A lei complementar de que trata o inciso III, d, também poderá instituir um regime único de arrecadação dos impostos e contribuições da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, observado que:

I - será opcional para o contribuinte;

II - poderão ser estabelecidas condições de enquadramento diferenciadas por Estado;

III - o recolhimento será unificado e centralizado e a distribuição da parcela de recursos pertencentes aos respectivos entes federados será imediata, vedada qualquer retenção ou condicionamento;

IV - a arrecadação, a fiscalização e a cobrança poderão ser compartilhadas pelos entes federados, adotado cadastro nacional único de contribuintes.

Art. 146-A. Lei complementar poderá estabelecer critérios especiais de tributação, com o objetivo de prevenir desequilíbrios da concorrência, sem prejuízo da competência de a União, por lei, estabelecer normas de igual objetivo. (Grifo nosso).

Após a EC 42/2003 o Simples Nacional foi instituído pela LC 123/2006 e, como dito outrora, aprimorado pelas LC 127/2007, LC 128/2008, LC 133/2009 e LC 139/2011. Antes de ser implementada, esta política foi alvo de infinitos debates entre a Receita Federal, os grupos de apoio aos microempresários e a frente parlamentar que defendia a adoção de tal modelo³¹⁵ e de intensas articulações políticas, uma vez que se trata de uma política nacional que interfere na arrecadação de receitas de uma vasta gama de entes federados, motivo pelo qual toda e qualquer política tributária deste porte demanda articulações políticas e uma forte comoção social.

Conseguir a integração entre as administrações tributárias de diferentes entes federados é uma tarefa complexa e, por isso, Santiago³¹⁶ afirma que o

³¹⁵ Gomes e Guimarães afirmam que: “A parte principal dos debates, na Câmara, ocorreu na tramitação na Comissão Especial, tendo como interlocutores, de um lado, os representantes do Sebrae, da Frente Empresarial e da Frente Parlamentar e, de outro, os representantes da Receita Federal e do Confaz. Em depoimento ao Sebrae (Sebrae, 2007: 54), Haully afirmou que foram realizadas mais de 40 reuniões apenas com a Receita Federal. As questões envolviam o valor da renúncia fiscal provocada com o Simples Nacional – que, para seus defensores, seria rapidamente compensada pela formalização de novos negócios – e o receio de alguns estados (principalmente os menores) e municípios de perderem receita com este novo regime. O argumento, ao qual seus partidários recorreram mais uma vez, foi que a perda seria momentânea e apenas para a Receita Federal”. GOMES; GUIMARÃES, *op. cit.* p. 41.

³¹⁶ SANTIAGO, *op. cit.*, p. 26-27.

Simples Nacional enfrentou dificuldades de naturezas distintas, porém conseguiu contorná-las.

Uma das dificuldades enfrentadas foi encontrar meios de preservar a autonomia de todos os entes da federação. O Simples Nacional conseguiu isto através de um conjunto de medidas, tais como a criação do Comitê Gestor do Simples Nacional (CGSN) composto por representantes da União, dos Estados e dos Municípios; a autonomia legislativa restou preservada na medida em que os Estados e Municípios continuaram com a prerrogativa de legislar a respeito das alíquotas de ICMS e ISS, respectivamente, desde que respeitem os limites impostos pela LC 123/2006; todos os entes federados podem fiscalizar as operações das micro e pequenas empresas, assim como opinar em outras questões relativas à execução do SN.

Outro desafio encontrado por uma política de âmbito nacional é a abrangência territorial e geográfica do Brasil, assim como as peculiaridades de cada região. Este problema foi superado a partir da criação de uma plataforma tecnológica única e acessível a todos os entes federados através da internet. Demais disso, as dificuldades existentes devido às diferenças regionais foram mitigadas através da criação de limites diferenciados para efeito do recolhimento do ICMS e ISS, na forma do Simples Nacional, de acordo com a participação dos Estados no Produto Interno Bruto (PIB). Nestes termos, preleciona Gomes e Guimarães³¹⁷: “A forma encontrada pelo legislador para diminuir o impacto do Simples Nacional nos entes da federação, principalmente em estados menores, foi a definição de sublimites regionais de acordo com a participação dos Estados no PIB [...]”.

Outro ponto importante que merece ser lembrado é o fato de que a transferência da receita que compete aos Estados, advinda da cobrança de ICMS, e a que compete aos Municípios, proveniente do ISS, é realizada diretamente ao ente competente, ou seja, o contribuinte paga os tributos de forma simplificada e o banco centralizador das operações, que neste caso é o Banco do Brasil, distribui diretamente a cada ente federado aquilo que lhe cabe, sem qualquer intermediação

³¹⁷ GOMES; GUIMARÃES, *op. cit.* p. 43

por parte da União³¹⁸. Este detalhe foi um pleito dos Estados e Municípios e seu acatamento gerou mais segurança às administrações estaduais e municipais.

O Simples Nacional provocou uma mudança de paradigma nas políticas tributárias, e segundo o jornalista Nassif³¹⁹, este sistema pode: “ser o laboratório para grandes mudanças nos paradigmas fiscais, trabalhistas e creditícios do país”. No mesmo sentido, Santiago destaca que: “É possível avançar na integração. O modelo pode servir de subsídio à administração compartilhada de outros tributos – total ou parcialmente – e também para as demais questões federativas³²⁰”. Desta feita, acredita-se que o SN dá ensejo a criação de outras políticas tributárias compartilhadas entre todos os entes da federação brasileira, tais como a política tributário-ambiental aqui delineada.

5.2 PARÂMETROS PARA A CRIAÇÃO DE UMA CERTIFICAÇÃO NACIONAL TRIBUTÁRIO-AMBIENTAL NO BRASIL

Assim, caso os governantes brasileiros despertem para a necessidade de conjugar o uso da tributação com a rotulagem ecológica propõe-se a criação de uma certificação ambiental nacional que sirva de parâmetro para implementação de políticas tributário-ambientais uniformizadas e integradas. Portanto, este novo modelo, apesar de ser coordenado pela União, deve contar com a participação dos Estados e Municípios. Por isso, sugere-se a criação de um Comitê Gestor de Certificações Ambientais – CGCA –, semelhante ao CGSN, presidido por um representante da União, e composto por representantes tanto da União quanto dos Estados e Municípios que aderirem à proposta.

O Comitê Gestor do Simples Nacional – CGSN – instituiu uma gestão compartilhada entre os diferentes entes federados, tendo em vista que é composto

³¹⁸ Santiago explica como ocorre a transferência de recursos advindos do Simples Nacional: “O modelo ficou assim: os bancos repassariam ao BB os recursos (financeiro) e ao Serpro as informações dos documentos arrecadados (físico). O Serpro processaria os documentos e transmitiria os dados ao BB, informando valores e respectivos credores (União, Estados e Municípios). O Banco conciliaria os lotes com os valores recebidos e, não havendo diferença, distribuiria os valores aos credores. O BB geraria, para todos os créditos, um arquivo chamado (chamado DAF 607) para cada Estado e Município, contendo as informações analíticas de cada documento arrecadado. No fluxo normal, o crédito seria efetuado aos entes federados em D+2, ou seja, dois dias após o pagamento na boca do caixa.” SANTIAGO, *op. cit.*, p. 22.

³¹⁹ NASSIF, Luís. Laboratório para o futuro. **Folha de S. Paulo**, São Paulo, 3 out. 2003. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/fsp/dinheiro/fi0310200308.htm>>. Acesso em: 15 ago. 2014.

³²⁰ SANTIAGO, *op. cit.*, p. 32.

por integrantes da Secretaria da Receita Federal do Brasil, dos Estados e dos Municípios, como se observa a partir da leitura do art. 2º, I, da LC 123 de 2006:

Art. 2º - O tratamento diferenciado e favorecido a ser dispensado às microempresas e empresas de pequeno porte de que trata o art. 1º desta Lei Complementar será gerido pelas instâncias a seguir especificadas:

I - **Comitê Gestor do Simples Nacional**, vinculado ao Ministério da Fazenda, **composto por 4 (quatro) representantes da Secretaria da Receita Federal do Brasil, como representantes da União, 2 (dois) dos Estados e do Distrito Federal e 2 (dois) dos Municípios, para tratar dos aspectos tributários.**

§ 1º - Os Comitês de que tratam os incisos I e III do caput deste artigo serão **presididos e coordenados por representantes da União** (grifo nosso).

Da mesma forma, o Comitê Gestor de Certificações Ambientais deve ser presidido e coordenado pela União e composto por integrantes de todos os entes federados, sendo 4 (quatro) representantes da União, 2 (dois) dos Estados e Distrito Federal e 2 (dois) dos Municípios. A LC 123/06 já prevê, em seu art. 2º, §2º, como os representantes dos Estados e Municípios serão selecionados. Mas esta regra não se amolda ao proposto Comitê Gestor de Certificações Ambientais, tendo em vista que a certificação ecológica aqui endossada, a princípio, não será implementada compulsoriamente, como ocorre com o Simples Nacional. Isto é, os entes federados podem aderir ou não ao modelo – pelos motivos a seguir explanados.

O CGCA será o órgão responsável por elaborar os critérios que devem ser observados para se obter um selo verde, bem como fiscalizará periodicamente os empreendedores quanto à veracidade das informações prestadas. Desta feita, todos os entes federados estarão devidamente representados no processo decisório e fiscalizatório da certificação ecológica nacional.

Como já mencionado alhures, a certificação ambiental deve ser pública, ou seja, o ente certificador deve fazer parte da Administração Pública direta ou indireta. Assim, propõe-se que o Comitê Gestor, órgão de gestão compartilhada, mas coordenado pela União, seja também o responsável por conceber ou negar a rotulagem ecológica para qualquer empreendedor que a requerer. Também a fiscalização ambiental – a fim de comprovar a veracidade das informações prestadas pelos empreendedores certificados ou que pleiteiam um selo verde – deve ficar a cargo deste órgão.

Aos Estados e Municípios caberia a participação no processo decisório do Comitê Gestor, bem como a adesão – ou não – desta certificação, a fim de servir de

parâmetro para a concessão de descontos ou gravames de ICMS e ISS, respectivamente.

Seguindo a linha de pensamento de Arretche³²¹, acredita-se que as políticas nacionais devem ser coordenadas pela União. Então, através do Comitê Gestor de Certificações ambientais, a União deve ouvir os representantes dos Estados e Municípios, a fim de estabelecer os critérios que devem ser atendidos para se obter um selo verde.

A certificação tributário-nacional deve ser dividida em três classificações distintas – por ora serão classificadas em A, B e C – para que se consiga abarcar uma quantidade mais abrangente de produtos e serviços, tendo em vista que no Brasil há uma disparidade marcante entre os pequenos e grandes empreendedores, assim como, entre os agentes econômicos de regiões distintas, motivo pelo qual se deve dar oportunidade para que os empreendedores “menos favorecidos”, também, tenham acesso ao programa de certificação.

Isto implica dizer que para obter a certificação nacional do tipo C o empreendedor deverá obedecer a um número mínimo de critérios, sendo que apenas os empresários de pequeno porte poderiam ter acesso a este tipo de selo. Para obter a certificação nacional do tipo B, o agente econômico deverá respeitar além do número mínimo dos critérios e, finalmente, para obter a certificação do tipo A, deverá obedecer a todos os critérios pertinentes a sua atividade econômica (Quadro 1).

Essa classificação já é utilizada na Costa Rica e tem alcançado resultados positivos³²². O programa de certificação costa-riquenho é chamado de Bandeira Azul Ecológica e permite que o agente certificado seja beneficiado com um selo do tipo A, AA, AAA, AAAA ou AAAAA. Isto é, o sujeito será certificado com uma, duas, três, quatro ou cinco estrelas, dependendo do quão sustentável for a atividade certificada. Apenas para frisar, o selo em referência também é dividido em diversas categorias e são elas: praias, comunidades, centros educativos, espaços naturais protegidos,

³²¹ ARRETICHE, *op. cit.* p. 17.

³²² Ver OROZCO B., Jeffrey; RUÍZ, Keynor. **Uso de instrumentos económicos para la gestión ambiental en Costa Rica**. Chile: CEPAL, PNUD, 2002. (Série Medio ambiente y desarrollo). Disponível em: <<http://www.cepal.org/cgi-bin/getProd.asp?xml=/publicaciones/xml/2/10562/P10562.xml&xsl=/dmaah/tpl/p9f.xsl&base=/dmaah/tpl/top-bottom.xsl>>. Acesso em: 20 maio 2013.

ribeirinhos, mudanças climáticas, clima de comunidade neutro, saúde comunitária e lugares sustentáveis³²³.

No Brasil, também se vislumbra o exemplo do Selo Casa Azul da Caixa Econômica Federal que, por sua vez, pode ser classificado em Bronze, Prata e Ouro. No entanto, para obter o selo Bronze é necessário cumprir os critérios obrigatórios. Ao passo que para obter o selo Prata, é necessário seguir os critérios obrigatórios e mais 6 (seis) critérios à escolha do empreendedor. E, por sua vez, para obter o selo Ouro, o agente econômico deve obedecer aos critérios obrigatórios e mais 12 (doze) de livre escolha³²⁴.

Quadro 1 - Quadro hipotético exemplificativo dos tipos de Certificação Nacional

	Certificação Nacional	Número de critérios
Tipos de certificação	A	Máximo
	B	Mínimo + X (número ainda indefinido)
	C (apenas microempresários)	Mínimo

Fonte: Elaborado pela autora, 2014.

Esses critérios deverão ser divididos em categorias, a fim de viabilizar a análise de todo o ciclo de vida do bem ou serviço. Desta feita, as categorias devem ser: extração de matéria-prima, produção, transporte, uso e descarte. Esses critérios se justificam pelo fato de que, desta forma, todas as etapas do curso de vida de um produto ou serviço serão analisadas, possibilitando a coordenação das políticas ambientais entre si.

Neste sentido, ao analisar os impostos ambientais sobre produtos, Soares³²⁵ relata que tais tributos devem recair sobre o processo produtivo e não, meramente, sobre os produtos finais, para que, assim, seja possível analisar todo o ciclo de vida do bem, como se lê a seguir:

³²³BANDEIRA AZUL ECOLÓGICA. Disponível em: <<http://banderaazulecologica.org/category/galardones>>. Acesso em: 20 set. 2014.

³²⁴BRASIL. Caixa Econômica Federal. **Selo Casa Azul**: boas práticas para habitação mais sustentável. São Paulo: Páginas e Letras, 2010. Disponível em: <http://downloads.caixa.gov.br/_arquivos/desenvolvimento_urbano/gestao_ambiental/SELO_CASA_AZUL_CAIXA_versaoweb.pdf>. Acesso em: 28 ago. 2014.

³²⁵SOARES, 2001, p. 411.

Um imposto sobre os factores produtivos (matérias-primas, matérias subsidiárias ou produtos intermediários) pode desempenhar a mesma função que um tributo sobre emissões poluentes, quando a causa destas é o consumo desses factores. **A prevenção das emissões pode, mesmo, revelar-se mais eficaz e menos custosa se tiver lugar em todos os níveis intermédios do processo produtivo, em vez de se centrar no momento final, aquando da medição daquelas.** Além de que um gravame que tenha por objecto os factores produtivos age sobre a emissão de mais do que uma espécie de substância poluente, mostrando-se apto a dirigir-se, a um só tempo, a vários problemas ambientais, sem estar, sequer, dependente da mensuração das emissões. (Grifo nosso).

A OCDE também destaca, por exemplo, que nenhum benefício ambiental será obtido se juntamente com a redução de vazamento de poluentes advindos dos resíduos sólidos nos lençóis de água subterrânea vier o aumento de poluição do ar provocada pela incineração destes resíduos. Da mesma forma, de nada adianta a disseminação de práticas agrícolas para limitar o escoamento de nutrientes se isso também provocar um aumento de emissões de amônia na atmosfera³²⁶.

A título de esclarecimento, a análise do Ciclo de Vida – ACV – de um bem é, segundo Ferreira³²⁷:

[...] a compilação e avaliação das entradas, saídas e dos potenciais impactos ambientais de um sistema de produto ao longo do seu ciclo de vida. O termo “ciclo de vida” refere-se à maioria das actividades no decurso da vida do produto desde a sua fabricação, utilização, manutenção, e deposição final; incluindo aquisição de matéria-prima necessária para a fabricação do produto.

Assim, acredita-se que analisando a sustentabilidade da extração da matéria-prima, do processo produtivo, do transporte, do uso e do descarte de um bem, estar-se-á analisando todo o ciclo de vida da maioria dos produtos dispostos no mercado. Quanto aos serviços³²⁸, alguns não precisarão respeitar critérios em todas as categorias listadas acima, uma vez que nem sempre demandam extração de matéria-prima, transporte ou descarte, tais como a prestação de serviços de telecomunicações que, em regra, não precisam ser transportados ou descartados, por exemplo.

³²⁶ ORGANIZATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT, 2007, não paginado.

³²⁷ FERREIRA, José Vicente Rodrigues. **Análise de Ciclo de Vida dos Produtos**. Viseu: Instituto Politécnico de Viseu, 2004. p. 9.

³²⁸ É válido destacar que a prestação de serviços a qual se refere nesta dissertação não abarca os serviços prestados por profissionais liberais, tais como médicos, odontólogos, advogados, psicológicos, dentre outros, com exceção daqueles que componham uma pessoa jurídica, tais como clínicas, hospitais e/ou empresas prestadores de serviços jurídicos.

Definidas as categorias, precisa-se pensar em quais e quantos critérios devem ser obedecidos para pleitear a certificação ambiental nacional aqui delineada, assim como ocorre com o Selo Casa Azul da Caixa Econômica Federal, que possui seis categorias, entre elas: qualidade urbana, projeto e conforto, eficiência energética, conservação de recursos materiais, gestão de água e práticas sociais, cada qual com cinco, onze, oito, dez, oito e onze critérios, respectivamente³²⁹.

No entanto, como demonstrará, no tópico seguinte, a definição de quantos e quais critérios o empreendedor precisa perseguir para receber o selo verde é uma tarefa árdua; sendo, portanto, uma dificuldade que precisa ser superada para a implementação de um modelo que abarque os dois instrumentos econômicos aqui trabalhados.

É válido ainda destacar que a União não irá cobrar, fiscalizar ou arrecadar nenhum tributo que não seja federal. Tampouco conceder descontos ou isenções tributárias que ultrapassem sua competência constitucional, em atendimento ao princípio da vedação de isenções heterônomas, previsto do art. 151, III, da CRFB. Este dispositivo legal elenca que é vedado à União instituir isenções de tributos da competência dos Estados, do Distrito Federal ou dos Municípios, a fim de preservar o pacto federativo e a autonomia de todos os entes da federação.

Assim, a arrecadação dos impostos será realizada pelo ente federado competente para tal. O que será integrado é a certificação ambientalmente orientada e os descontos ou gravames dela advindos. Em outras palavras, o Estado ou Município que aderir ao programa, necessariamente, terá que conceder descontos tributários de acordo com o tipo de certificação obtida, sendo que os maiores descontos serão para os selos do tipo A e os menores para os selos do tipo C. Além disso, onerará o custo tributário daqueles que não possuam nenhuma espécie de rotulagem ecológica.

Não haverá ofensa ao pacto federativo porque os descontos ou gravames tributários serão concedidos, diretamente, pelo ente competente. Demais disso, o quanto, em porcentagem, de desconto ou gravame tributário será decidido pelo Comitê Gestor que, embora seja coordenado pela União, conta com a participação de representantes dos Estados e Municípios.

³²⁹BRASIL, 2010, não paginado.

Então, a União, ente responsável pela presidência do Comitê Gestor de Certificações Ambientais, coordenará a obtenção e manutenção³³⁰ da certificação pelos agentes econômicos, a fim de uniformizar as políticas ambientais no país, bem como a porcentagem de descontos ou gravames tributários que cada tipo de certificação dará ensejo (Quadro 2 e 3).

Desta forma, o modelo de certificação nacional, aqui proposto, integrará e uniformizará as políticas ambientais brasileiras. E, em se tratando de políticas ambientais, é urgente a necessidade de cooperação entre os diversos entes federados, uma vez que os dilemas ecológicos ultrapassam fronteiras locais, regionais e até nacionais. Este também é o posicionamento de Neves³³¹:

A combinação de características típicas de políticas públicas de abrangência nacional com as dimensões continentais do território brasileiro e com as grandes disparidades inter e intrarregionais revela uma demanda aguda de cooperação intergovernamental para adaptação de diretrizes nacionais de política às peculiaridade locais. **No campo da política ambiental, essa exigência é ainda mais intensa, em razão das características estruturantes dos processos ambientais: mais que um estilo de política ou uma alternativa para superação da escassez de recursos, a cooperação intergovernamental é uma condição *sine qua non* para a viabilização de ações de defesa ambiental.** (Grifo nosso).

Portanto, a criação de um modelo central, visando transformar os padrões de produção e consumo dos brasileiros é um avanço importante e necessário para a promoção do desenvolvimento sustentável. Por razões como esta Esnarriaga³³² afirma que:

Se o modelo não for nacional você não vai ter o impacto necessário. Você vai ter um gasto tributário – quando permite essas exonerações – e, eventualmente, não vai ter o impacto ambiental necessário. Então, a ideia de modelo nacional, para mim, é perfeita.

³³⁰ Lembrando que, como exposto no capítulo 3, as certificações devem ser periódicas, logo, os empreendedores certificados devem ser fiscalizados, por meio de auditorias ambientais, periodicamente, a fim de averiguar se continuam cumprindo com as exigências ou critérios necessários para manter o rótulo ecológico.

³³¹ NEVES, Estela Maria Souza Costa. Política ambiental, municípios e cooperação intergovernamental no Brasil. **Estud. av.**, São Paulo, v. 26, n. 74, 2012. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0103-40142012000100010&lng=en&nrm=iso>. Acesso em: 26 ago. 2014.

³³² Em busca de respostas, no que diz respeito à viabilidade prática da Certificação Nacional Tributário-Ambiental, entrevistou-se o atual superintendente da 2^o Região Fiscal, Esdras Esnarriaga, cujas opiniões são pessoais e não podem ser confundidas com o posicionamento da Receita Federal. Assim, em alguns momentos transcrever-se-á trechos da entrevista, a fim de demonstrar as vantagens e/ou dificuldades que precisam ser enfrentadas para a implementação do modelo proposto. Vide: Esdras Esnarriaga. Entrevista concedida à Dayanne Cardoso. Belém, 7 ago. 2014.

Conclui-se, então, que a utilização de uma certificação única/uniformizada para todos os entes federados é positiva em dois sentidos: uniformiza e coordena as políticas ambientais no Brasil e dá segurança aos consumidores quanto à veracidade das informações contidas do selo ecológico, uma vez que a emissão de certificações com critérios distintos causa insegurança nos destinatários dos bens ou serviços. Esta é a justificativa para a criação de um selo nacional. Neste sentido preleciona a OCDE³³³:

It is also important to note that applying several different labels to a given environmental objective (e.g. energy efficiency of appliances) can create confusion in the message being sent to the consumer. In addition, it may entail high administrative costs³³⁴.

O quadro 2 representa, hipoteticamente, a progressão de benefícios tributários que um empreendedor pode receber, caso seja beneficiado com um selo ecológico do tipo A, B ou C. No mesmo sentido, o quadro 3 ilustra os gravames tributários que podem ser inculidos às atividades não certificadas. Os números ali discriminados são hipotéticos, isto é, servem apenas e tão somente para facilitar o entendimento do modelo delineado. Logo, *não* representam uma sugestão que deve ser acatada, por não estarem baseados em cálculos científicos.

Quadro 2- Quadro hipotético exemplificativo da variação dos benefícios tributários

Certificação	Descontos em %
Tipo A	15 – 20%
Tipo B	10 – 15%
Tipo C	5 – 10%

Fonte: Elaborado pela autora, 2014.

Quadro 3 - Quadro hipotético exemplificativo dos gravames tributários

³³³ ORGANIZATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT, 2007, não paginado.

³³⁴ Tradução livre: “Também é importante notar que a aplicação de vários rótulos diferentes para um determinado objetivo ambiental (por exemplo, eficiência energética dos aparelhos) pode criar confusão na mensagem a ser enviada para o consumidor. Tal fato pode acarretar elevados custos administrativos”.

Ausência de certificação	Gravames em %
Microempresas, empresas de pequeno porte e empresas individuais	0 – 5 %
Médias e grandes empresas	5 – 20%

Fonte: Elaborado pela autora, 2014.

Em que pese ter-se intenção de uniformizar as políticas ambientais no Brasil, deve-se atentar para as peculiaridades de cada região, uma vez que a região norte possui uma realidade ambiental e econômica bem distinta da região sudeste, por exemplo, e a aplicação de tratamento igualitário para os empreendedores de ambas as regiões poderia gerar um desequilíbrio e acentuação das diferenças regionais. Desta feita, as regiões menos desenvolvidas e, conseqüentemente, que detenham menos tecnologias “limpas” devem ser beneficiadas com os maiores incentivos, a fim de se igualarem às regiões mais desenvolvidas. Tal preceito está em conformidade com os ditames constitucionais, visto que um dos objetivos da República Federativa brasileira é a redução das desigualdades sociais e regionais³³⁵.

Sendo assim, o *quantum* ou porcentagem de descontos e/ou gravames tributários deve variar de acordo com a realidade de cada Estado ou região, em respeito às respectivas características e peculiaridades. Uma forma de driblar estas diferenças regionais é estabelecer tratamento conforme a participação de cada Estado do Produto Interno Bruto (PIB) brasileiro.

O Simples Nacional usou esta técnica para atender às necessidades das diversas regiões do país, tendo em vista que a depender da participação de cada Estado no PIB brasileiro, poderão ser adotados pelos Estados limites diferenciados de receita bruta de EPP (sublimites), para efeitos de recolhimento de ICMS ou de ISS. Lembrando que, os Municípios deverão adotar os mesmos sublimites dos respectivos Estados.

Por tal razão, acredita-se que a porcentagem de descontos ou gravames tributários deverá ser graduada conforme a participação dos Estados no PIB, a exemplo do que já ocorre no Simples Nacional.

Os quadros 4 e 5 ilustram, hipoteticamente, como seria a graduação dos descontos ou gravames tributários de acordo com a região onde se encontra o

³³⁵ Art. 3º - Constituem objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil: III - erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais;

empreendimento ou atividade, tipo de certificação – A, B ou C – e porte do empreendedor – se pequeno, médio ou grande. É válido lembrar que os números, em porcentagem, apresentados são utilizados a título meramente exemplificativo. Logo, não representam uma sugestão cientificamente estudada, tendo em vista que faz-se necessário um estudo aprofundado e específico para fixar o *quantum* de tais descontos ou gravames tributários.

Quadro 4-Quadro hipotético ilustrativo dos limites diferenciados de concessão de benefícios tributários

Tipos de certificação	Até 1% do PIB	De 1% a 5% do PIB	Acima de 5% do PIB
Tipo A	20%	17%	15%
Tipo B	15%	13%	10%
Tipo C	10%	7%	5%

Fonte: Elaborado pela autora, 2014.

Quadro 5- Quadro hipotético ilustrativo dos limites diferenciados de gravames tributários

Tipos de certificação	Até 1% do PIB	De 1% a 5% do PIB	Acima de 5% do PIB
Microempresas, empresas de pequeno porte e empresas individuais	0%	2%	5%
Médias e grandes empresas	10%	15%	20%

Fonte: Elaborado pela autora, 2014.

Poderiam surgir críticas no sentido de que justamente os Estados e Municípios que contam com a menor participação no PIB brasileiro, seriam responsáveis pelos maiores incentivos tributários, fazendo com que a arrecadação de receita destes entes federativos sofresse uma redução.

Ocorre que, apesar da redução de receita orçamentária, estes Estados e/ou Municípios não serão prejudicados. Ao contrário, tal medida proporcionará desenvolvimento econômico, social e ambiental para estas regiões. Isto porque, atrairá investimentos econômicos, fomentará a criação de novos postos de emprego e de atividades ambientalmente sustentáveis e, por consequência, mitigará os gastos administrativos com reparação de danos ecológicos, saúde pública, dentre outros.

E, ainda, a referida política estimula o investimento em tecnologia limpa e no turismo ecológico, que por sua vez, estimulam a produção de riqueza e maximizam o bem-estar da população em geral, além de facilitar o comércio internacional de produtos ou serviços brasileiros.

Ademais, o modelo proposto abarca também tributos federais, tais como o IPI, fazendo com que as atividades industriais nessas localidades sejam amplamente estimuladas, sem nenhuma renúncia de receita por parte dos Estados e Municípios. Há quem possa afirmar que os Estados e Municípios perderiam receita, no que tange ao repasse constitucional de IPI que lhes é de direito, mas essa crítica não merece prosperar pelo fato de que o modelo é por adesão. Isto é, só o adere o Estado ou Município que estiver de acordo com todos os aspectos da proposta. Além do fato de que a União estaria agindo – ao conceder estímulos tributários – em benefício de todo o Estado Nacional, uma vez que o objetivo da adoção de tal política é o alcance do desenvolvimento sustentável.

Demais disso, a Certificação Nacional Tributário-Ambiental torna possível a inserção de pequenos e médios Municípios em políticas ambientais de grande porte, o que reforça a ideia de pacto federativo estabelecido pela Constituição. Isto porque, como destacou Esnarriaga³³⁶:

A maioria dos municípios não vai ter a escala para implementar políticas de avaliação, de classificação, de auditoria ou de supervisão. É necessário uma estrutura maior, no mínimo estadual, para fazer esse tipo de classificação do uso do solo, projetos industriais, impactos dos serviços.

Os pequenos e/ou médios Municípios podem até querer implementar um programa de certificação ambiental, mas, na maioria dos casos, não possuem estrutura³³⁷, tampouco profissionais qualificados, para executar uma política ambiental como esta, motivo pelo qual eles precisam “pegar carona” na estrutura nacional.

³³⁶ Esdras Esnarriaga. Entrevista concedida à Dayanne Cardoso. Belém, 7 ago. 2014.

³³⁷ Leme destaca que alguns municípios não possuem capacidade para lidar com a gestão ambiental, isto é, não possuem pessoal qualificado, recursos orçamentários, marco legal e/ou conselho de meio ambiente. No entanto, a autora frisa que esta “incapacidade” está diminuindo paulatinamente. Para maiores informações ler: LEME, Taciana Neto. Os municípios e a Política Nacional do Meio Ambiente. **Planejamento e políticas públicas**, n. 35, p. 25-52, jul./dez. 2010. Disponível em: <<http://www.ipea.gov.br/ppp/index.php/PPP/article/viewFile/196/191>>. Acesso em: 25 ago. 2014. p. 37.

Não é demais destacar que a gestão ambiental no Brasil é compartilhada – art. 23 e 255 da CRFB – e os Municípios nela possuem um papel fundamental, uma vez que grande parte dos impactos ecológicos são provocados a partir de ações ou projetos locais. Além do fato de que a administração mais próxima da sociedade civil é a municipal, fato que possibilita um conhecimento fidedigno a respeito dos problemas ambientais³³⁸.

Quanto aos impostos utilizados, a princípio, sugere-se que o modelo trabalhe com o IPI, imposto federal, ICMS, imposto estadual, e ISS, imposto municipal. Isto porque o presente estudo visa buscar o desenvolvimento sustentável, através da modificação dos padrões de consumo e produção no Brasil, como já foi explanado anteriormente. Neste contexto, o IPI, ICMS e ISS são os impostos que recaem diretamente sobre a produção e/ou consumo, motivo pelo qual sua utilização se coaduna com o propósito antes mencionado.

Considerando-se que por se tratar de um bem difuso que interfere na qualidade de vida de uma pluralidade de pessoas, é muito difícil mensurar a quantidade de emissões poluentes desejadas no meio ambiente, bem como identificar todas as fontes poluidoras, motivo pelo qual se prefere trabalhar com os impostos que recaem sobre os bens e serviços ou sobre o consumo.

E, dentre as modalidades de impostos existentes no Brasil, os que melhor respondem a essa característica são os tributos indiretos – tributos que repercutem ao longo da cadeia produtiva ou de consumo – que, por sua vez, são exatamente aqueles que recaem sobre os bens e consumo. Neste sentido também entende Domingues³³⁹ ao ressaltar que no Brasil:

[...]os impostos indiretos sobre a produção e o consumo podem ser amplamente utilizados como instrumentos de tributação ambiental, através de um sistema de graduação de alíquotas, isenções e restituições conforme a natureza dos produtos ou mercadorias, de sorte a 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 (grifo nosso).

O IPI está neste rol por ser um imposto que atua diretamente sobre a produção de bens de consumo e, portanto a variação de sua alíquota, conforme a sustentabilidade do produto, pode servir para estimular uma produção menos

³³⁸ LEME, *op. cit.*, p. 32.

³³⁹ DOMINGUES, *op. cit.*, p. 62-63.

degradante. Lembrando que este imposto é obrigatoriamente seletivo, ou seja, extrafiscal, segundo dita a Constituição de 1988; logo é indiscutível que suas alíquotas podem ser variadas conforme a essencialidade ambiental do bem.

Sobre a aplicabilidade extrafiscal do IPI em busca de tutelar o meio ambiente, assevera Bottallo³⁴⁰:

Então, pode-se assentar, como verdadeiro e efetivo imperativo constitucional, que produtos industriais afinados com a proteção do meio ambiente – equipamentos, máquinas, bens de consumo – devem ser tributados minimamente, ou mesmo, não tributados pelo IPI. É o caso, pois, de colocar sob salvaguarda da seletividade os produtos que poderíamos denominar de “ecologicamente corretos”, como os fabricados com matérias primas biodegradáveis, os que não ofereçam riscos à camada de ozônio ou que resultem da reciclagem responsável de resíduos industriais, dejetos e semelhantes.

O ICMS, por sua vez, pode recair sobre operações relativas à circulação de mercadorias, prestação de serviços de comunicação e prestação de serviços de transporte interestadual e intermunicipal. Porém, dentre as atividades mencionadas, aquela que provoca mais danos ecológicos é o transporte. Isto porque, a maioria dos transportes utilizados nos dias atuais se move, como destaca estudo do Ministério do Meio Ambiente³⁴¹: “a partir da queima de combustíveis fósseis, como a gasolina e o óleo diesel, lançando grandes quantidades de gases tóxicos na atmosfera”. Esta poluição atmosférica, além de provocar uma série de transtornos ecológicos, tais como poluição do ar, chuvas ácidas, mudanças climáticas, destruição da camada de ozônio, dentre outros, ainda influi diretamente da saúde dos seres humanos³⁴².

Além disso, os meios de transporte podem causar outra espécie de poluição provocada pelos condutores ou passageiros que atiram resíduos sólidos, tais como embalagens, pontas de cigarro, dentre outros objetos indesejáveis pela janela, que, por sua vez, sujam/poluem as vias públicas, rios, lagos e o mar.

Ainda é válido ressaltar que, segundo o Ministério do Meio Ambiente, no Brasil, o transporte rodoviário é o maior responsável pela poluição do ar, contribuindo com 70% da poluição atmosférica nas cidades³⁴³.

³⁴⁰ BOTTALLO, Eduardo Domingos. **Fundamentos do IPI**: imposto sobre produtos industrializados. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2002. p. 63.

³⁴¹ BRASIL. MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE. **Os transportes e o meio ambiente**. Disponível em: <http://www.mma.gov.br/estruturas/sedr_proecotur/_publicacao/140_publicacao09062009030844.pdf>. Acesso em: 25 de setembro de 2014.

³⁴² *Ibid.*, não paginado.

³⁴³ *Ibid.*, não paginado.

Desta feita, os transportes devem ser certificados para se estimular, através de benefícios ou gravames tributários, as fontes de energia renováveis, bem como formas de transporte menos danosos ao meio natural³⁴⁴.

E o ISS está neste rol, a fim de estimular a promoção de serviços ecologicamente orientados, tais como o ecoturismo³⁴⁵. É importante destacar que os Municípios desempenham um papel significativo em meio às políticas preservacionistas, tendo em vista que é o ente federado responsável por lidar com os assuntos de interesse local.

Esdras Esnarriaga³⁴⁶ compartilha da opinião de que há a necessidade de uma construção modular da política, pois ao se tentar criar um modelo ideal esbarra-se em uma infinidade de dificuldades e necessita-se de um lapso temporal bastante esparso, razão pela qual se defende a concessão de um lapso temporal de 10 anos para o aprimoramento da *Certificação Nacional Tributário-Ambiental*.

Quanto à vasta abrangência territorial e geográfica do estado brasileiro, sugere-se a criação de uma plataforma tecnológica, semelhante àquela criada pelo Simples Nacional, única e acessível a todos os entes federados – que aderirem ao programa – através da internet. Desta forma, todos os entes federados terão acesso aos dados fornecidos pelos empreendedores certificados, ou que almejam à certificação, assim como aos relatórios das fiscalizações, diminuindo, assim, a assimetria de informações entre o fisco e os contribuintes.

Diante do exposto, conclui-se que a criação de um modelo onde certificação e tributação ambiental sejam utilizadas como instrumentos complementares, pode ser bastante promissor, no que tange ao incentivo do desenvolvimento sustentável no território nacional. No entanto, como se pôde perceber, a criação deste instituto ainda precisa enfrentar algumas dificuldades antes de sua efetiva aplicabilidade prática, uma vez que toda e qualquer política tributária nacional demanda uma série

³⁴⁴ Em entrevista com a superintendente da Receita Federal do Pará, Esdras Esnarriaga, ele destacou que as atividades tributadas pelo ICMS não causam impacto ambiental significativo, com exceção do transporte. Para o entrevistado seria interessante pensar quais os transportes que provocam o menor impacto ambiental em relação ao consumo de combustível, utilização de combustível fóssil, custo para se implementar a estrutura necessária para concretização de determinado meio de transporte, dentre outros. Esdras Esnarriaga. Entrevista concedida à Dayanne Cardoso. Belém, 7 ago. 2014.

³⁴⁵ SEBASTIÃO, *op. cit.*, p. 286.

³⁴⁶ É válido destacar que as opiniões expressadas não refletem o posicionamento da Receita Federal, expressam, tão somente, os pensamentos do senhor Esdras Esnarriaga.

de articulações políticas e uma forte comoção social, a fim de despertar os entes federados para a necessidade de aderir ou apoiar o programa.

Além disso, a praticabilidade da presente proposta depende de decisões políticas, tendo em vista que as lacunas acima destacadas, tais como a elaboração de critérios, quantidade de critérios a serem preenchidos, *quantum* de descontos, dentre outros, são *contas políticas* e, portanto devem ser pensadas pelos agentes políticos, a fim de se conseguir o melhor resultado para a coletividade.

5.3 LIMITAÇÕES QUE PRECISAM SER SUPERADAS PARA A CRIAÇÃO DE UM MODELO DE CERTIFICAÇÃO NACIONAL TRIBUTÁRIO-AMBIENTAL

Como sugerido acima, a certificação nacional tributário-ambiental deve ser empregada de forma modular. Logo, inicialmente, deve ser implementada por adesão e trabalhar apenas com os impostos indiretos que recaiam sobre os produtos, serviços e consumo. Isto significa que em um primeiro momento nem todos os entes federados estariam inseridos no programa.

Esta construção modular do modelo pode ser positiva, no sentido de oferecer aos entes federados estaduais e municipais um período para se adequarem às exigências do programa ou, através do Comitê Gestor, sugerir aprimoramentos para que o programa se adeque às necessidades destes entes. No entanto, pode provocar uma espécie de guerra fiscal³⁴⁷ ou, até mesmo, acentuar as diferenças regionais, tendo em vista que os Estados e Municípios que aderirem ao programa se desenvolverão, cada vez mais, em detrimento dos que optarem pelo não acolhimento da certificação nacional.

Ademais disso, a aceitação por adesão pode, de certa forma, retardar o alcance dos objetivos da política, quais sejam: a mudança dos padrões de consumo e, conseqüentemente, dos padrões de produção, caso – a exemplo do que ocorreu no Simples Federal – grande parte das administrações estaduais e municipais não aderiram ao programa.

³⁴⁷ Guerra fiscal é a competição entre os entes federados por investimentos privados. Neste sentido Alves conceitua guerra fiscal como: “um processo pelo qual os entes federativos buscam interferir no processo privado de alocação espacial, ou seja, no deslocamento de plantas já existentes e na alocação de uma nova planta”. ALVES, Maria Abadia da Silva. **Guerra Fiscal e finanças federativas no Brasil: o caso do setor automotivo**. 2001. 111 f. Dissertação (Mestrado) - Instituto de Economia, Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2001. Disponível em: <http://www.bndes.gov.br/SiteBNDES/export/sites/default/bndes_pt/Galerias/Arquivos/bf_bancos/e0001758.pdf>. Acesso em: 27 ago. 2014.

Outra lacuna deixada pela proposta disposta alhures, e que precisa ser preenchida, é a não identificação prévia de quais Estados ou Municípios aderirão ao programa. E por este motivo, ainda não é possível estabelecer como se dará a seleção dos representantes dos três entes federados para compor o CGCA – Comitê Gestor de Certificações Ambientais.

Para além disso, ainda não é possível definir quais e quantos critérios cada empreendedor precisa obedecer para ser beneficiado com a certificação ambiental e os benefícios tributários que dela advirão. Isto porque, cada setor econômico deve possuir seus critérios próprios, dentro das categorias gerais já apresentadas no tópico precedente. Por exemplo, a certificação que abarca o setor automobilístico não pode ter os mesmos critérios que o selo dado às empresas do setor alimentício.

O Brasil, por ser um país de dimensões continentais e possuir regiões muito distintas no que tange às características econômicas, culturais e ambientais, pode encontrar alguma dificuldade no momento de elaborar os critérios que devem ser seguidos para se obter a certificação nacional, tendo em vista que tais critérios devem atender às necessidades de todos os Estados brasileiros e, ainda, estimular a minimização das diferenças regionais.

Para definir os critérios de cada categoria, faz-se necessário uma análise separada e pormenorizada dos setores econômicos mais problemáticos, do ponto de vista ambiental, no território brasileiro, respeitando as peculiaridades econômicas e sociais de cada região. Esta análise deve ser realizada por órgãos ambientais, o que não exclui a necessidade de colaboração por parte dos grupos econômicos interessados e da população em geral, a fim de se estabelecer os critérios corretos para atacar os principais problemas ambientais que assolam o país.

A eleição dos critérios de cada uma daquelas categorias é uma tarefa árdua e pode ser considerada como uma das maiores dificuldades para implementação do modelo aqui proposto. Por tais motivos, estes critérios ainda não serão definidos neste trabalho, tampouco o número de critérios que devem ser observados para se obter uma certificação nacional do tipo A, B ou C.

Outra lacuna deixada por esta proposta de mixagem da tributação com a certificação ambiental é o quanto conceder a título de incentivo tributário ou o quanto onerar as atividades não certificadas. Tendo em vista que esta definição depende de uma análise política detalhada de cada atividade contemplada pela medida, a fim de definir uma porcentagem *ótima* de benefícios ou gravames tributários para cada

setor produtivo. Em outras palavras, os descontos e/ou gravames devem estimular a produção e consumo sustentável, sem inviabilizar nenhuma atividade econômica.

Amaral Filho³⁴⁸ reforça a ideia de que esta tarefa é política, além de ser árdua. Por este motivo, ainda não pode ser analisada neste trabalho, como se lê a seguir:

A definição em torno do quanto oferecer de incentivo a um determinado projeto de investimento não é uma tarefa de execução fácil para as autoridades públicas locais. Pressionados pelas necessidades variavelmente desprovidos de conhecimento técnico ou contaminados pelo clima de generosidade, muitas vezes os governos locais acabam transformando os incentivos fiscais em verdadeiros fomentadores do capitalismo de camaradagem, o que pode facilmente desencadear o processo de fracasso do sistema de incentivos. Para que isso seja evitado, é necessário, pelo menos, que se conheçam as principais fontes responsáveis pela definição do prêmio do incentivo a ser concedido para a empresa. A rigor, não há nenhuma fórmula que seja capaz de precisar o “valor justo” que um projeto deve receber como prêmio de incentivo. Dada certa restrição orçamentária, o que se pode dizer, entretanto, é que há, no mínimo, três fontes de influência sobre essa definição: a concorrência fiscal estabelecida entre as localidades ou estados; a relação entre os custos relativos; e a relação custo-benefício (grifo nosso).

Também não se pode ignorar que o uso do solo, de uma maneira geral, é uma das atividades que mais impacta negativamente o meio natural. O uso do solo urbano, por exemplo, pode desencadear uma variedade de problemas ambientais, tais como a produção e má gestão de resíduos sólidos, redução ou extinção de áreas verdes, poluição, desperdício de água, destruição de beleza cênica, dentre outros. Assim como a má ocupação do solo rural pode ensejar mudanças climáticas, poluição do ar, dos rios e dos mares, desmatamento desenfreado e muito mais.

Ocorre que, os impostos que recaem sobre o uso do solo urbano, IPTU, e sobre o uso do solo rural, ITR, são exações que incidem sobre a propriedade. E como dito outrora, inicialmente³⁴⁹, a proposta aqui apresentada pretende abarcar apenas os bens e serviços de consumo, tendo como objetivo a promoção a mudança nos padrões de produção e consumo.

³⁴⁸ AMARAL FILHO, Jair do. Incentivo fiscal como desenvolvimento local ou regional. **Revista Desenbahia**, n. 12, p. 7-39, mar. 2010. Disponível em: <http://www.desenbahia.ba.gov.br/uploads/2508201114531875_Cap1.pdf>. Acesso em: 21 set. 2014.

³⁴⁹ O ideal seria um modelo através do qual a certificação nacional pudesse dar ensejo à variação tributária de todos os impostos existentes no Brasil. Acontece que, o estudo de uma proposta dessa magnitude se torna extremamente complexo, motivo pelo qual se estabeleceu um corte metodológico, a fim de trabalhar apenas com os impostos que recaiam sobre os bens e serviços de consumo.

Esta limitação dos impostos abrangidos pela política de certificação tributária ambiental nacional – apenas IPI, ICMS e ISS – pode ser considerada como um ponto fraco deste modelo, tendo em vista que o ideal seria a criação de um modelo nacional que englobasse todas as modalidades de tributos, para que assim, nenhuma atividade tributável escapasse aos incentivos ou gravames tributário-ambientais.

Ocorre que, para se implementar um modelo desta monta – com todas as modalidades de tributos – é preciso superar alguns percalços, tais como as acentuadas diferenças regionais, falta de coordenação entre os entes federados, fortalecer a estrutura fiscalizatória ambiental nos Municípios, entre outros. Por tais razões, a princípio, é mais viável trabalhar com a variação do custo tributário dos impostos indiretos – IPI, ICMS e ISS –, motivo pelo qual se utilizará inicialmente.

Com o tempo, assim como ocorreu com o SN, este modelo deve ser aprimorado podendo abranger uma gama maior de impostos federais, estaduais e municipais. Por tal motivo, propõe-se um prazo de 10 anos para revisão da política, ou seja, neste prazo o modelo será testado e aprimorado para se adequar às necessidades de todas as regiões brasileiras. Isto porque, no plano teórico é possível imaginar algumas dificuldades, mas apenas na prática conseguir-se-á vislumbrar todas elas e pensar em meios para mitigá-las.

Seguindo esta mesma linha de pensamento, inicialmente – no prazo acima estipulado – esta política nacional poderá ser aderida – ou não – pelos Estados e Municípios interessados. Isto é, *a priori* o modelo será aplicado por adesão. Passados os 10 anos da implementação da política e “aparadas a maioria das arestas” é chegada a hora de analisar a viabilidade da aplicação obrigatória do modelo a todos os entes federados.

Não se pode omitir o fato de que o *ideal* seria a implementação de um modelo nacional aplicado a todos os entes federados de forma compulsória, mas, para tanto, seria necessária a formulação de um novo pacto social entre os 5.598 entes federativos, o que, na prática, torna-se um objetivo complexo. Portanto, esta é mais uma dificuldade que precisa ser enfrentada para a formulação de um modelo o mais próximo do ideal.

Uma possível solução para contornar este problema seria a criação de um órgão de representação como o Comitê Gestor, exposto alhures, e trabalhar, pelo menos em princípio, com a ideia de adesão, a fim de sentir, na prática, o que precisa

ser melhorado ou modificado para a implementação de um programa nacional com a inclusão de todos os entes federados.

Diante do exposto, ainda não há elementos para concluir se é mais vantajoso adotar uma política aplicável de forma modular, ou seja, que vá se adequando ao longo dos anos ou uma política o mais próximo possível do ideal, aplicável compulsoriamente a todos os entes federados e que englobe todas as modalidades de tributos – ou pelo menos, de impostos –, que, por sua vez, demanda a construção de um novo pacto social e uma série de articulações políticas e sociais. Por isso, tal análise também se apresenta como uma dificuldade que precisa ser superada antes da implementação do modelo delineado.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O presente estudo pretendeu demonstrar a importância e necessidade da utilização conjunta de duas ou mais estratégias possíveis para lidar com os problemas ambientais. Isto porque, tais problemas são, em regra, multifacetários e por isso demandam uma ação conjunta de dois ou mais instrumentos voltados à proteção ecológica.

Como exposto ao longo do trabalho, o Brasil constitucionalizou o meio ambiente ecologicamente equilibrado como direito fundamental do homem, em 1988. Além do que, vinculou o desenvolvimento econômico à preservação ambiental e à promoção de bem-estar social dos cidadãos nacionais, ou seja, só pode-se falar em desenvolvimento se este abarcar a dimensão econômica, social e ambiental, simultaneamente.

Da leitura sistêmica da Constituição Federal de 1988, extraiu-se, ainda, que o Estado pode/deve intervir na economia, preferencialmente de forma indireta, a fim de promover o desenvolvimento sustentável em todos os seus aspectos.

Nesse diapasão, o estado brasileiro utiliza, tradicionalmente, instrumentos regulatórios ou de comando e controle na tentativa de coibir comportamentos que vão de encontro ao desenvolvimento sustentável. No entanto, estes mecanismos não são suficientes para coibir tais condutas indesejáveis, motivo pelo qual passou-se a utilizar, os instrumentos econômicos de forma complementar.

Os instrumentos econômicos ganharam notoriedade mundial, a partir dos estudos dos economistas Coase e Pigou. O primeiro defende que as falhas mercadológicas, que ensejam prejuízos ambientais, devem ser solucionadas pelo próprio mercado; enquanto, o segundo dispõe que o Estado deve intervir na economia, através da tributação, por exemplo, para lidar com as falhas de mercado nocivas aos recursos ecológicos. A teoria perseguida ao longo deste estudo foi a de Pigou, uma vez que se amolda perfeitamente aos ditames constitucionais.

Os instrumentos econômicos ou de mercado são positivos, pois conseguem regular as falhas mercadológicas. E, dentre tantas inoperacionalidades ocasionadas pelo mercado, viu-se que três delas podem afetar diretamente o meio ambiental e social e são elas: externalidades, bens públicos e assimetria de informações.

Como os instrumentos econômicos incutem um preço aos bens ecológicos, eles conseguem incentivar a internalização das externalidades ambientais negativas

e positivas, uma vez que, com base no princípio do poluidor-pagador, todo aquele que usa ou degrada o meio natural deve arcar com os custos sociais dessa utilização ou degradação; bem como todo aquele que promove serviços ambientais deve, conforme dispõe o princípio do protetor-recebedor, ser compensado pelos esforços, quase sempre econômicos, dispensados.

Da mesma forma, os referidos instrumentos conseguem regular a falha de mercado provocada pelos bens coletivos, uma vez que tal problemática ocorre devido à falsa percepção de que os bens naturais são gratuitos. E como já mencionado outrora, os mecanismos econômico-ambientais incutem um valor econômico ao meio ambiente.

Quanto à assimetria de informações, falha na transparência das informações prestadas pelos agentes econômicos, estas também devem ser reguladas, a fim de se evitar o fornecimento de informações *maquiadas*, bem como de se alcançar um controle fidedigno das atividades degradantes e/ou daquelas que colaboram com a preservação natural.

Em que pese os instrumentos econômico-ambientais serem eficientes para regular tais falhas de mercado, é difícil a formulação de um mecanismo que consiga lidar com as externalidades, com o problema dos bens públicos e da assimetria de informações ao mesmo tempo, motivo pelo qual há a necessidade de conjugar mais de uma estratégia possível.

Dentre uma infinidade de instrumentos econômico-ambientais empregados no Brasil e no mundo, o mais disseminado é a tributação ambiental. Esta, por sua vez, consegue lidar muito bem com a falha das externalidades e dos bens públicos, simultaneamente, tendo em vista que o Poder Público pode variar o custo tributário dos agentes econômicos, a fim de estimular condutas desejáveis, bem como, desestimular condutas degradantes. Desta forma, o Estado intervém indiretamente na economia para atribuir um preço aos recursos ecológicos, fazendo com que aqueles que promovem a melhoria da qualidade ambiental sejam recompensados por isso, enquanto que os que usem ou degradem o meio natural precisam *pagar*.

Ocorre que a tributação não consegue lidar muito bem com a assimetria de informações. Demais disso, o Brasil possui algumas peculiaridades que acabam dificultando a implementação de uma política tributário-ambiental eficiente no país, tais como: suas questões ambientais são complexas, tendo em vista a vasta dimensão territorial do país e as diferenças regionais; possui um elevado número de

entes tributantes, o que dificulta a implementação de políticas ambientais coordenadas; e um custo tributário muito elevado.

Por outro lado, a certificação ambiental, instrumento de mercado bastante promissor, mas ainda pouco utilizado no país, tem íntima relação com o princípio da informação, pois além de informar aos consumidores a respeito da sustentabilidade de determinados bens e/ou serviços, o empreendedor que pretender um selo verde precisa fornecer uma séria de informações ao agente certificador, que deve ser o Poder Público. E, o ente certificador irá fiscalizar, periodicamente, os agentes econômicos para confirmar a veracidade das informações prestadas.

Assim, além de ser eficaz na regulação da assimetria de informações, a certificação ambiental ainda tem a finalidade de modificar os padrões de produção e consumo de uma determinada sociedade, bem como melhorar a competitividade dos produtos brasileiros no mercado nacional e internacional.

Acontece que o custo para se obter um selo verde é muito alto, motivo pelo qual este instrumento ainda é pouco explorado no Brasil. Outrossim, a rotulagem ecológica ainda é pouco divulgada e compreendida no país, ou seja, grande parte dos consumidores não consegue sequer identificar uma certificação ambiental.

Percebeu-se, então, ao longo do trabalho, que a tributação e a certificação ambientalmente orientadas são instrumentos complementares e devem ser utilizadas conjuntamente para maximizarem a eficácia uma da outra, tendo em vista que cada um desses instrumentos consegue lidar com determinados problemas ecológicos distintos. Além disso, a utilização conjunta de tais mecanismos parece se coadunar com as necessidades brasileiras, no que tange a implementação de políticas ambientais eficientes.

Assim, propõe-se a criação de uma certificação ambiental nacional que possa ser utilizada enquanto critério para variação do custo tributário. Isto é, os produtos certificados serão beneficiados com descontos tributários, enquanto os não certificados terão seu custo tributário onerado.

Desta forma, o Estado consegue mitigar a assimetria de informações entre o fisco e o contribuinte, fazendo com que apenas as atividades comprovadamente sustentáveis – atividades certificadas – sejam beneficiadas com descontos tributários. Além do que, um modelo nacional que combina certificação e tributação pode descomplicar as políticas ambientais no país, bem como regular o problema do

número elevado de entes tributantes, uma vez que todos os dilemas ambientais serão fiscalizados de uma única vez e por todos os entes federados.

Por outro lado, o modelo conjugado de certificação e tributação ambientalmente orientadas reduzirá os custos para se obter uma rotulagem ecológica, já que o Estado concederá benefícios para incentivar esta política. Com os incentivos aumentará a demanda e, como consequência, a procura por produtos ou atividades certificadas, fazendo com que os próprios empreendedores tenham interesse em divulgar e esclarecer aspectos do instituto.

Pelos motivos expostos alhures, propôs-se a criação de uma Certificação Nacional Tributário-Ambiental, gerida pelo Comitê Gestor de Certificações Ambientais que, por sua vez, será presidido por um representante da União e composto por 4 membros da União, 2 dos Estados e Distrito Federal e 2 dos municípios. Inicialmente, a política deveria ser implementada aos Estados e Municípios por adesão e trabalhar apenas com os impostos que recaiam sobre bens e consumo, tais como o IPI, ICMS e ISS.

O responsável pela elaboração dos critérios que devem ser perseguidos para se obter o selo nacional seria o Comitê Gestor de Certificações Ambientais. Este órgão também seria o ente certificador e fiscalizador. Desta forma, todos os entes federados teriam participação na elaboração dos critérios do selo, bem como em sua concessão e fiscalização.

A fim de abarcar o maior número possível de atividades econômicas, a certificação aqui delineada deve ser dividida em três categorias – A, B e C. O selo A representa o grau máximo de sustentabilidade, enquanto o B representa o grau médio e o C, o grau mínimo de sustentabilidade que é necessário para a obtenção da certificação nacional.

Ademais disso, os descontos ou gravames tributários devem ser graduados em conformidade com as peculiaridades de cada região. Portanto, os empreendedores certificados, dos Estados e Municípios que tiverem uma maior participação no PIB do Brasil, receberão uma porcentagem menor de descontos tributários e os não certificados seriam mais severamente onerados, em comparação com as regiões que tenham uma participação menos significativa do PIB nacional. Tudo isso em respeito às diferenças regionais.

Conclui-se, então, que a política aqui delineada se amolda às necessidades brasileiras, no que tange a promoção da sustentabilidade econômica, social e

ambiental. Ocorre que, antes de ser colocada em prática, ela precisa superar alguns percalços; pois, para uma política tributária nacional ser implementada, faz-se necessário uma série de articulações políticas e uma forte comoção social. Além de tudo, a política, aqui incentivada, possui algumas lacunas que precisam ser preenchidas. No entanto, o preenchimento de tais lacunas demanda estudos que devem ser realizados pelo Poder Público em conjunto com os setores econômicos mais problemáticos, do ponto de vista ambiental, e a sociedade civil.

REFERÊNCIAS

- ACSELRAD, Henri. Externalidade Ambiental e Sociabilidade Capitalista. In: CAVALCANTI, Clóvis. **Desenvolvimento e natureza: estudos para uma sociedade sustentável**. 5. ed. São Paulo: Cortez; Recife: Fundação Joaquim Nabuco, 2009.
- AKERLOF, George A. The Market for Lemons: Quality Uncertainty and the Market Mechanism. **The Quarterly Journal of Economics**, v. 84, p. 488-500, aug. 1970. Disponível em: <<http://socsci2.ucsd.edu/~aronatas/project/academic/Akerlof%20on%20Lemons.pdf>> Acesso em: 5 mar. 2014.
- ALMEIDA, Jonismar Ribeiro. **Normalização, Certificação e Auditoria Ambiental**. Rio de Janeiro: Thex, 2011.
- ALVES, Wagner Antônio. **Princípios da precaução e da prevenção no direito ambiental brasileiro**. São Paulo: Juarez de Oliveira, 2005.
- ALVES, Maria Abadia da Silva. **Guerra Fiscal e finanças federativas no Brasil: o caso do setor automotivo**. 2001. 111 f. Dissertação (Mestrado) - Instituto de Economia, Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2001. Disponível em: <http://www.bndes.gov.br/SiteBNDES/export/sites/default/bndes_pt/Galerias/Arquivos/bf_bancos/e0001758.pdf>. Acesso em: 27 ago. 2014.
- AMARAL, Gustavo. **Direito, Escassez e Escolha: em busca de critérios jurídicos para lidar com a escassez de recursos e as decisões trágicas**. Rio de Janeiro, São Paulo: Renovar, 2001.
- AMARAL FILHO, Jair do. Incentivo fiscal como desenvolvimento local ou regional. **Revista Desenbahia**, n. 12, p. 7-39, mar. 2010. Disponível em: <http://www.desenbahia.ba.gov.br/uploads/2508201114531875_Cap1.pdf>. Acesso em: 21 set. 2014.
- ANTUNES, Paulo de Bessa. **Direito Ambiental**. 12. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2010.
- ARAGÃO, Maria Alexandra de Sousa. **O princípio do poluidor pagador: pedra angular da política comunitária do ambiente**. Coimbra: Coimbra, 1997.
- ARAÚJO, André Fabiano Guimarães; COELHO, Saulo de Oliveira Pinto. A sustentabilidade como princípio constitucional sistêmico e sua relevância na efetivação interdisciplinar da ordem constitucional econômica e social: para além do ambientalismo e do desenvolvimento. **Revista da Faculdade de Direito de Uberlândia**, v. 39, p. 261-291, 2011. Disponível em: <http://mestrado.direito.ufg.br/up/14/o/artigo_prof_saulo.pdf>. Acesso em: 28 fev. 2014.
- ARRETCHE, Marta. Federalismo e Políticas Sociais no Brasil: problemas de coordenação e autonomia. **São Paulo em Perspectiva**, v. 18, n. 2, p. 17-26, 2004. Disponível em:

<<http://www.fflch.usp.br/dcp/assets/docs/Marta/ArretcheSPP2004.pdf>>. Acesso em: 15 ago. 2014.

ASSUMPÇÃO, Luiz Fernando Joly. **Sistema de Gestão Ambiental**. Curitiba: Juruá, 2013.

BANDEIRA AZUL ECOLÓGICA. Disponível em: <<http://banderaazulecologica.org/category/galardones>>. Acesso em: 20 set. 2014.

BARRAL, Weber. Direito e Desenvolvimento: um modelo de análise. In: _____. **Direito e Desenvolvimento**: análise da ordem jurídica brasileira sob a ótica do desenvolvimento. São Paulo: Singular, 2005.

BECHARA, Erika. A Compensação e a Gratificação por Serviços Ambientais. In: GALLI, Alessandra. **Direito Sociambiental**: homenagem a Vladimir Passos de Freitas. Curitiba: Juruá, 2001.

BERCOVICI, Gilberto. **Constituição Econômica e Desenvolvimento**: uma leitura a partir da Constituição de 1988. São Paulo: Malheiros, 2005.

BOBBIO, Norberto. **A Era dos Direitos**. Rio de Janeiro: Campus, 1992.

BOMFIM, Diego. **Tributação e livre concorrência**. São Paulo: Saraiva, 2011.

BOTTALLO, Eduardo Domingos. **Fundamentos do IPI**: imposto sobre produtos industrializados. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2002.

BRASIL. Caixa Econômica Federal. **Selo Casa Azul**: boas práticas para habitação mais sustentável. São Paulo: Páginas e Letras, 2010. Disponível em: <http://downloads.caixa.gov.br/_arquivos/desenvolvimento_urbano/gestao_ambiental/SELO_CASA_AZUL_CAIXA_versaoweb.pdf>. Acesso em: 28 ago. 2014.

BRASIL. **Constituição Federal de 1988**. Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, DF, Senado, 1988.

BRASIL. Lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1981. Dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente, seus fins e mecanismos de formulação e aplicação, e dá outras providências. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 2 set. 1981. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l6938.htm>. Acesso em: 18 jul. 2014.

BRASIL. Lei nº 12.305, de 2 de agosto de 2010. Institui a Política Nacional de Resíduos Sólidos; altera a Lei nº 9.605, de 12 de fevereiro de 1998; e dá outras providências. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 3 ago. 2010. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2010/lei/12305.htm>. Acesso em: 18 jul. 2014.

BRASIL. Ministério do Meio Ambiente. **Os transportes e o meio ambiente**. Disponível em:

<http://www.mma.gov.br/estruturas/sedr_proecotur/_publicacao/140_publicacao09062009030844.pdf>. Acesso em: 25 set. 2014.

BRASIL. Ministério do Meio Ambiente. **Declaração do Rio sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento**. Disponível em:

<<http://www.onu.org.br/rio20/img/2012/01/rio92.pdf>>. Acesso em: 1 jul. 2014.

BRUSEKE, Franz Josef. O problema do Desenvolvimento Sustentável. In: CAVALCANTE, Clóvis (Org.). **Desenvolvimento e natureza: estudos para uma sociedade sustentável**. 5. ed. São Paulo: Cortez; Recife: Fundação Joaquim Nabuco, 2009.

CAMACHO, Nadia de Oliveira; ONGARO, Daniella; ZAMBRANO, Letícia Maria de Araújo. Requisitos para avaliação de sustentabilidade de empreendimentos de interesse social. In: ENCONTRO NACIONAL E ENCONTRO LATINO-AMERICANO SOBRE EDIFICAÇÕES E COMUNIDADES SUSTENTÁVEIS, 6., 2011, Vitória. **Anais...** Vitória: ELECS, 2011. Disponível em: <http://www.elecs2013.ufpr.br/wp-content/uploads/anais/2011/2011_artigo_135.pdf>. Acesso em: 15 jan. 2014.

CAVALCANTI, Clóvis. Sustentabilidade da economia: paradigmas alternativos de realização econômica. In: CAVALCANTI, Clóvis (Coord.). **Desenvolvimento e natureza: estudos para uma sociedade sustentável**. 5. ed. São Paulo: Cortez, 2009.

CARMO, Claudio Roberto da Silva. **O problema da assimetria de informações nas atividades da Receita Federal do Brasil**. 2005. Disponível em:

<http://www.google.com.br/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=1&ved=0CBwQFjAA&url=http%3A%2F%2Fwww.esaf.fazenda.gov.br%2Fpremios%2Fpremios-1%2Fpremios%2Fpasta-premio-de-criatividade-e-inovacao-da-rfb%2Fmonografias-premiadas-2013-3o-premio-schoentag-2004%2Flivro-4o-premio-schontag-2005&ei=8BXQU_3IjPDo8AHn5oCgDQ&usg=AFQjCNHIEk8mc6TYzTk_d4LHvwFVabKFoA>. Acesso em: 1 mar. 2014.

CEARÁ. Lei estadual nº 15.086, de 28 de dezembro 2011. Cria o selo verde para certificar produtos compostos de materiais reciclados e dá outras providências. **Diário Oficial [do] Estado do Ceará**, Fortaleza, 30 dez. 2011.

Disponível em:

<http://www.sefaz.ce.gov.br/Content/aplicacao/internet/legislacao_download/ano_2011/leis/15086.pdf>. Acesso em: 19 jul. 2014.

COASE, Ronald H. O problema do custo social. **Journal of Law and Economics**, p. 1-37, out. 1960. Disponível em:

<<http://www.pucpr.br/arquivosUpload/5371894291314711916.pdf>>. Acesso em: 16 jun. 2013.

COÊLHO, Sacha Calmon Navarro. **Curso de direito tributário brasileiro**. 10. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2009.

CORRÊA, Daniel Rocha. A certificação ambiental como barreira à entrada. In: BARRAL, Weber; PIMENTEL, Luiz Otávio. **Direito ambiental e desenvolvimento**. Florianópolis: Fundação Boiteux, 2006.

CORREA, Leonilda Beatriz Campos Gonçalves. **Comércio e meio ambiente:** atuação diplomática brasileira em relação ao selo verde. Brasília: Instituto Rio Branco, 1998.p. 40.Disponível em: <http://funag.gov.br/loja/download/15-Comercio_e_meio_Ambiente.pdf>. Acesso em: 10 de junho de 2014.

DERANI, Cristiane. **Direito ambiental econômico**.3. ed. São Paulo: Saraiva, 2008.

D'ISEP, Clarissa Ferreira Macedo. **Direito ambiental econômico e a ISO 14000:** análise jurídica do modelo de gestão ambiental e certificação ISO 14001. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2004.

D'ISEP, Clarissa Ferreira Macedo. A certificação ambiental enquanto instrumento de gestão de risco ecológico. In: BENJAMIN, Herman Antonio. **Paisagem, natureza e direito = Landscape, nature and law**. São Paulo: Instituto O Direito por um Planeta Verde, 2005.

DOMINGUES, José Marcos. **Direito tributário e meio ambiente**. 3. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2007.

ESPÍNDOLA, Samuel Ruy. **Conceito de princípios constitucionais**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1998.

FARIA, Werter. **Constituição econômica:** liberdade de iniciativa e livre concorrência. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris, 1990.

FERRAZ, Roberto. Instrumentos econômicos de proteção ao meio ambiente: o art. 36 da lei 9.985/00. In: SCAFF, Fernando Facury; ATHIAS, Jorge Alex. **Direito tributário e econômico aplicado ao meio ambiente e à mineração**. São Paulo: QuartierLatin do Brasil, 2009.

FERRAZ, Roberto. Tributação ambientalmente orientada e as espécies tributárias no Brasil. IN: TÔRRES, Heleno Taveira. **Direito Tributário Ambiental**. São Paulo: Malheiros, 2005.

Ferreira, José Vicente Rodrigues. **Análise de ciclo de vida dos produtos**. Viseu: Instituto Politécnico de Viseu, 2004.

FIORILLO, Celso Antonio Pacheco. **Curso de direito ambiental brasileiro**. São Paulo: Saraiva, 2004.

FREITAS, Juarez. **Sustentabilidade:** direito ao futuro. 2. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2012.

FURTADO, Fabrina. **Ambientalismo de espetáculo:** a economia verde e o mercado de carbono no Rio de Janeiro. Rio de Janeiro: Instituto Políticas Alternativas para o Cone Sul - PACS, 2012. Disponível em: <<http://www.pacs.org.br/files/2013/01/Ambientalismo.pdf>>. Acesso em: 25 mar. 2014.

GALLI, Alessandra. **Direito Sociambiental**: homenagem a Vladimir Passos de Freitas. Curitiba: Juruá, 2001.

GODOY, Amália M. G.; BIAZIN, Celestina C. A rotulagem ambiental no comércio internacional. In: ENCONTRO NACIONAL DA ECOECO, 4., 2001, Belém. **Anais...** Belém: Sociedade Brasileira de Economia Ecológica, 2001. Disponível em: <http://www.ecoeco.org.br/conteudo/publicacoes/encontros/iv_en/mesa2/2.pdf>. Acesso em: 3 jan. 2014.

GOMES, Eduardo Rodrigues; GUIMARÃES, Fabrícia. A política de simplificação e renúncia fiscal para as micro e pequenas empresas no Brasil e o pacto federativo: uma análise do Simples Nacional. **Revista de ciência política**: Teoria e Pesquisa, v. 21, n. 2, p. 34-47, jul./dez. 2012. Disponível em: <<http://dx.doi.org/10.4322/tp.2013.001>>. Acesso em: 1 ago. 2014.

GONÇALVES, Cláudio Cairo. **Integração econômica e o princípio da soberania nacional**. Disponível em: <<http://www.egov.ufsc.br/portal/sites/default/files/anexos/28934-28952-1-PB.pdf>>. Acesso em: 27 dez. 2013.

GRAU, Eros Roberto. **A ordem econômica na Constituição de 1988**. São Paulo: Malheiros, 2012.

GUÉRON, Ana Luisa. **Rotulagem e certificação ambiental**: uma base para subsidiar a análise da certificação florestal no Brasil. 2003. 102 f. Dissertação (Mestrado em Ciências em Planejamento Energético) – Pós-graduação em Engenharia, Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2003. Disponível em: <<http://ppe.ufrj.br/pppe/production/tesis/algueron.pdf>>. Acesso em: 28 dez. 2013.

HARDIN, Garred. The Tragedy of the Commons. **Science**, v. 162, n. 3859, p. 1243-1248., 13 dec. 1968. Disponível em: <<http://www.sciencemag.org/content/162/3859/1243.full>>. Acesso em: 3 mar. 2014.

HERNÁNDEZ, Jorge Jiménez. **El tributo como instrumento de proteccion ambiental**. Comares: Granada, 1998.

HOLMES, Stephen; SUNSTEIN, Cass R. **The Cost of Rigths**: Why Liberty Depends on Taxes. New York: Norton e Co., 1999.

HUPFFER, Haide M.; WEYERMÜLLER, André R.; WACLAWOVSKY, William G. Uma análise sistêmica do princípio do protetor-recebedor na institucionalização de programas de compensação por serviços ambientais. **Ambient. Soc.**, v. 14, n. 1, São Paulo, jan./jun. 2011. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S1414-753X2011000100006&script=sci_arttext>. Acesso em: 2 nov. 2013.

INSTITUTO BRASILEIRO DO MEIO AMBIENTE E DOS RECURSOS NATURAIS RENOVÁVEIS. **Orientações e informações ao Proprietário Rural**. Disponível em:

<<https://www.ibama.gov.br/servicos/ato-declaratorio-ambiental-ada>>. Acesso em: 13 abr. 2014.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. Disponível em: <<http://www.ibge.gov.br/home>>. Acesso em: 5 fev. 2014.

INSTITUTO NACIONAL DE METROLOGIA, QUALIDADE E TECNOLOGIA. **Histórico dos certificados emitidos no mundo por continente**. Disponível em: <<http://www.inmetro.gov.br/gestao14001/continentes.asp?Chamador=INMETRO14&tipo=INMETROEXT>>. Acesso em: 4 jan. 2014.

_____. **Avaliação da conformidade**. Disponível em: <<http://www.inmetro.gov.br/qualidade/cerflor.asp>>. Acesso em: 13 jan. 2014.

JURAS, Ilídia Ascensão Garrido Martins. **Uso de instrumentos econômicos para a gestão ambiental**: países da OCDE e América Latina. Brasília: Câmara Legislativa, 2009. Disponível em: <http://www2.camara.leg.br/documentos-e-pesquisa/publicacoes/estnottec/tema14/2009_4264.pdf>. Acesso em: 9 jul. 2014.

KOHLRAUSCH, Aline Knopp; CAMPOS, Lucila Maria de Souza; SELIG, Paulo Mauricio. Selos ambientais: qual seu papel e influência no processo de compra de produtos orgânicos. In: ENCONTRO NACIONAL DE ENGENHARIA DE PRODUÇÃO, 24., 2004, Florianópolis. **Anais...** Florianópolis: ADEPRO, 2004. p. 5371-5378. Disponível em: <http://www.abepro.org.br/biblioteca/enegep2004_enegep1005_1415.pdf>. Acesso em: 12 jun. 2013.

KOURY, Suzy Elizabeth Cavalcante. A CRFB/1988 encontra Keynes: a viabilidade do Estado Social nos momentos de crise. In: DIAS, Jean Carlos; GOMES, Marcos Alan de Melo (Coord.). **Direito e Desenvolvimento**. Rio de Janeiro: Forense; São Paulo: Método, 2014.

LEITE, José Rubens Morato; CAETANO, Matheus Almeida. As facetas do significado de Desenvolvimento Sustentável: uma análise através do Estado de Direito Ambiental. **Revista Internacional de Direito e Cidadania**, n. 13, p. 131-148, jun. 2012. Disponível em: <http://reid.org.br/arquivos/00000322-12-jose_reid-13.pdf>. Acesso em: 3 fev. 2014.

LEME, Taciana Neto. Os municípios e a Política Nacional do Meio Ambiente. **Planejamento e políticas públicas**, n. 35, p. 25-52, jul./dez. 2010. Disponível em: <<http://www.ipea.gov.br/ppp/index.php/PPP/article/viewFile/196/191>>. Acesso em: 25 ago. 2014.

LÉVÊQUE, François. **Externalities, collective goods and the requirement of a state's intervention in pollution abatement**. Veneza: Conference Economics and Law of Voluntary Approaches in Environmental Policy, 1996. Disponível em: <<http://www.feem.it/userfiles/attach/Publication/NDL1997/NDL1997-020.pdf>>. Acesso em: 28 mar. 2014.

LEOPOLD, A. **A sand county almanac**. New York: Oxford University Press, 1949.

MAC COSMETICS. Disponível em:

<https://www.maccosmetics.com/giving_back/btm_return_packaging.tmpl>. Acesso em: 1 jul. 2014.

MANKIN, Gregory N. **Introdução à economia**: edição compacta. São Paulo: Thomson, 2005.

MARSHAL, Alfred. **Princípios de economia**. São Paulo: Nova Cultural, 2006.

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

MEADOWS, Dennis L. et. al. **Limites do crescimento**: um relatório para o Projeto do Clube de Roma sobre o dilema da humanidade. São Paulo: Perspectiva, 1972.

MELO, Noerci da Silva. **Os limites imanentes ao conceito de meio ambiente como bem de uso comum do povo**. 2007. 95 f. Dissertação (Mestrado em Direito) – Universidade de Caxias do Sul, Caxias do Sul, 2007.

MILARÉ, Édís. **Direito do Ambiente**: doutrina, prática, jurisprudência, glossário. 2. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2001.

MODÉ, Fernando Magalhães. **Tributação Ambiental**: a função do tributo na proteção do meio ambiente. Curitiba: Juruá, 2003.

MOLINA, Pedro M. Herrera. **Derecho Tributario Ambiental: la introducción del interés ambiental en el ordenamiento tributário**. Madri: Marcial Pons, 2000.

MOTTA, Ronaldo Seroa; RUITENBEEK, Jack; HUBER, Richard. **Uso de Instrumentos Econômicos na gestão ambiental da América Latina e Caribe**: Lições e recomendações. Rio de Janeiro: IPEA, 1996. Disponível em: <http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/1941/1/td_0440.pdf>. Acesso em: 26 jan. 2014.

MUNHOZ, Carolina PancottoBohrer. Desenvolvimento e Concorrência. In: BARRAL, Weber. **Direito e Desenvolvimento**: análise da ordem jurídica brasileira sob a ótica do desenvolvimento. São Paulo: Singular, 2005. p. 196.

MUNOZ, Jose Manuel Rodriguez. **La alternativa fiscal verde**. Valladolid: Lex nova, 2004.

NAYLOR, Carlos Mauro. **Fundamentos constitucionais do Simples Nacional**. Disponível em: <<http://egov.ufsc.br/portal/sites/default/files/anexos/16394-16395-1-PB.pdf>>. Acesso em: 28 jul. 2014.

NASSIF, Luís. Laboratório para o futuro. **Folha de S. Paulo**, São Paulo, 3 out. 2003. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/fsp/dinheiro/fi0310200308.htm>>. Acesso em: 15 ago. 2014.

NEVES, Estela Maria Souza Costa. Política ambiental, municípios e cooperação intergovernamental no Brasil. **Estud. av.**, São Paulo, v. 26, n. 74, 2012. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0103-40142012000100010&lng=en&nrm=iso>. Acesso em: 26 ago. 2014.

NUSDEO, Fábio. **Curso de economia**: introdução ao direito econômico. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2013.

NUSDEO, Ana Maria de Oliveira. **Defesa da concorrência e globalização econômica**. São Paulo: Malheiros, 2002.

_____. **Pagamentos por Serviços Ambientais**. São Paulo: Atlas, 2012.

ORGANIZATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT. **The Polluter-Pays Principle**: OECD analyses and recommendations. Paris: General Distribution, 1992. Disponível em: <<http://www.oecd.org/officialdocuments/publicdisplaydocumentpdf/?cote=OCDE/GD%2892%2981&docLanguage=En>>. Acesso em: 24 mar. 2014.

_____. **The use of economic instruments for pollution control and natural resource management in eecca**. Gerogia, 2003. Disponível em: <<http://www.oecd.org/environment/outreach/26732337.pdf>>. Acesso em: 29 jun. 2014.

_____. **Economic instruments for pollution control and natural resources management in OECD countries**: a survey. Paris: OECD, 1999. Disponível em: <<http://www.oecd.org/officialdocuments/publicdisplaydocumentpdf/?doclanguage=en&cote=ENV/EPOC/GEEI%2898%2935/REV1/FINAL>>. Acesso em: 29 jun. 2014.

_____. **Instrument Mixes for Environmental Policy**. OECD, 2007. p. 5. Disponível em: <http://www.oecd-ilibrary.org/environment/instrument-mixes-for-environmental-policy_9789264018419-en>. Acesso em: 15 set. 2014.

OROZCO B., Jeffrey; RUÍZ, Keynor. **Uso de instrumentos económicos para la gestión ambiental en Costa Rica**. Chile: CEPAL, PNUD, 2002. (Série Medio ambiente y desarrollo). Disponível em: <<http://www.cepal.org/cgi-bin/getProd.asp?xml=/publicaciones/xml/2/10562/P10562.xml&xsl=/dmaah/tpl/p9f.xsl&base=/dmaah/tpl/top-bottom.xsl>>. Acesso em: 20 maio 2013.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Nosso Futuro Comum**. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1991.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Declaração da Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente Humano**. Estocolmo, 1972. Disponível em: <<http://www.onu.org.br/rio20/img/2012/01/estocolmo1972.pdf>>. Acesso em: 1 jul. 2014.

PÁDUA, Augusto José. **Um sopro de destruição**: pensamento político e crítica ambiental no Brasil escravista (1786 -1888). Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 2004.

PARÁ. Lei estadual nº 6.251, de 8 de novembro 1999. Institui o “Selo Ecológico” no Estado do Pará. **Diário Oficial [do] Estado do Pará**, Belém, 8 nov. 1999. Disponível em: <<http://www.sema.pa.gov.br/1999/11/08/9759/>>. Acesso em: 20 jul. 2014.

PIGOU, Arthur C. **The Economics of Welfare**. London: Macmillan and Co., 1932. Disponível em: <<http://www.econlib.org/library/NPDBooks/Pigou/pgEW.html>>. Acesso em: 24 fev. 2014.

POMBO, Felipe Ramalho; MAGRINI, Alessandra. Panorama de aplicação da norma ISSO 14001 no Brasil. **Gest. Prod.**, São Carlos, v. 15, n. 1, p. 1-10, jan./abr. 2008. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/gp/v15n1/a02v15n1>>. Acesso em: 13 jan. 2014.

PORTANOVA, Rogério. Qual é o papel do Estado no século XXI? Rumo ao Estado de Bem Estar Ambiental. In: LEITE, José Rubens Morato. **Inovações em Direito Ambiental**. Florianópolis: Fundação Boiteux, 2000. p. 241.

RASLAN, Alexandre Lima. **Princípio do poluidor-usuário-pagador: fundamentos e concretização**. São Paulo, 2007. Disponível em: <http://www.mp.ms.gov.br/portal/manual_ambiental/arquivos/O%20Princ%C3%ADpio%20do%20Poluidor%20Usu%C3%A1rio%20Pagador%20Fundamentos%20e%20Concretiza%C3%A7%C3%A3o.pdf>. Acesso em: 10 out. 2013. p. 44.

ROSEMBUJ, Tulio. **Los tributos y la proteccion del médio ambiente**. Madrid: Marcial Pons; Ediciones Juridicas, 1995.

SACHS, Ignacy. **Caminhos para o desenvolvimento sustentável**. Rio de Janeiro: Garamond, 2009.

SANTIAGO, Silas. **Simple Nacional: o exemplo do federalismo fiscal brasileiro**. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2013.

SCAFF, Fernando Facury. **Responsabilidade do Estado Intervencionista**. São Paulo: Saraiva, 1990.

SCAFF, Fernando Facury; TUPIASSU, Lise Vieira da Costa. Tributação e Políticas Públicas: o ICMS ecológico. In: BENJAMIN, A.H. V.; MILARÉ, E. (Coord.). **Revista de Direito Ambiental**, São Paulo, v. 10, n. 38, abr./jun. 2005. p. 99-120.

SCAFF, Fernando Facury; ATHIAS, Jorge Alex. **Direito Tributário e Econômico aplicado ao meio ambiente e à mineração**. São Paulo: QuartierLatin do Brasil, 2009.

SALIBA, Ricardo Berzosa. **Fundamentos do Direito Tributário Ambiental**. QuatierLatin: São Paulo, 2005.

SANCHES, Fabio; FISCH, Gilberto. As possíveis alterações microclimáticas devido a formação do lago artificial da hidrelétrica de Tucuruí –PA. **Revista Acta Amazônica**,

v. 35, n. 1, 2005, p. 41-50. Disponível em:
 <<http://www.scielo.br/pdf/aa/v35n1/v35n1a06.pdf>>. Acesso em: 7 jul. 2013.
 SCHOUERI, Luis Eduardo. **Normas tributárias indutoras e intervenção econômica**. Rio de Janeiro: Forense, 2005. p. 41.

SEBASTIÃO, Simone Martins. **Tributo Ambiental**: extrafiscalidade e função promocional do Direito. Curitiba: Juruá, 2011.

SEN, Amartya. **Desenvolvimento como Liberdade**. São Paulo: Companhia das letras, 2010.

SILVA, Marcos Antônio Duarte. Instrumentos de mercado para fins de política ambiental. **Verbo Jurídico**, 2011. Disponível em: <http://www.verbojuridico.com/doutrina/2011/marcossilva_instrumentosmercado.pdf> Acesso em: 25 jan. 2014.

SILVA, Alessandra; JOVIANO, Paula Elizabete Antonini. **Pagamento por Serviços Ambientais (PSA)**: princípio do protetor-recebedor. Disponível em: <http://www.idcc.org.br/Publicacao/REVISTA_COMPLETA_2013.pdf>. Acesso em: 10 out. 2013.

SOARES, Claudia Alexandra Dias. **O imposto ecológico**: contributo para o estudo dos instrumentos econômicos de defesa do ambiente. Coimbra: Coimbra, 2001.

_____. **O imposto ambiental**: Direito Fiscal do Ambiente. Almedina: Coimbra, 2002.

SOUSA, Washington Peluso Albino. **Teoria da Constituição Econômica**. Belo Horizonte: Del Rey, 2002.

SOUZA, Reginaldo José; LINDA, Paula Vanessa de Faria. Integração econômica da Amazônia no contexto de um Brasil dual: do ciclo da borracha à implantação da rodovia BR-163. **Revista Formação**, v. 1, n. 16, p. 70-83. Disponível em: <<http://revista.fct.unesp.br/index.php/formacao/article/viewFile/867/895>>. Acesso em: 5 jul. 2013.

STERLING, Ana Yábar. Instrumentos jurídico-públicos de protección del medio ambiente. In: STERLING, Ana Yábar; MOLINA, Pedro M. Herrera (Coord.). **La protección fiscal del medio ambiente**: aspectos económicos y jurídicos. Madrid: Marcial Pons, 2002.

STIGLITZ, Joseph E. **Information and economic analysis**: a perspective. Disponível em: <http://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:hLThozwft4UJ:https://academiccommons.columbia.edu/download/fedora_content/download/ac:160076/CONTENT/20545452.pdf+&cd=1&hl=pt-PT&ct=clnk&gl=br>. Acesso em: 3 mar. 2014.

TÔRRES, Heleno Taveira. Da relação entre competências constitucionais tributária e ambiental: os limites dos chamados “tributos ambientais”. In: _____. **Direito Tributário Ambiental**. São Paulo: Malheiros, 2005.

TORRES, Ricardo Lobo. **Tratado de Direito Constitucional Financeiro e Tributário**. São Paulo: Renovar, 2007. v. 4.

TORRES, Ricardo Lobo. **Curso de Direito financeiro e tributário**. 18. ed. São Paulo: Renovar, 2011.

TUPIASSU, Lise. **Tributação Ambiental**: A utilização de instrumentos econômicos e fiscais da implementação do direito ao meio ambiente saudável. Rio de Janeiro: Renovar, 2006.

TUPIASSU-MERLIN, Lise. **Recherche sur le droit à l'environnement. Contribution de la fiscalité à sa réalisation**: le cas brésilien. 2009. 450 f. Tese (Doutorado). Ecole Doctorale Sciences Juridiques et Politiques, Université Toulouse 1 – Capitole. Toulouse, 2009.

TUPIASSU-MERLIN, Lise. O meio ambiente na dinâmica histórico-econômica dos direitos humanos. In: DIAS, Jean Carlos Dias; FONSECA, Luciana da Costa. **Sustentabilidade**: ensaios sobre Direito Ambiental. São Paulo: Método, 2010.

TUPIASSU-MERLIN, Lise. Quota-parte do ICMS e desenvolvimento sustentável: a nova lei do ICMS ecológico no estado do Pará. In: DIAS, Jean Carlos; GOMES, Marcos Alan de Melo (Coord.). **Direito e Desenvolvimento**. Rio de Janeiro: Forense; São Paulo: Método, 2014.

VARSANO, Ricardo et. al. **Uma análise da carga tributária no Brasil**. Rio de Janeiro: IPEA, 1998. Disponível em: <http://www.en.ipea.gov.br/agencia/images/stories/PDFs/TDs/td_0583.pdf>. Acesso em: 31 jan. 2014.

VIOL, Andréa Lemgruber. **A Finalidade da Tributação e sua Difusão na Sociedade**. Disponível em: <<http://www.receita.fazenda.gov.br/publico/estudotributarios/eventos/seminarioii/texto02afinalidadedatributacao.pdf>>. Acesso em: 30jan. 2014.

ZANETTI, Eder. **Certificação e manejo de florestas nativas brasileiras**. Curitiba: Juruá, 2011.