

TRIBUTAÇÃO AMBIENTAL – O PRINCÍPIO DO POLUIDOR PAGADOR E O PRINCÍPIO DO PROTETOR RECEBEDOR

ENVIRONMENTAL TAXES – THE POLLUTER – PAYS AND THE PROTECTOR- RECEIVER PRINCIPLES

Alessandra Pearce de Carvalho Monteiro

RESUMO

A preocupação com a preservação do meio ambiente tem levado diversos setores da sociedade a procurarem soluções que busquem conciliar os interesses econômicos atuais com a manutenção de um meio ambiente equilibrado. O Estado detém uma grande parcela desta responsabilidade, e deve buscar instrumentos jurídicos e econômicos que o possibilitem defender a natureza. Neste aspecto, o sistema tributário é de extrema importância para que o Estado possa perseguir seus objetivos de forma legal e eficiente. Há muitos princípios que permeiam a aplicação de regras tributárias com objetivos ambientais, e há notadamente dois que parecem bastante contraditórios entre si: o princípio do poluidor pagador e o princípio do protetor recebedor. Conclui-se que é importante analisar as peculiaridades de cada um para que se possa entender de que forma o meio ambiente será melhor protegido.

Palavras-chave: Meio ambiente. Instrumentos econômicos. Direito tributário ambiental. Princípio do Poluidor-Pagador. Princípio do Protetor-Recebedor.

ABSTRACT

The concern with the preservation of the environment has led various sectors of society to search for solutions that seek to reconcile the current economic interests with the maintenance of a balanced environment. The state owns a large share of this responsibility, and should seek legal and economic instruments that allow to protect nature. On this point, the tax system is extremely important for the state to pursue their goals legally and efficiently. There are many principles that permeate the application of tax rules with environmental objectives, and there are notably two that seem quite contradictory among themselves: the polluter pays principle and the protector receiver principle. It is important to analyze the peculiarities of each so one can understand how the environment will be better protected.

Key-words: Environment. Economics instruments. Environmental tax law. Polluter-Pays Principle. Protector-Receiver Principle.

INTRODUÇÃO

Na esteira da recém-adquirida consciência humana acerca da importância da preservação do meio ambiente e seus recursos naturais, este passou a ser um dos objetivos mais debatidos e perseguidos pelos Estados e pela comunidade internacional. Como consequência, as ciências também estão se direcionando para o alcance ótimo da proteção ambiental, e percebe-se atualmente um esforço da comunidade científica para o desenvolvimento de tecnologias menos poluentes que interfiram de forma mais suave na natureza, respeitando, inclusive a vida e a integridade física de animais. O Direito, como ciência jurídica, também busca instrumentos que possibilitem a proteção e a promoção de um meio ambiente saudável, seja de forma preventiva, repressora ou punitiva.

Este trabalho busca, justamente, analisar alguns destes instrumentos jurídicos que podem servir à proteção ambiental, notadamente aqueles relacionados com o sistema fiscal do Estado. Em outras palavras, será abordado de que forma o Estado pode promover a defesa do meio ambiente através de seu sistema tributário.

Inicialmente, busca-se demonstrar que uma proteção eficiente da natureza impõe necessariamente a intervenção pública, e que o Estado pode utilizar instrumentos econômicos para a persecução deste fim. A tributação é um instrumento econômico por excelência, e sua utilização com caráter extrafiscal para políticas públicas é defendida pela comunidade científica e política. Em seguida, explica-se como o sistema tributário pode, na prática, servir à proteção do meio ambiente, e, para isso, serão abordados dois princípios jurídicos ligados ao direito fiscal e ambiental: O princípio do poluidor-pagador e o princípio do protetor-recebedor.

Ambos já inspiraram regras fiscais em diferentes países, mas a doutrina ainda diverge quanto às vantagens e desvantagens de cada um, e há inclusive quem defenda que estes dois princípios são incompatíveis entre si e não podem ser utilizados em conjunto no mesmo ordenamento jurídico.

Portanto, após a explanação doutrinária acerca destes princípios e suas regras práticas, será possível concluir qual sistema fiscal ambiental é o mais eficiente para a proteção do meio ambiente e da sociedade: aquele que incorpora o princípio do poluidor-pagador e desmotiva condutas pouco sustentáveis através de tributação gravosa; aquele que incorpora o princípio do protetor-recebedor e incentiva o indivíduo e as empresas a colaborarem com o Estado na defesa do meio ambiente através da concessão de benefícios fiscais; ou aquele que consegue conciliar os incentivos e os desincentivos em um sistema integrado e dinâmico.

1 O ESTADO E A PROTEÇÃO DO MEIO AMBIENTE

Na concepção liberal do Estado, a arrecadação tributária deve servir ao único propósito de manter a máquina estatal em funcionamento, com o mínimo de recursos possíveis, e o mínimo de intervenções. Esta concepção passou a ser alvo de severas críticas a partir da segunda metade do século XX, após a sociedade ocidental ter experimentado severas depressões econômicas e miséria social provocadas por este modelo econômico.

Assim, surgiu um novo modelo de Estado – O Estado Social, que vem se aperfeiçoando continuamente e está voltado para a persecução do desenvolvimento não só econômico, mas também social, e que pode utilizar instrumentos como políticas públicas, ações positivas e regulação de mercado para atingir o este objetivo.

Maria Alexandra Aragão (1997, p.41), por exemplo, diz que o Estado tem a obrigação de intervir na questão ambiental, visto que o ordenamento jurídico e o sistema econômico impulsionam o ser humano de degradar o meio ambiente. Assim, a preservação do meio ambiente é verdadeiro dever do Estado Social, que, neste caso, pode atuar de duas formas para garantir o meio ambiente equilibrado e saudável: I) Através de mecanismos de direção, ou seja, normas proibitivas e permissivas de comando e controle, tais como aqueles que impõem limites de poluição, emissões de gases tóxicos, uso de recursos naturais e as penalidades para os infratores destas normas. Estes mecanismos permitem que o Estado atue diretamente na proteção ambiental; II) através de mecanismos de indução, ou seja, normas e medidas aplicadas pelo Estado com a finalidade de induzir a sociedade e o particular a atuarem positivamente na defesa e recuperação do meio ambiente, e aí se enquadram o uso de instrumentos econômicos.

Instrumentos econômicos são, afinal, os meios pelo qual o Estado interfere no mercado e modifica o preço de um bem, com vistas a se alcançar determinados objetivos de ordem econômica ou social (MODÉ, 2013, p.70). A modificação do preço de um bem, através da imposição de um ônus ou de um bônus financeiro, é capaz de alterar padrões de comportamento social, visto que os indivíduos podem ser estimulados ou desestimulados a adotarem determinadas condutas através do impacto financeiro em seus orçamentos. Este conceito já era defendido por peritos da União Europeia em meados da década de noventa: “Os instrumentos econômicos e fiscais necessitam ser aplicados de forma pragmática, afetando os preços de modo a conseguir mudanças tecnológicas e de comportamento, especialmente em longo prazo.” (COMUNIDADE EUROPEIA, 1990, p.7).

No Brasil, o Estado está legitimado constitucionalmente a intervir na ordem econômica em prol da defesa do meio ambiente, conforme interpretação conjunta dos artigos 225, *caput*, e art.170, inciso VI. Transcreve-se:

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:
[...]

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;

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.

Não há nenhum dispositivo na Constituição Federal de 1988 ou no Código Tributário Nacional que mencione expressamente que o Estado poderá utilizar (também) o sistema fiscal para a proteção ambiental. Contudo, diante da conhecida função extrafiscal do tributo, pode-se dizer que esta é uma possibilidade real, e, mais que isso, desejável e necessária.

Hugo de Brito Machado (1997, p.129) afirma que “o tributo é extrafiscal quando seu objetivo principal é a interferência no domínio econômico, para buscar um efeito diverso da simples arrecadação de recursos financeiros”. Já não faltam exemplos na legislação brasileira de tributos cuja função essencial é de regular a economia, corrigir situações sociais consideradas indesejadas, e fomentar as atividades que a Constituição eleva.¹ Assim, também na questão ambiental o Estado pode utilizar a tributação com caráter extrafiscal.

É importante frisar que, apesar da cobrança de um tributo ambiental ter como consequência a arrecadação de um valor aos cofres públicos, a finalidade última deste tributo será sempre extrafiscal (proteção do meio ambiente), e os recursos levantados devem ser revestidos em diversas frentes de atuação estatal voltada ao meio ambiente, especialmente quando o tributo admite vinculação de receita.²

¹ Um exemplo clássico é o Imposto Territorial Rural, cujas alíquotas progressivas buscam desincentivar a manutenção de propriedades improdutivas. O sistema de alíquotas deste imposto mostra que a intenção do Estado não é a arrecadação fiscal, pois, quanto mais produtiva for a propriedade rural – fim almejado, menor será o valor cobrado.

² Há quem aceite, contudo, as funções fiscais e extrafiscais de forma simultânea no tributo ambiental. Wangry Bonk (2008, p.61) explica que um determinado tributo ambiental pode ser utilizado “visando duas finalidades distintas: uma fiscal, quando falamos em restituição dos gastos públicos; e outra extrafiscal, com a finalidade de não estimular o consumo”. Este entendimento é partilhado por outros doutrinadores, que consideram que a extrafiscalidade do tributo ambiental está relacionada à busca de uma mudança de comportamento social através de estímulos e desestímulos, e não à restituição dos gastos públicos diretos com preservação ambiental. (SOARES, 2001, p.297).

Por fim, cabe dizer que a doutrina internacional também apoia a utilização de instrumentos econômicos e fiscais pelo Estado, e que diversos documentos legais, tratados e programas mencionam a necessidade destes:

A utilização de instrumentos econômicos e fiscais terá de passar a constituir uma parte cada vez mais importante da abordagem global, tendo em vista o estabelecimento correto dos preços e a criação de incentivos, baseado no mercado, a um comportamento econômico benéfico ao ambiente. (COMUNIDADE EUROPEIA, 2011).

Nos próximos capítulos, veremos dois princípios que norteiam a aplicação dos instrumentos econômicos fiscais, quais sejam o princípio do poluidor pagador e o princípio do protetor recebedor.

2 O PRINCÍPIO DO POLUIDOR-PAGADOR

“O Princípio do Poluidor-Pagador” foi citado pela primeira vez em um documento legal na “Recomendação do Conselho sobre Princípios Orientadores Relativos aos Aspectos Econômicos Internacionais das Políticas Ambientais”, elaborada pela Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OECD), que o definiu nos seguintes moldes: “O princípio que se utiliza para alocar os custos das medidas de prevenção e controle da poluição é chamado Princípio do Poluidor-Pagador”. (OECD, 1989)

Ainda segundo a OECD, “a implementação deste princípio irá incentivar o uso racional dos recursos naturais escassos” e, “o poluidor deve suportar os custos das medidas acima mencionadas tomadas pela autoridade pública para assegurar que o meio ambiente esteja em um estado aceitável.” Em outras palavras, “os custos destas medidas devem ser refletidos no custo dos produtos e serviços que causem poluição na produção e/ou no consumo.”

Desde então, este princípio vem sendo citado em diversos documentos, tratados, acordos internacionais³, e também nas normas internas de alguns países, como no Código Ambiental Francês de 2002, que define o aludido princípio como aquele pelo qual “os custos oriundos das medidas de prevenção, redução ou combate de poluição devem ser suportados pelo poluidor”.

³ Alguns destes documentos internacionais são: o Acordo sobre a Conservação da Natureza e dos Recursos Naturais – ASEAN (1985); Convenção sobre a Proteção dos Alpes (1991); Convenção sobre Prevenção da Poluição Marinha por Alijamento de Resíduos e Outras Matérias (1996); e a Declaração do Rio de 1992.

Marina Gadelha (2009, p.64) chama atenção para o fato de que o Princípio do Poluidor-Pagador tem nítida associação com a economia, e traz o pensamento de De Sadeller (2002, p.21), para quem este princípio é “uma regra econômica de alocação de custos cujas fontes repousam na teoria das externalidades”. A teoria das externalidades, elaborada em princípio pelo economista Alfred Marshall, é, portanto, de fundamental importância para a correta compreensão do Princípio do Poluidor Pagador, e, por isto, dedicaremos um espaço para explicar em detalhes os fundamentos desta teoria e como esta se aplica ao direito tributário ambiental.

2.1 A teoria das externalidades e o Princípio do Poluidor-Pagador

“O Estado deve proteger os interesses do futuro, em algum grau, de nossa irracional utilização e de nossa preferência a nós mesmos sobre nossos descendentes”. (PIGOU, 2006). Esta citação ilustra muito bem um dos maiores problemas enfrentados pelos governos ao adotarem medidas pró-ambientais: como proteger os recursos naturais da exploração ilimitada pelas gerações atuais? Qual é o valor econômico que um recurso natural possui? Pois, existem recursos que o ser humano atribui valor econômico elevado – tal como os metais e o petróleo -, e outros que, ou são subvalorizados, ou sequer possuem valor econômico *in natura*, ou seja, são gratuitos na natureza, tais como a água dos rios e os peixes do oceano (BONK, 2008, p.43).

Parece-nos que a sociedade humana utiliza dois critérios para determinar o valor econômico de um recurso: I) sua utilidade prática para uso humano; II) sua escassez. Assim, quanto mais útil para uso humano e mais escasso for um recurso, maior será seu valor econômico.

Estes critérios, contudo, focam apenas na necessidade do tempo presente, sem se preocupar com as necessidades das gerações futuras. O recurso natural abundante de hoje provavelmente irá escassear em um futuro próximo caso seja explorado sem limites e controles, prejudicando as próximas gerações. Por isso, é necessário abstrair um valor econômico até para os recursos naturais abundantes, o que leva à difícil questão de mensurar *quanto* eles valem, *como* e *quem* deve pagar por eles.

Wangry Bonk (2008, p.55) defende que uma solução econômica para os problemas ambientais seria a cobrança de um preço para a utilização dos recursos naturais gratuitos, motivando os produtores a buscarem formas de produção que interferissem menos no meio ambiente.

Contudo, admite que é bastante difícil, ou até mesmo, impossível, mensurar o preço exato de alguns recursos, como, por exemplo, o ar que foi poluído ou os resíduos produzidos por uma família. Ainda assim, afirma que os bens e serviços devem, de alguma forma, ter embutido em seu preço a exploração dos recursos naturais. Este foi o raciocínio que motivou vários doutrinadores a sugerirem a aplicação da Teoria das Externalidades na questão ambiental. Esta teoria, em termos simples, supõe que o processo produtivo por vezes gera efeitos adversos à cadeia de produção e consumo. Estes efeitos, ou consequências, podem ser tanto positivos ou negativos, mas sempre atingirão terceiros que não tinham relação alguma com o processo de produção e consumo. Para efeito deste capítulo, que trata sobre o princípio do poluidor pagador, iremos nos referir apenas às externalidades negativas, ou seja, aquelas que geram efeitos negativos e que devem ser evitadas ou reparadas.

Um exemplo de externalidade negativa ambiental são as emissões prejudiciais à saúde gerada na produção e consumo de cigarro, que afetam não só os produtores e consumidores de cigarro, como todos da população em volta. Nas palavras de Maria Alexandra Aragão (1997, p.32), a “Teoria das Externalidades” pode ser melhor explicada:

Efectivamente, pode haver bens cuja produção e/ou consumo dê origem a benefícios que vão ser concedidos, ou perdas que vão ser impostas a outras pessoas, que não são as que comprar, ou sequer as que consomem ou utilizam esse bem e se situam fora da relação econômica fundamental considerada, entre produtor ou prestador de serviço e o consumidor ou beneficiário da prestação. Tais benefícios ou perdas, subprodutos da actividade de produção ou consumo são, respectivamente, concedidos ou impostos a estes ‘outsiders’ (na terminologia anglo-saxonica) independentemente da sua vontade, mas também independente da vontade de quem os produz.

Frise-se que, na ocorrência de uma externalidade, o prejuízo causado a terceiro não será contabilizado no valor final do produto ou serviço. Assim é que as externalidades negativas (prejuízos a terceiros) terão seus custos suportados pela sociedade. A OECD reconheceu a existência de externalidades negativas e dos custos sociais decorrentes:

Há imposição de custos sociais quando não há um reflexo nos preços dos custos de poluição e na utilização dos recursos naturais. Na ausência de direitos de propriedade sobre o ar puro, a água limpa, etc., os agentes econômicos usam estes serviços sem que haja o impacto desta utilização nas suas decisões. (OECD, 2001, p.21).

Diante deste conceito, Arthur Cecil Pigou, o primeiro economista a tratar das externalidades ambientais, propôs a internalização dos custos destes benefícios ou prejuízos no

valor final do bem, como forma de corrigir o que ele considerava uma falha de mercado. (BONK, 2008, p.52)

Como não é matematicamente possível auferir o valor monetário de cada externalidade, o Estado seria o responsável por definir e regular a internalização destes custos através de mecanismos impositivos que, para Pigou, se constituiria em uma taxa ou imposto ambiental⁴ calculado de forma que seu valor coincidissem com o valor da externalidade avaliada em um ponto ótimo.

Roberto Ferraz (2005, p.342) traz um exemplo de como calcular este imposto na prática: “Se uma fábrica de fertilizantes polui um rio, o imposto verde deverá acrescentar um custo ao produto, correspondente ao custo que o Estado terá para promover a despoluição do rio, tornando interno à atividade um custo que antes era externo”.

Basicamente, internalizar as externalidades negativas ambientais significa adicionar ao custo da produção ou do serviço os custos para a preservação, controle e até mesmo utilização de recursos naturais.

A Suécia, atualmente, é um exemplo de país que conseguiu internalizar os prejuízos ambientais originados na emissão de poluentes derivados da queima de combustível. Lá, introduziu-se um imposto sobre produtos energéticos composto de duas componentes: uma que grava a componente energética do produto, e a outra que grava a componente poluente do produto. (SOARES, 2005, p.81).

O “Princípio do Poluidor-Pagador” é concebido exatamente sobre a “Teoria das Externalidades”: o poluidor deverá internalizar os custos da poluição e exploração dos recursos naturais (externalidades negativas) naquilo que produz. Esta internalização de custos tem como principal finalidade alterar o padrão de comportamento social para atitudes mais benéficas ao meio ambiente, e não simplesmente “reparar” o dano ambiental causado, conforme será explicado no próximo subtítulo.

2.2 O Princípio do Poluidor Pagador e o Princípio da Responsabilização por Danos Ambientais

No Brasil, o “Princípio do Poluidor Pagador” não tem previsão expressa nem na Constituição Federal de 1988, nem na legislação infraconstitucional. A Constituição menciona

⁴ Daí advém a nomenclatura: taxa ou imposto *pigouviano*.

a responsabilização do poluidor, mas nada diz acerca da internalização dos custos com a poluição.

Já a Lei da Política Nacional do Meio Ambiente se aproxima do “Princípio do Poluidor Pagador” ao dizer, na segunda parte do artigo 4º, VII, que o usuário (do produto poluente) será obrigado a prestar uma contribuição pela utilização de recursos ambientais com fins econômicos, mas, novamente, não menciona a cadeia de produção.

Ocorre que a expressão-chave do “Princípio do Poluidor Pagador” é “internalização de custos”, e não “responsabilização por danos”. Neste sentido, o PPP está muito mais voltado à prevenção do dano do que à sua reparação, e busca esta prevenção através da mudança do comportamento social. Édis Milaré (2005, p.164) afirma que este princípio “não objetiva, por certo, tolerar a poluição mediante um preço, nem se limita apenas a compensar os danos causados, mas sim, precisamente, evitar o dano ao ambiente”.

Também Maria Alexandra Aragão (1997, p.113) concorda que o “Princípio do Poluidor Pagador” não se confunde com o “Princípio da Responsabilização”, pois considera inútil a existência de dois princípios com o mesmo objetivo. Além disso, diz que a indenização monetária que decorre da responsabilização civil é posterior e dependente da ocorrência do dano, enquanto que a internalização dos custos é anterior e independente aos danos ambientais terem efetivamente ocorridos.

Por fim, perceba que o instrumento que efetiva por excelência o “Princípio do Poluidor Pagador” é o tributo, e este não pode ser considerado sanção de ato ilícito, de acordo com sua própria definição no art.3º do Código Tributário Nacional.^{5 6}

2.3 A Tributação como forma de internalizar os custos da poluição e exploração dos recursos naturais

Após explicar como a teoria das externalidades se relaciona com o Princípio do Poluidor Pagador, chega o momento de explicar como esta relação funciona na prática. É através da tributação que o Estado pode forçar os produtores e consumidores a assumirem os

⁵ “Art. 3º Tributo é toda prestação pecuniária compulsória, em moeda ou cujo valor nela se possa exprimir, **que não constitua sanção de ato ilícito**, instituída em lei e cobrada mediante atividade administrativa plenamente vinculada”. (destaque nosso).

⁶ Ressalte-se que a Constituição Federal prevê, no artigo 182,§4º, uma exceção à esta regra: o imposto territorial urbano pode ter alíquotas progressivas que visem desestimular o mau uso da propriedade privada, constituindo uma espécie de sanção ao proprietário.

custos das externalidades advindas do processo de produção, de forma que estas sejam progressivamente reduzidas ou neutralizadas.

O tributo possui duas finalidades básicas quando utilizado na proteção do meio ambiente: I) Arrecadar receita para a manutenção dos órgãos ambientais e para financiar os custos estatais com preservação, renovação, conservação e reparação ambiental; II) Induzir a sociedade a consumir menos os produtos considerados poluentes em razão do encarecimento destes provocado por uma tributação mais gravosa.

Em relação à última finalidade, Wangry Bonk (2008, p.75) explica que “alguns autores defendem que tributo ambiental deve ser gravoso o suficiente para impedir e inibir por completo a atividade poluente”. Contudo, reflete que “isso resultaria comparativamente em proibir a realização da atividade, e, neste caso, poderia a imposição fiscal ser comparada a uma norma de comando e controle punitiva”. Também se deve atentar que a tributação não pode chegar a impedir a realização de uma atividade econômica lícita, posto que isso iria contrariar o direito de livre exercício da atividade econômica, previsto na Constituição Federal.

Mas, se o tributo não pode ser gravoso ao excesso ao ponto de inibir completamente a atividade, deve ser ao menos gravoso o suficiente para que se verifique uma diminuição da produção e do consumo do produto em questão.

Inclusive, uma forma prática de se verifica se o valor de um tributo ambiental está ajustado à sua finalidade (que é, repita-se, o desincentivo do consumo e produção do produto poluente), é comparar o montante da arrecadação em dois períodos distintos.

No começo da cobrança do tributo, o valor arrecado pode chegar a ser bastante vultoso. Mas, em decorrência do desincentivo que o encarecimento do produto provoca, a tendência deve ser necessariamente a diminuição deste montante.

Um estudo divulgado pela Comissão Europeia em 2012 sobre a quantidade de compra de créditos de carbono na União Europeia mostra justamente que os tributos ambientais podem ser simplesmente ineficazes quando forem demasiados “baratos”. (INSTITUTO CARBONO BRASIL, 2012).

O estudo comparou a quantidade de créditos de carbono emitidos em 2011, 254 milhões, e os emitidos em 2012, 503 milhões, ou seja, quase o dobro. Este aumento alarmante se deveu à queda no preço dos créditos, o que motivou as empresas a comprarem – e poluírem – mais. Em 2008, os créditos de carbono do Mecanismo de Desenvolvimento Limpo (MDL) das Nações Unidas eram avaliadas em €21, mas em 2012 não passaram dos €0,30. Desta forma, Marina Gadelha (2009, p.77) sugere que a internalização dos custos seja feita, “[...] após o estabelecimento de um índice que seja capaz de incitar o poluidor a minimizar a poluição

lançada, pois será economicamente mais vantajoso investir em tecnologias menos poluentes que ter que pagar ao Estado os custos desta poluição”.

Além do *quanto* pagar, deve-se atenção também ao *como* pagar, visto que existem várias formas de degradação ambiental, e a cada um destas há uma medida que se revela mais eficaz. Assim, para emissões, efluentes e resíduos pode-se gravar um imposto cuja alíquota varie de acordo com a quantidade de poluição produzida e a qualidade destes resíduos. Quando se tratar de produtos poluentes, uma boa solução é internalizar os custos ambientais no preço destes produtos, também através da criação de um imposto. Já quando se tratar de exploração de recursos naturais, uma taxa ambiental de utilização seria o preço pago pelo indivíduo para o consumo destes. Em relação ao consumo de energia, por exemplo, Wangry Bonk (2008, p.95) sugere que,

o ideal seria estabelecer um consumo médio de energia que cada indivíduo poderia gastar em sua residência e tributar de maneira fixa; o que for consumido a mais trata-se de supérfluo e poderia ser taxado a uma alíquota majorada para forçar a diminuição do consumo energético doméstico.

Vários países já possuem leis tributárias ambientais baseadas no princípio do poluidor pagador, cada qual adaptada à situação e necessidade fática do local. Algumas destas leis preveem que o “poluidor que deve pagar” é o produtor/fabricante do produto, outras oneram os consumidores, e há, ainda, aquelas que tributam as famílias no que concerne à poluição gerada por indivíduo.⁷

De toda forma, o importante acerca da regra tributária baseada no princípio do poluidor pagador, é que esta seja capaz de provocar uma mudança efetiva no comportamento social através dos desestímulos de consumo, prevenindo o desgaste ambiental antes mesmo que este ocorra.

2.4 Críticas ao Princípio do Poluidor-Pagador

Apesar de o “Princípio do Poluidor Pagador” ser, atualmente, um dos princípios chaves do direito ambiental, há alguns doutrinadores que assinalam críticas em relação à sua aplicação.

De começo, vale apontar que, no contexto de desigualdade econômica mundial, é impossível que todos os países possam tratar a questão ambiental da mesma forma. Uma

⁷ A Lei do “*Pay by the Bag*” vigente nos Estados Unidos impõe um determinado preço por pessoa por quantidade de lixo produzido. Quanto menos lixo uma família produzir, menor o impacto no seu orçamento, o que os motiva a reutilizarem sacolas, embalagens e contribuírem para a prática da reciclagem.

sociedade pobre que não tem recursos financeiros suficientes para sequer realizar uma coleta de lixo eficiente, certamente não o terá como suportar os custos com a proteção ambiental.

Disto, decorre uma questão ainda mais séria: a partir do momento em que apenas alguns países oneram tributariamente o setor econômico para a preservação ambiental, isto pode gerar um cenário de concorrência desleal no comércio internacional. As empresas podem simplesmente mudar seus domicílios fiscais para países em que não façam exigências na política fiscal ambiental, o que nem resolve a questão do meio ambiente – visto que este não tem fronteiras –, e ainda abala a concorrência.

É possível também que a internalização dos custos com a poluição no preço dos produtos provoque simplesmente o repasse deste preço aos consumidores, provocando um “desequilíbrio entre a distribuição de riquezas pelo aumento do preço de bens e serviços”. (BONK, 2008, p.43).

Como foi dito anteriormente, a ideia principal do princípio do poluidor pagador é desestimular o consumo de determinados produtos poluentes em razão do aumento do seu preço, o que levaria a uma reação em cadeia: o produto encarece com a oneração tributária → os consumidores deixam de comprar o produto mais caro e buscam similares mais baratos → os produtores poluentes se veem obrigados a investir em tecnologias ecológicas para conseguir a redução do tributo e o preço final do seu produto novamente.

Contudo, percebe-se que esta reação em cadeia pode facilmente falhar caso não exista opção de produto mais barato e os consumidores sejam, na prática, obrigados a comprar o produto encarecido. Os produtores não irão sofrer prejuízos em razão da perda de mercado, e não irão buscar tecnologias antipoluentes. A conclusão é que a oneração do produto só servirá para esmagar ainda mais os consumidores, pois o padrão de comportamento não irá se alterar.

Por isso, alguns doutrinadores já começam a defender que as desonerações tributárias com fins de incentivar comportamentos benéficos ao meio ambiente (princípio do protetor-recebedor) são mais justas e eficazes que as onerações (princípio do poluidor-pagador). Tome-se como exemplo a possibilidade de aplicação de ambos os princípios em uma sociedade carente de recursos financeiros: mais valeria aplicar o princípio do protetor-recebedor do que o do poluidor-pagador, pois o primeiro se mostra mais eficaz diante da realidade concreta da sociedade carente de recursos econômicos. Em outras palavras, diante de uma situação de pobreza, a disposição da sociedade para receber é maior do que a disposição para pagar.

3 O PRINCÍPIO DO PROTETOR-RECEBEDOR

Ao falar sobre a concepção e as funções do Estado Social, Norberto Bobbio (2007, p.11) afirmou que a passagem do Estado Liberal “garantista” para o Estado Social “dirigista” significou também a transformação do direito como mero instrumento de “controle social” em um instrumento de “direção social”.

Daí surge a concepção que o Direito também tem uma função promocional além da sua função repressiva e reparativa, e que as normas jurídicas podem servir para encorajar atitudes consideradas positivas, e não apenas desencorajar aquelas não desejadas pela sociedade. Basicamente, o Direito tem outros meios de disciplinar a sociedade que não a simples coerção.

Nesta concepção, o “Princípio do Protetor Recebedor” surge para buscar encorajar a sociedade a adotar condutas sustentáveis através do recebimento de recompensas de ordem fiscal. Se no princípio do poluidor pagador as externalidades negativas são internalizadas encarecendo o produto, no princípio do protetor recebedor serão internalizadas as externalidades positivas, o que deverá se traduzir em um barateamento do produto. É importante lembrar que o “Princípio do Poluidor Pagador” já havia recebido críticas, inclusive acerca de sua eficácia na proteção do ambiente:

As coimas sobre fontes poluentes não tem surtido o efeito necessário para impedir a ocorrência da poluição contínua. Mesmo que o Estado estabeleça limites para a poluição estes não estão sendo cumpridos, uma vez que as penalidades não são suficientemente altas para cobrir os ganhos obtidos com a produção o utilização de determinado bem poluente. (BONK, 2008, p.64)

Já mencionamos que quando a oneração sobre a poluição não é alta o suficiente para tornar desvantajoso o negócio poluente, esta oneração simplesmente não tem eficácia na diminuição dos níveis de poluição. Uma solução apresentada seria agravar mais a tributação imposta, mas deve-se ter em mente que novas imputações fiscais podem causar uma diminuição significativa na qualidade de vida dos indivíduos em prol do meio ambiente, fato que contraria as intenções de desenvolvimento sustentável.

Outra solução seria seguir o caminho absolutamente inverso: em vez de o Estado cobrar de quem polui, passa a oferecer uma compensação financeira para aqueles que não poluem e ajudam a proteger o meio ambiente.

Esta compensação financeira pode ser oferecida em forma de benefício fiscal que, em nomenclatura genérica, os doutrinadores dão aos desagravamentos fiscais realizados em prol

de uma determinada ação ou comportamento do contribuinte, como, por exemplo, exonerações, reduções de tributos ou isenções.

Na política fiscal ambiental, alguns doutrinadores defendem que a concessão de benefícios fiscais aos contribuintes preservadores é tão ou mais importante que a imposição de tributos (RIBEIRO, 2004, p.74), e vários colocam que os benefícios tutelam interesses extrafiscais de caráter excepcional, cujo conteúdo tem valor moral relevante e superior ao da arrecadação (GOMES, 2000, p.173).

O caráter excepcional dos benefícios fiscais impõe que estes só devem ser concedidos quando há reconhecido interesse público, até porque importam, *a priori*, em perda de receita para o Estado. Além disso, caso não haja a finalidade extrafiscal não deve ser considerado benefício fiscal, e sim simples desagravamento. (SILVA et al., 2005, p.120)

Relembre mais uma vez que o Estado, sozinho, pode não ser tão eficiente na proteção do meio ambiente. É necessário que a comunidade reforce e auxilie esta proteção, e pode-se conseguir este apoio através da concessão destes incentivos.

Contudo, nem todos os doutrinadores concordam com esta opção. Cidália Lopes (2003, p.68) é contra a concessão de benefícios fiscais, pois considera que estes causam complexidade no sistema tributário e torna necessária a elevação da tributação, visto que o Estado precisa angariar receita para conceder o “prêmio”.

Os benefícios fiscais e as altas taxas de tributação sempre estiveram relacionados, num efeito espiral, isto é, taxas mais altas originam a pressão para mais benefícios, mas a erosão das bases de incidência trazidas por nossos benefícios induz taxas mais altas.

Neste sentido, Maria Alexandra Aragão (1997, p.176) também os considera absolutamente injustos, pois quem os financia são os contribuintes, retirando dos poluidores a obrigação de arcar com as despesas de uma política do meio ambiente. Diz que: “os subsídios, para além de serem um instrumento injusto por fazer pagar quem não beneficia nem directa e nem indirectamente da actividade que é prejudicial para terceiros, são um instrumento ineficaz, tanto económica como ecologicamente”.

Como a concessão de benefícios fiscais em matéria ambiental contraria totalmente a lógica do “paga quem polui”, vários doutrinadores afirmam que os benefícios são incompatíveis com o princípio do poluidor pagador. Isabel Marques da Silva, por exemplo, diz que os subsídios são “instrumentos que traduzem-se na imposição a todos os contribuintes dos custos

de redução da poluição”, mas admite que podem haver exceções que os permitam. (SILVA, 2003, p.96-131)

Outro problema em relação aos subsídios é que eles podem causar uma distorção econômica no mercado ao gerarem mais lucros aos comerciantes em situações em que o tributo é repassado ao consumidor.

Explica-se: imagine-se, por exemplo, que o Estado passe a conceder benefícios fiscais para um determinado fabricante para que seu produto menos poluente tenha vantagem competitiva no mercado, e atraia mais os consumidores. O fabricante beneficiado, contudo, pode simplesmente manter o preço original do seu produto sem repassar o benefício ao consumidor na expectativa de obter um maior lucro.

Esta possibilidade de distorção econômica não é um problema exclusivo do sistema tributário brasileiro. A Organização Mundial do Comércio, por exemplo, analisa e restringe os subsídios ambientais para que não ocorram estas distorções no mercado internacional. (BONK, 2008, p.106). Wangry Bonk (2008, p.28), ao citar o pensamento de Cláudia Soares, lembra também que nem sempre os subsídios se mostram eficientes:

Tem-se percebido que aqueles que recebem tal parcela monetária acabam por escolher tecnologias mais caras, mesmo que não sejam eficientes, para ascenderem a uma parcela maior de subsídio, ou ainda, aumentarem as emissões em um período anterior a análise do governo a fim de buscar uma fatia econômica maior.

Contudo, no Brasil, os precedentes são favoráveis à concessão de benefícios, o que demonstra que eles podem ser sim, uma solução para o problema ambiental caso sejam concedidos de forma criteriosa.

Entre 1966 e 1986 o Estado brasileiro concedeu a dedução fiscal dos valores gastos com reflorestamentos. Durante a vigência deste benefício, mais precisamente na década de 1970, a taxa de plantio de reflorestamento chegou ao patamar de 400 mil hectares por ano, contudo, logo no ano seguinte ao encerramento do benefício, já se verificou uma queda considerável no plantio. (FERREIRA, 1989, p.1-9).

Também se destaca o sucesso na diferenciação de alíquotas do IPI para veículos movidos a álcool e veículos movidos a gasolina. A diminuição dos preços dos veículos movidos a álcool e do próprio combustível etílico em si foi capaz de provocar uma mudança de comportamento pelo consumidor, que passou a optar mais pelos veículos movidos a álcool, favorecendo a diminuição do nível da poluição atmosférica nas grandes cidades. (BONK, 2008, p.115).

Estes exemplos mostram que os benefícios não devem ser encarados apenas como perda de receita fiscal. Perceba que se Estado passa a ter aliados na defesa do meio ambiente, pode até conseguir diminuir seus gastos com a proteção direta, o que pode se revelar bastante compensatório.

CONCLUSÃO

No decorrer do artigo, mencionamos diversos doutrinadores que acreditam que os princípios do poluidor pagador e do protetor recebedor são incompatíveis entre si, e desaconselham o uso de benefícios fiscais na luta em prol do meio ambiente. A própria OECD recomenda que, “em regra geral, os Estados signatários não devem auxiliar os poluidores em suportar os custos da poluição seja por meios de subsídios, benefícios fiscais ou outras medidas”. (OECD, 2001).

Contudo, acreditamos que um sistema fiscal ambiental tem capacidade de agregar regras que concernem a ambos os princípios, e isto, inclusive, pode tornar o sistema ainda mais eficaz.

Recorde-se que a tributação ambiental não tem finalidade de encher os cofres públicos, e sim de arrecadar recursos que sejam aplicados em benefício da preservação ambiental. As receitas obtidas podem ser utilizadas para a recuperação direta de áreas devastadas e poluídas; para a manutenção administrativa dos órgãos de controle ambiental; para financiar programas de educação social; e, porque não, para subsidiar os benefícios fiscais concedidos pelo Estado aos protetores.

Em palavras curtas, juntar os dois princípios em um mesmo sistema seria colocá-los em um ciclo: as receitas obtidas com a aplicação do poluidor pagador seriam revertidas (também) em incentivos financeiros aos protetores. Como diz Wangry Bonk (2008, p.48), “o princípio do poluidor pagador não deve deixar de ser aplicado, deve ser a fonte de riqueza do princípio do protetor recebedor”.

Inclusive, é importante que o sistema fiscal seja estruturado desta forma pois, assim, garante-se a liberdade de escolha do indivíduo e evita-se que o tributo ambiental tenha um caráter de punição ao poluidor.

No Brasil, a CIDE Combustíveis é um exemplo de como os dois princípios podem atuar em conjunto, apesar de que esta contribuição e suas regras foram criadas mais por motivos econômicos do que ambientais.

A alíquota prevista para a importação de combustíveis fósseis (derivados do petróleo) é bem mais alta que para importação de combustíveis à base de álcool, desestimulando, assim, a opção pelo primeiro tipo, em uma clara aplicação do princípio do poluidor pagador.

Em outro viés, a lei prevê que o produto da arrecadação da Cide será destinado em parte ao pagamento de subsídios a preços ou transporte de álcool combustível, gás natural e seus derivados e derivados de petróleo.

Outro exemplo, desta vez internacional, trata-se da concretização dos chamados “duplo dividendos” ou “duplo benefícios”, que são estratégias fiscais que permitem que o Estado consiga, com a mesma ação, dois benefícios simultâneos para a sociedade, como a preservação do meio ambiente e a redução do desemprego.

A discussão em voga, principalmente, no continente europeu é sobre a diminuição da tributação sobre atividades que o Estado deseja encorajar - como o trabalho, a poupança e o investimento – e, em contrapartida, o agravamento da tributação em atividades que devem ser desencorajadas – tais como as que geram danos ao meio ambiente.

Assim, o país que decidisse impor uma tributação mais onerosa aos poluidores, nos moldes do Princípio do Poluidor Pagador, poderia compensar esta onerosidade diminuindo os custos fiscais trabalhistas – o que equivaleria a uma espécie de benefício, ainda que não estivesse diretamente ligado à questão ambiental.

De qualquer forma, existe um leque de opções para o Estado garantir a proteção do meio ambiente. O uso de instrumentos econômicos é considerado o mais eficaz, e, dentro desta classificação, os instrumentos econômicos fiscais tem ainda maior importância. Contudo, a doutrina especializada não deve se ater apenas a uma única medida para solucionar o problema ambiental, e sim agregar esforços e buscar conciliar as diversas possibilidades que se apresentam nos sistemas jurídicos e econômicos atuais.

REFERÊNCIAS

ARAGÃO, Maria Alexandra de Sousa. O princípio do poluidor-pagador: pedra angular da política comunitário do ambiente. *Stvdia Ivridica*, 23. Coimbra: Coimbra Editora, 1997.

BOBBIO, Norberto. *Da estrutura à função: novos estudos de teoria do direito*. Tradução de Daniela Baccaccia Versani. Barueri-SP: Manole, 2007.

BONK, Wangry. **A importância dos instrumentos fiscais na defesa do meio ambiente e sua utilização em Portugal e no Brasil**. Dissertação (Mestrado na área de Ciências Jurídico-Econômicas). Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra. Coimbra, 2008.

COMUNIDADE EUROPEIA. **Relatório do grupo de trabalho de peritos dos estados-membros sobre a utilização de instrumentos econômicos e fiscais na política do ambiente da CE/Comissão das Comunidades Europeias**. Bruxelas: Direção-Geral Ambiente, Segurança Nuclear e Proteção Civil, 1990. p.7.

COMUNIDADE EUROPEIA. **Sexto programa de ação no domínio do meio ambiente**. Disponível em:
<http://europa.eu/legislation_summaries/agriculture/environment/128027_pt.htm> Acesso em: 02 nov. 2013.

DE SADELEER, Nicholas. **Enviromental principles: from political slogans to legal rules**. Oxford: Oxford University Press, 2002.

FERRAZ, Roberto. Tributação ambientalmente orientadora e as espécies tributárias no Brasil. *In: TORRES, Heleno Tavares (Coord.). Direito tributário ambiental*. São Paulo: Malheiros, 2005.

FERREIRA, Mário. A situação florestal brasileira e o papel da silvicultura intensiva. **Documentos Florestais**, n.2, set. 1989. Universidade de São Paulo Escola Superior da Agricultura “Luiz de Queiroz”, Departamento de Ciências Florestais.

GADELHA, Marina Motta Benevides. **A aplicação dos princípios do poluidor-pagador e da precaução aos estudos de impacto ambiental brasileiros e portugueses: Alguns problemas e sugestões**. Dissertação (Mestrado em Ciências Jurídico-Políticas). Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra. Coimbra, 2009.

GOMES, Nuno de Sá. **Manual de direito fiscal**. Lisboa: Rei dos Livros, 2000. v.I.

INSTITUTO CARBONO BRASIL. **Recorde de volume em 2012 mostra falha no EU ETS, afirma ONG**. Disponível em:
<<http://www.institutocarbonobrasil.org.br/noticias/noticia=733923>> Acesso em: 03 nov. 2013.

LOPES, Cidália M. Mota. Simplicidade e complexidade do sistema fiscal: algumas reflexões em fiscalidade. **Revista de Direito e Gestão Fiscal**, Coimbra, p.51-84, jan./abr. 2003.

MACHADO, Hugo de Brito. **Curso de direito tributário**. 30.ed. São Paulo: Malheiros, 2009.

MILARÉ, Édís. **Direito do ambiente**: Doutrina – Jurisprudência – Glossário. 4.ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2005.

MODÉ, Fernando Magalhães. **Tributação ambiental** – A função do tributo na proteção do meio ambiente. Curitiba: Juruá, 2003.

ORGANIZATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT (OECD). **Environmentally related taxes in OECD countries**: issues and strategies/organization for Economic co-operation and Development. Paris: OECD, 2001. p.21.

ORGANIZATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT (OECD). **Recomendação do conselho sobre princípios orientadores relativos aos aspectos econômicos internacionais das políticas ambientais**. Disponível em: <<http://acts.oecd.org/Instruments/ShowInstrumentView.aspx?InstrumentID=38&InstrumentPID=305&Lang=en&Book=False>>. Acesso em: 03 nov. 2013.

PIGOU, Arthur C. **The economics of welfare**: Springfield: Cosimo Classics, 2006. v. I. Disponível em: < <http://www.econlib.org/library/NPDBooks/Pigou/pgEW2.html> > Acesso em: 03 nov. 2013.

RIBEIRO, José Antunes. **Estatuto dos benefícios fiscais anotado e comentado**. Lisboa: Dislivro, 2004.

RIBEIRO, Maurício Andrés. O princípio do protetor recebedor. **Ecologizar** – Pensando o ambiente humano. Disponível em: < <http://www.ecologizar.com.br/vale04.html> >. Acesso em: 03 nov. 2013.

SILVA, Fernando Castro et al. **Reavaliação dos benefícios fiscais** – Relatório 2005. Coimbra: Almedina, 2005.

SILVA, Isabel Marques da. O princípio do poluidor pagador. *In*: ROCHA, Mário de Melo. **Estudos do direito do ambiente**. Porto: Publicações Universidade Católica, 2003.

SOARES, Cláudia Dias. Tributação automóvel, consignação de receitas fiscais e afins: algumas reflexões. **Revista Fisco**, Lisboa, ano XVI n. 119/121, p.165-174, set. 2005.