

LELIANA MARIA ROLIM DE PONTES VIEIRA

**TRIBUTOS COMO FORMA DE CONTROLE DA POLUIÇÃO
E INSTRUMENTO DE PRESERVAÇÃO AMBIENTAL –
APLICAÇÃO AO SISTEMA JURÍDICO BRASILEIRO**

BRASÍLIA

2003

UNIVERSIDADE FEDERAL DE PERNAMBUCO

**TRIBUTOS COMO FORMA DE CONTROLE DA POLUIÇÃO
E INSTRUMENTO DE PRESERVAÇÃO AMBIENTAL –
APLICAÇÃO AO SISTEMA JURÍDICO BRASILEIRO**

Leliana Maria Rolim de Pontes Vieira

BRASÍLIA

2003

LELIANA MARIA ROLIM DE PONTES VIEIRA

**TRIBUTOS COMO FORMA DE CONTROLE DA POLUIÇÃO
E INSTRUMENTO DE PRESERVAÇÃO AMBIENTAL –
APLICAÇÃO AO SISTEMA JURÍDICO BRASILEIRO**

Dissertação apresentada à Banca Examinadora da Universidade Federal de Pernambuco, como exigência parcial para obtenção do título de Mestre em Direito Público, sob a orientação do Professor Doutor Raymundo Juliano Rego Feitosa.

BRASÍLIA

2003

Dedico este trabalho, em especial, à minha querida mãe, Anita, cujos exemplos diários de força, determinação e luta contribuíram decisivamente para a minha formação.

A meu muito amado pai, Zequinha, pelas palavras certas nos momentos precisos e por sua franqueza habitual.

A meu marido, João Luiz, amor da minha vida e companheiro de todas as horas, por sua presença, apoio e incentivo.

A meus filhos, Paulo Marcelo, Eduardo, Cecília e João Victor, estrelas-guias que me fortalecem e iluminam o meu caminho.

Ao Prof. Dr. Thadeu Andrade da Cunha, amigo leal nos momentos difíceis, que muito me encorajou a concluir esta jornada.

Àqueles que acreditam no Direito como receptor e catalisador de mudanças sociais.

Agradeço ainda ao meu orientador, o eminente Professor Doutor Raymundo Juliano Rego Feitosa, que alia vívida inteligência e conhecimento profundo a um coração generoso, e cujas críticas e palavras de apoio foram fundamentais para a concretização deste trabalho.

"Nós não herdamos a Terra de nossos pais, nós a tomamos de empréstimo de nossos filhos".

Lester R. Brown

"A Terra não é simples litosfera coberta, em parte, pela hidrosfera e envolta pela atmosfera. Ela é um gigantesco organismo vivo, de uma vida sui generis, em que a biosfera é somente parte representativa. O maravilhoso fenômeno da vida planetária é algo transcendente. Por isso requer os cuidados de uma ética apropriada: a Ética da Vida, que não se limite à consideração da biosfera mas busque alcançar dimensões planetárias e cósmicas."

Édis Milaré

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	1
Relevância da problemática relativa ao meio ambiente	1
O tema escolhido	3
Objetivos deste trabalho.....	4
Estrutura da obra.....	5
Aspectos metodológicos	6
1. CONSCIÊNCIA ECOLÓGICA COMO FATO SOCIAL E SUAS CONSEQÜÊNCIAS NO CAMPO DO DIREITO	8
1.1. Conceito de fato social	8
1.2. Características do fato social.....	9
1.3. Classificação dos fatos sociais.....	11
1.4. O interesse pela preservação do meio ambiente – ou consciência ecológica – como fato social	11
1.5. As repercussões da questão ambiental no campo do direito	16
1.5.1. O direito como fato social	16
1.5.1.1. A norma jurídica enquanto reflexo da realidade	16
1.5.1.2. Sobre os condicionamentos sócio-culturais da normatividade jurídica	17
1.5.2. A consciência ecológica – fonte material do direito	18
2. POLÍTICAS INTERNACIONAIS DE PRESERVAÇÃO DO MEIO AMBIENTE E SUAS BASES JURÍDICAS NO BRASIL	21
2.1. Conferências internacionais sobre meio ambiente	21
2.1.1. Conferências das Nações Unidas	22
2.1.1.1. Conferência sobre o meio ambiente humano e documentos resultantes – Estocolmo, Suécia, 1972	22
2.1.1.2. Conferência sobre o meio ambiente humano e documentos resultantes – Rio de Janeiro, Brasil, 1992	24
2.1.1.3. “Rio + 10” - Conferência sobre desenvolvimento sustentável, Johannerburgo, África do Sul.....	26
2.1.2. Outros eventos internacionais	27
2.2. Direito ambiental - definição	27
2.3. Direito e política ambiental no Brasil	29
2.3.1. Evolução e marcos legislativos	30
2.3.2. A Constituição de 1988 e o objeto da tutela ambiental	30
2.3.3. Os bens ambientais.....	31
2.4. Princípios relativos à proteção do meio ambiente	32
2.4.1. Princípio do ambiente ecologicamente equilibrado como direito fundamental da pessoa	32
2.4.2. Princípio da natureza pública da proteção ambiental	33

2.4.3. Princípio do controle do poluidor pelo poder público	33
2.4.4. Princípio da consideração da variável ambiental no processo decisório de políticas de desenvolvimento	34
2.4.5. Princípio da participação comunitária	34
2.4.6. Princípio do poluidor- pagador (<i>polluter-pays principle</i>).....	35
2.4.7. Princípios da prevenção e da precaução	35
2.4.8. Princípio da função sócio-ambiental da propriedade	36
2.4.9. Princípio do direito ao desenvolvimento sustentável	36
2.4.10. Princípio da cooperação entre os povos.....	37
2.4.11. Síntese dos princípios do Direito Ambiental, segundo Antunes	38
3. OS TRIBUTOS E A DEFESA DO MEIO AMBIENTE	39
3.1. Fundamentos das relações entre a política de preservação do meio ambiente, o direito ambiental e a norma tributária	39
3.2. Questões econômicas	43
3.2.1. Critérios e diretrizes para a aplicação de instrumentos econômicos e financeiros à preservação ambiental – a posição da OCDE	44
3.2.2. Críticas à utilização dos tributos como instrumentos de preservação do meio ambiente	50
3.3. Questões jurídicas	52
3.3.1. A questão da finalidade dos tributos	53
3.3.2. A referência à capacidade contributiva	55
4. TRIBUTAÇÃO AMBIENTAL NO PLANO INTERNACIONAL.....	59
4.1. Comunidade européia	59
4.1.1. Países escandinavos – a reforma fiscal na Suécia e experiências na Noruega e na Dinamarca	59
4.1.2. A Legislação na Espanha.....	61
4.1.3. O Caso francês	63
4.2. A experiência nos Estados Unidos	65
4.3. Outras experiências	67
4.4. A avaliação da OCDE – problemas e estratégias quanto aos tributos ambientais	68
5. FIGURAS INTEGRANTES DO SISTEMA TRIBUTÁRIO BRASILEIRO E SEU RESPECTIVO PAPEL NA PROTEÇÃO DO MEIO AMBIENTE	72
5.1. Impostos	72
5.2. Taxas	78
5.3. Contribuições	81
5.3.1. Contribuição de melhoria.....	81
5.3.2. Contribuição de intervenção no domínio econômico.....	83
5.4. Empréstimos compulsórios	85
6. ANÁLISE DE CASOS CONCRETOS NO DIREITO BRASILEIRO	87
6.1. Taxa de fiscalização ambiental	87
6.1.1. Descrição do modelo impositivo: fato gerador, sujeito passivo, valor do tributo	88
6.1.2. Questionamentos	89
6.1.3. A nova taxa de controle e fiscalização ambiental – Lei n.º 10.165/2000	93
6.2. A contribuição de intervenção no domínio econômico incidente sobre a importação e a comercialização de petróleo e seus derivados, gás natural e	

seus derivados e álcool etílico combustível	99
6.2.1. Descrição do modelo impositivo: fato gerador, base de cálculo, alíquota	100
6.2.2. Questionamentos.....	104
7. ALTERNATIVAS PARA A INSTITUIÇÃO DE TRIBUTOS AMBIENTAIS .	112
7.1. Propostas da OCDE	112
7.2. Propostas orientadas à realidade brasileira	114
7.2.1. Tributação dos resíduos e da emissão de poluentes	114
7.2.2. Tributação para a conservação dos espaços naturais.....	117
CONCLUSÃO.....	120
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	123
ANEXOS.....	131

RESUMO

Esta dissertação visa a examinar, por meio de pesquisa realizada em obras de doutrinadores nacionais e estrangeiros, bem assim em normas que compõem o ordenamento jurídico de nosso País e nas Cartas e Declarações produzidas por conferências internacionais, a possibilidade de aplicação dos tributos como instrumentos de preservação do meio ambiente e de controle da poluição. Partindo da noção de “consciência ecológica” - enquanto fenômeno social emergente na segunda metade do século XX - para chegar ao plano jurídico, serão analisadas questões envolvendo a conservação dos recursos naturais do planeta, não apenas sob o enfoque do Direito Ambiental puro e simples, mas sim concernente à identificação de um ponto de convergência entre este e o Direito Tributário, no âmbito do sistema jurídico brasileiro. Nesse cenário, as figuras tributárias ambientais poderão desempenhar novos e múltiplos papéis, tanto para promover a arrecadação de recursos destinados à implementação de ações governamentais voltadas para o chamado “desenvolvimento sustentável”, como também para desestimular atividades poluentes e degradantes da qualidade ambiental. Pretende-se demonstrar, portanto, a compatibilização do sistema tributário, posto na ordem jurídica vigente, com o Direito Ambiental, para aplicação prática como mecanismo de intervenção estatal, no sentido de uma atuação reguladora, fiscalizadora e estimuladora de atividades econômicas, especificamente no intuito de preservar a natureza e atenuar os efeitos da poluição.

Palavras-chave : desenvolvimento sustentável – controle da poluição – preservação do meio ambiente – figuras tributárias ambientais - tributação ambiental – ecotaxas - impostos verdes.

RESUMÉ

Cette dissertation a pour but d'examiner, à l'aide des recherches effectuées au sein d'oeuvres d'enseignants brésiliens et étrangers, au sein des normes particulières à l'ordre juridique de notre pays et au sein des Chartes et Déclarations produites par les conférences internationales, la possibilité de lever des tributs en guise d'action favorable à la préservation de l'environnement et au contrôle de la pollution. En partant de la notion de «conscience écologique» - en tant que phénomène mis en relief à la deuxième moitié du XXème siècle – pour aboutir au plan juridique en référence, on entreprend l'analyse des questions touchant la conservation des ressources naturelles de la planète, non simplement sous l'optique isolée du Droit de l'Environnement, mais surtout cherchant un point de convergence entre celui-ci et le Droit des Finances, précisément le domaine des tributs, au niveau du système juridique Brésilien. Dans ce scénario, les impôts pourront jouer des rôles nouveaux et multiples, capables d'encourager le développement soutenable, moyennant la perception de recettes de provenances spécifiques qui seront dirigées à des programmes gouvernementaux tournés vers la protection de la nature. D'autre part, ils pourront empêcher l'implantation des activités polluantes et qui délabrent l'environnement. On prétend, donc, démontrer que le système brésilien des tributs en vigueur est compatible avec le Droit de l'Environnement et pourra servir comme support à des interventions de l'État au niveaux des actions régulatrices, surveillantes et stimulantes des activités économiques, afin de préserver la nature, minimiser la pollution et en réduire ses effets.

Mots-clés: conscience écologique - préservation de l'environnement - droit de l'Environnement - développement soutenable - écotaxes – activités polluantes.