

**EXTRAFISCALIDADE AMBIENTAL E DESENVOLVIMENTO
GEOECONÔMICO: UMA ANÁLISE ENVOLVENDO O AQUÍFERO
GUARANI**

**ENVIRONMENTAL EXTRAFISCALITY AND GEOECONOMIC
DEVELOPMENT: AN ANALYSIS INVOLVING THE GUARANI
AQUIFER**

RAFAEL DE LAZARI

Professor em Direito

Universidade de Marília/SP – UNIMAR

prof.rafaeldelazari@hotmail.com

MARCELO MAZIN

Professor da Escola Superior de Polícia Federal

marcelomazin0777@gmail.com

Data de recepció: 5 de setembre de 2022 / Data d'acceptació: 9 de novembre de 2022

RESUMO: A extrafiscalidade ambiental, apesar de existir já há algum tempo, no momento atual apresenta significado e dimensão inteiramente novos. É praticamente intuitiva a constatação de que o mundo atravessa uma era marcada por grandes desequilíbrios ambientais; todavia, as economias precisam continuar a produzir e a movimentar riquezas. Assim, em meio a esse cenário aparentemente insustentável, emerge a virtuosidade da extrafiscalidade com finalidades ambientais. A tributação, mais que em qualquer outro momento, precisa ser pensada como um dos pilares da sustentabilidade. É que, nesse contexto, a extrafiscalidade não caminha isolada dessa proposta de sustentabilidade e a ordem econômica internacional - sustentada por atores *supranacionais*, intergovernamentais e multinacionais -

vem atribuindo especial valor às induções verdes. Com isso, os tributos com finalidades ecologicamente desejáveis sugerem novas alternativas e sedutoras oportunidades de desenvolvimento, ao passo que essa logicidade tributária vem em socorro da sustentabilidade multidimensional (isto é, a conjugação do crescimento econômico e social com o meio ambiente). Na prática, essa conjugação almeja a intersecção de realidades até então pouco conciliáveis e, a despeito disso, o que se propõe é mirar na superação de velhos paradigmas da fiscalidade buscando atingir, por intermédio da extrafiscalidade, um quadro de equilíbrio sustentável tomando por base o Aquífero Guarani. Valendo-se do método dedutivo, foi utilizada bibliografia correlata ao tema, sem prejuízo de análises legislativas, documentais e científicas.

ABSTRACT: Environmental extrafiscality, although it has existed for some time now, has an entirely new meaning and dimension. It is practically intuitive to see that the world is going through an era marked by major environmental imbalances; however, economies must continue to produce and move wealth. Thus, in the midst of this apparently unsustainable scenario, the virtuosity of extrafiscality with environmental purposes emerges. Taxation, more than at any other time, needs to be thought of as one of the pillars of sustainability. In this context, extrafiscality is not isolated from this sustainability proposal and the international economic order - supported by supranational, intergovernmental and multinational actors - has been attaching special value to green inductions. As a result, taxes with ecologically desirable purposes suggest new alternatives and seductive development opportunities, while this tax logic comes to the rescue of multidimensional sustainability (that is, the combination of economic and social growth with the environment). In practice, this combination aims at the intersection of realities hitherto barely reconcilable and, in spite of that, what we propose is to aim at overcoming old paradigms of taxation seeking to achieve, through extrafiscality, a framework of sustainable balance based on the Guarani Aquifer. Using the deductive method, a bibliography related to the topic was used, without prejudice to legislative, documentary and scientific analyzes.

RESUM: L'extrafiscalitat mediambiental, encara que existeix des de fa temps, té un significat i una dimensió totalment nous. És pràcticament intuïtiu constatar que el món travessa una època marcada per grans desequilibris ambientals; no obstant això, les economies han de continuar produint i movent riquesa. Així, a aquest escenari aparentment insostenible, sorgeix el virtuosisme de l'extrafiscalitat amb finalitats mediambientals. La fiscalitat, més que en cap altre moment, ha de pensar-se com un dels pilars de la sostenibilitat. En aquest context, l'extrafiscalitat no està aïllada d'aquesta proposta de sostenibilitat i l'ordre econòmic internacional -secundat per actors supranacionals, intergovernamentals i multinacionals- ve atorgant especial valor a les induccions verdes. En conseqüència, els impostos amb finalitats ecològicament desitjables suggereixen noves alternatives i seductores oportunitats de desenvolupament, al mateix temps que aquesta lògica fiscal acudeix al rescat de la sostenibilitat multidimensional (és a dir, la combinació del creixement econòmic i social amb el medi ambient). En la pràctica, aquesta combinació apunta a la intersecció de realitats fins ara poc conciliables i, malgrat això, el que proposem és apuntar a la superació de vells paradigmes de tributació buscant aconseguir, a través de l'extrafiscalitat un marc d'equilibri sustentable basat en l'Aqüífer Guaraní. Utilitzant el mètode deductiu, es va utilitzar bibliografia relacionada amb el tema, sense perjudici d'anàlisis legislatives, documentals i científics.

RESUMEN: La extrafiscalidad medioambiental, aunque existe desde hace tiempo, tiene un significado y una dimensión totalmente nuevos. Es prácticamente intuitivo constatar que el mundo atraviesa una época marcada por grandes desequilibrios ambientales; sin embargo, las economías deben seguir produciendo y moviendo riqueza. Así, en medio de este escenario aparentemente insostenible, surge el virtuosismo de la extrafiscalidad con fines medioambientales. La fiscalidad, más que en ningún otro momento, debe pensarse como uno de los pilares de la sostenibilidad. En este contexto, la extrafiscalidad no está aislada de esta propuesta de sostenibilidad y el orden económico internacional -apoyado por actores supranacionales, intergubernamentales y multinacionales- viene otorgando especial valor a las inducciones verdes. En consecuencia, los impuestos con fines ecológicamente

deseáveis sugerem novas alternativas e sedutoras oportunidades de desenvolvimento, ao tempo que esta lógica fiscal acude ao resgate da sustentabilidade multidimensional (es decir, a combinação do crescimento econômico e social com o meio ambiente). Na prática, esta combinação aponta para a interseção de realidades até agora pouco conciliáveis e, apesar disso, o que propomos é apontar para a superação de antigos paradigmas de tributação buscando alcançar, através da extrafiscalidade, um marco de equilíbrio sustentável baseado no Aquífero Guarani. Utilizando o método dedutivo, foi utilizada bibliografia relacionada com o tema, sem prejuízo de análises legislativas, documentais e científicas.

PALAVRAS-CHAVE: Extrafiscalidade – Sustentabilidade – Meio ambiente.

KEYWORDS: Extrafiscality – Sustainability – Environment.

PARAULES CLAU: Extrafiscalitat - Sostenibilitat - Medi Ambient.

PALABRAS CLAVE: Extrafiscalidad - Sostenibilidad - Medio Ambiente.

SUMÁRIO: I. INTRODUÇÃO. II. TRIBUTAÇÃO AMBIENTAL: INFRAESTRUTURA E DESENVOLVIMENTO. 1 Base temática, na Constituição brasileira, da extrafiscalidade ambiental. 2 Sobre a necessidade de superar problemas crônicos brasileiros. III. Extrafiscalidade e uma análise envolvendo o Aquífero Guarani. 1 Dados envolvendo o Aquífero. 2 Sobre a mudança de paradigma. IV. Induções verdes e law and economics: uma ação combinada. V. Extrafiscalidade ambiental em face da Constituição e do direito internacional. VI. Conclusão. VI. Referências.

I. INTRODUÇÃO

O tributo pensado para além da fiscalidade - uma nova ferramenta capaz de projetar induções que escapam ao círculo do mero crescimento econômico - tem imenso potencial para se tornar uma expressão virtuosa da sustentabilidade por meio da *extrafiscalidade com finalidades ambientais*. Dito isso, o momento atual é marcado pelo fortalecimento do consenso relativo à proteção dos direitos de terceira dimensão, notadamente os relativos ao meio ambiente, pois o mundo encontra-se em uma situação que inspira sérias e profundas reflexões afetas à órbita ambiental.

As preocupações relativas à sustentabilidade ambiental são alçadas a patamares mais elevados, tornando-se o ponto central na pauta de discussões dos organismos multilaterais, ONG'S, organizações financeiras globais como o *Bank for International Settlements* (BIS), organismos *supranacionais* como a Organização das Nações Unidas (ONU) e, mais recentemente, governos como o dos Estados Unidos da América (com a gestão do Presidente Joe Biden, no acender das luzes de 2021).

Essa guinada se deve ao fato de as externalidades negativas, provocadas pela ação desastrosa do modelo de desenvolvimento clássico - baseado, essencialmente, no Produto Interno Bruto (PIB) e na dinâmica do “lucro pelo lucro” sobre o meio ambiente -, terem alcançado níveis dramáticos de insustentabilidade. As externalidades negativas do crescimento econômico a qualquer custo comprometeram a própria sustentabilidade multidimensional - destacadamente a ambiental; sendo assim, o modelo econômico acumulativo (concentrador e excludente) representa apenas um paradigma insustentável.

Com isso, necessita-se somar esforços em âmbitos global, nacional, regional, bem como local, a fim de forçar a mudança na trajetória desse bólido descontrolado chamado *crescimento quantitativo*, baseado exclusivamente no PIB (a esperança reside na capacidade dos novos paradigmas de desenvolvimento de evitar a colisão catastrófica com a base da sustentabilidade, que não é outra senão o meio ambiente). A proposta de conjugação de esforços em diversos níveis implica dizer que cada segmento social, organizacional, governamental, intergovenamental e *supranacional* deve desenvolver mecanismos eficazes e comprometidos com a sustentabilidade ambiental.

Assim, é exigido do direito tributário sua parcela de contribuição com vistas à sustentabilidade, por meio da *extrafiscalidade ambiental*. Nessa linha, o direito tributário amplia seus horizontes com o fim de direcionar a sustentabilidade financeira que, necessariamente, deverá atuar face à sustentabilidade ambiental (em função da premente situação de urgência que tais medidas requerem).

Cabe esclarecer que a terminologia “*sustentabilidade*” tratada neste artigo requer bem mais que apenas uma visão plana da economia, comprometida

apenas com os ganhos financeiros; exige, sim, que se pense em diferentes níveis de necessidades humanas, pois o modelo de bem-estar social conquistado é sustentado pelo “gasto ambiental” (e, em uma visão consequencialista, dessa dinâmica advém um paradigma de desenvolvimento - de fato - insustentável e que prenuncia um horizonte pontuado por eventos ambientais extremos - conforme estudo do BIS intitulado “*The green swan*”, publicado mundialmente em fevereiro de 2020). Nesse contexto emerge o papel do direito tributário voltado à extrafiscalidade ambiental, comprometido com o meio ambiente. Assim, alcança-se o ponto central: *minimizar os prejuízos resultantes de fatos do passado, bem como conter a escalada das degradações do futuro com o auxílio da extrafiscalidade ambiental.*

Por razões metodológicas, o artigo trata da extrafiscalidade ambiental e se vale, como objeto de análise, da mesorregião que abrange o Sistema Aquífero Guarani (SAG) - composto de várias microrregiões estendidas em sua porção setentrional, abrangida pelos Estados do Mato Grosso do Sul e Mato Grosso, nos quais predomina a ação econômica da agroindústria. A problemática envolve a água como recurso natural e a atuação da economia agrícola sobre o meio ambiente - nesse contexto, se desenvolve a dinâmica sobre a abordagem do tributo com finalidade ambiental. Como *objetivo geral*, o artigo tenciona defender uma mudança de paradigma nas compreensões ambiental e tributária; como *objetivos específicos*, busca-se compreender os dilemas do ordenamento jurídico brasileiro, a apreciação tomando como método a Análise Econômica do Direito e a ideia de induções verdes.

II. TRIBUTAÇÃO AMBIENTAL: INFRAESTRUTURA E DESENVOLVIMENTO

No contexto da tributação ambiental, faz-se necessário compreender que não se trata de uma matéria estanque, compartimentada em uma disciplina jurídica autônoma; ao contrário, exige-se uma racionalidade que envolve diversos fatores como, *v.g.*, a fiscalidade, extrafiscalidade, economia, globalização, tendências econômicas mundiais, organismos *supranacionais* etc. Porém, faz-se necessário compreender, inicialmente, o que se concebe por fiscalidade.

A fiscalidade é, acima de tudo, uma construção doutrinária com referências positivadas no ordenamento jurídico nacional. Conceitualmente, é um valor finalístico que o legislador atribuiu à legislação tributária, como forma de manipular seu emprego voltado a determinados fins arrecadatários. Nesse sentido, revela Paulo de Barros Carvalho que existe “[...] *fiscalidade* sempre que a organização jurídica do tributo denuncie que os objetivos que presidiram sua instituição, ou que governam certos aspectos da sua estrutura, estejam voltados ao fim exclusivo de abastecer os cofres públicos”¹.

No entanto, da leitura dos textos legais, por inúmeras vezes a legislação tributária vem carregada de diretivas voltadas a prestigiar determinados fatos - sociais, políticos e econômicos - de destacável importância, aos quais é oferecida uma terapêutica mais favorável e menos onerosa. Desta feita, Paulo de Barros Carvalho prossegue: “[...] a essa forma de manejar elementos jurídicos usados na configuração dos tributos, perseguindo objetivos alheios aos meramente arrecadatários, dá-se o nome de *extrafiscalidade*”².

A essa elegante exposição do autor *supracitado*, importa acrescentar que a virtuosidade das ações extrafiscais depende ora da vontade política por meio do manejo, *v.g.*, na alíquota dos tributos, ora da ação do legislador por meio da positivação no ordenamento jurídico. Essas ações extrafiscais remetem à essência do Estado regulador, tido como paradigma voltado a garantir a liberdade por intermédio da sua própria regulação. Nesse sentido, acentua Maria de Fátima Ribeiro: “[...] é fundamental a implantação de condições estruturais que permitam a livre iniciativa e a livre concorrência dos agentes econômicos, afastando as denominadas falhas de mercado, que acabam gerando ineficiências econômicas e problemas sociais”³.

Essa extrafiscalidade, frequentemente tida como item na “caixa de ferramentas” do Estado regulador, aqui deve ser entendida como uma “terceira via” que, por sua vez, não adere ao liberalismo clássico - *laissez faire* -, nem tampouco remete à economia planificada. Neste caso, pode-se pensar em uma

¹ CARVALHO, Paulo de Barros. *Curso de direito tributário*. 29. ed. São Paulo: Saraiva, 2018. p. 249-250.

² CARVALHO, Paulo de Barros. *Curso de direito tributário*. 29. ed. São Paulo: Saraiva, 2018. p. 250.

³ RIBEIRO, Maria de Fátima. *Novos horizontes da tributação: um diálogo luso-brasileiro: reflexos da tributação no desequilíbrio da livre concorrência*. Coimbra: Almedina, 2012. p. 215.

política intervencionista setorial - nos casos que se mostram essenciais, v.g., induções verdes - face ao neoliberalismo, tido como realidade global. Segundo Sandro Marcos Godoy, esse pensamento se justifica na crença de que “a extrafiscalidade resultará mais eficaz em relação à prevenção dos riscos ambientais do que propriamente a arrecadação tributária”⁴.

As induções desse Estado regulador são retratadas ao longo de todo o ordenamento jurídico brasileiro, como no caso do Imposto Territorial Rural (ITR), previsto no art. 153, VI, da CF/1988, com previsão no Código Tributário Nacional (CTN) em seus arts. 29 a 31 (e regulado pela Lei nº 9.393/1996). Embora com alterações posteriores, essa lei faz incidir a exação de forma mais gravosa caso os imóveis se enquadrem como não-explorados ou de baixa produtividade. Assim, busca atender, em um primeiro nível, à finalidade voltada à ordem social e econômica - *extrafiscalidade* - e, apenas em um segundo momento, verter recursos aos cofres públicos - *fiscalidade*. Nesse sentido, conforme Emerson Borges, “[...] a proteção com o meio ambiente limita a livre iniciativa, obrigando os empreendimentos econômicos a serem sustentáveis”⁵.

1 Base temática, na Constituição brasileira, da extrafiscalidade ambiental

A extrafiscalidade ambiental tem base constitucional, de modo que está esculpida no arrojado art. 225, da CF/1988, assim como presente no art. 170 da mesma Carta Constitucional. Dessa interpretação conjunta se extrai que o constituinte condicionou a livre iniciativa e a liberdade econômica aos princípios ligados à função social da propriedade e, também, à defesa do meio ambiente. De fato, para Lorena de Souza Ferreira Fernandes, o “[...] Estado enquanto agente regulador da ordem econômica, tem o dever de empreender políticas públicas conciliadoras do livre exercício da iniciativa privada e do direito difuso ao meio ambiente equilibrado”⁶.

⁴ GODOY, Sandro Marcos. *O meio ambiente e a função socioambiental da empresa*. Birigui/SP: Boreal, 2017. p. 107.

⁵ BORGES, Emerson. *A Constituição ao alcance de todos*. Belo Horizonte: D’Plácido, 2020. p. 340.

⁶ FERNANDES, Lorena de Souza Ferreira. Extrafiscalidade e proteção ambiental no novo Código Florestal. *Revista de Direito Tributário e Financeiro*. Brasília, v. 2, n. 1, jan-jun/2016. p. 266.

Situação interessante ocorre com o Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI), previsto no art. 153, §3º, da CF/1988, de sorte que “I - será seletivo em função da essencialidade do produto” e “IV - terá reduzido seu impacto sobre a aquisição de bens de capital pelo contribuinte do imposto, na forma da lei”. Dentre as particularidades, o IPI apresenta-se como um imposto sujeito à seletividade, isto é, trata-se de um imposto proporcional. Entretanto, a parte intrigante reside na expressão “em função da essencialidade”: é que, justamente o elevado grau de indeterminação acerca do conceito de essencialidade torna-se um dos aspectos centrais de discussão sobre o desenvolvimento econômico trazido pelos tributos com fins ambientais. De todo modo, a essencialidade, mesmo conceitualmente indeterminada, é sujeita à modificação político-administrativa por meio de ato do Poder Executivo, facultada sua alteração permitida pelo art. 153, §1º, da CF/1988; dessa maneira, ocorre uma verdadeira produção legislativa via instrumento *infralegal*.

Superada a problemática da indeterminação do conceito de essencialidade, pode-se inferir que qualquer produto, bem ou elemento sujeito à tributação pode ter a alíquota alterada por ato do Executivo. Desperta interesse o fato de um produto ser essencial para determinado sistema produtivo local ou regional carente de induções verdes, no caso em exame a região específica do Centro-Oeste brasileiro - o Aquífero Guarani: com isso se justificaria para trazer à tona finalidade ambiental. Assim, o IPI se tornaria um tributo com fins ambientais, induzindo a consolidação de novos modelos de produção agroindustriais sustentáveis e, mormente, melhor recepcionados pela economia mundial globalizada. Essa é a lógica da extrafiscalidade e sua mensagem vale destacar: *sob a ótica ambiental, verte-se essa renúncia de receitas, relativas ao IPI, em ganhos de investimentos externos, no aumento da receptividade do produto nacional em face do mercado internacional e na racionalização da produção agrícola em forma de compensações.*

Ocorre que em relação ao inciso IV em destaque, explicita a normativa que “terá reduzido seu impacto sobre a aquisição de bens de capital pelo contribuinte do imposto, na forma da lei”, por ato do Executivo em conformidade com a autorização constitucional - art. 153, §1º da CF/1988 - para alterar a alíquota na aquisição de bens de capital, resultando em

desoneração do imposto incidente sobre produtos industrializados. A face surpreendente do IPI, no caso do inciso IV, para a extrafiscalidade ambiental, reside justamente no conceito de *bens de capital*. Consoante Tiago Reis: “Bens de capital são produtos da indústria intermediária, que são usados para produzir outros bens ou serviços com o objetivo de satisfazer a necessidade de consumidores e empresas”⁷.

Dito isso, poder-se-ia questionar o que haveria de interessante para a extrafiscalidade ambiental em uma região específica do Centro-Oeste, situada na base geográfica do Sistema Aquífero Guarani (SAG). Dessarte, um dos grandes problemas do desenvolvimento sustentável na região da fronteira agrícola é - precisamente - o *delay infraestrutural*, isto é, o atraso na adoção de modelos, métodos, técnicas, maquinários, estruturas de armazenamento e transporte e, principalmente, o uso adequado e controlado dos defensivos agrícolas - implicando neste último caso: controle, manejo, transporte, preparo, acondicionamento, emprego, inserção assistida, descarte e monitoramento.

2 Sobre a necessidade de superar problemas crônicos brasileiros

A produção de bens de capital sempre foi o “calcanhar de Aquiles” da economia nacional, desde o período pré-industrial (1900-1930), em função da ausência de máquinas que produzam outras máquinas, materiais e equipamentos. Nesse sentido, esclarece Celso Furtado, no esplendor da obra “*Formação econômica do Brasil*”: “[...] as indústrias de bens de capital são aquelas com respeito às quais, por motivos de tamanho de mercado, os países subdesenvolvidos apresentam maiores desvantagens relativas”⁸.

A lógica do desenvolvimento estrutural de Furtado é baseada nas *inversões*, ou seja, maximização da economia interna lastreada na produção de bens de capital. Atualmente, essa realidade continua surpreendentemente presente, conforme a obra “*Infraestrutura econômica no Brasil: diagnósticos e perspectivas para 2025*”, a qual apresenta uma proposta bastante direta: “[...]”

⁷ REIS, Tiago. *Bens de capital: entenda mais sobre esse importante conceito*. Publicação 2018. Disponível em: <<https://www.sunoresearch.com.br/artigos/bens-capital/>>. Acesso em: 20 ago. 2022. p. 02-03.

⁸ FURTADO, Celso. *Formação econômica do Brasil*. 34. ed. São Paulo: Companhia das Letras, 2006. p. 276.

além disso, tais inversões promovem efeitos *multiplicadores* e *dinamizadores* nos demais setores, induzindo a outros investimentos”⁹.

Nessa perspectiva de regulação econômica, consoante pontuam Marcelo Mazin e Maria de Fátima Ribeiro, o Estado deve lançar mão das ferramentas necessárias, “[...] porém justificáveis, para pontualmente se manter preservadas as iniciativas empreendedoras classificadas como desenvolvedoras de novas tecnologias estratégicas, reconhecidas como garantidoras da sustentabilidade tributária”¹⁰.

É importante destacar que quanto aos efeitos extrafiscais ambientais, em maior ou menor grau, a despeito de serem alcançados por meio de incentivos, isenções e imunidades, subsiste a probabilidade de os mesmos resultados serem atingidos através de diferentes ferramentas exonerativas. Tais ferramentas podem ser: moratórias, parcelamentos, refinanciamentos, alternativas especiais de tributação, redução de alíquota, limitação da base de cálculo e concessão de crédito presumido, bem como a diminuição da base de cálculo da contribuição social sobre o lucro líquido das empresas e do imposto de renda das pessoas jurídicas que fizerem aquisição de máquinas e equipamentos capazes de conter e reduzir as externalidades negativas face o meio ambiente.

Em consonância com Maria de Fátima Ribeiro, tais ações de intervenção (embasando a política fiscal voltada à desoneração em períodos de crise) de fato podem, em princípio, retratar uma redução de receita pública¹¹. Por outra via, pode ser possível demonstrar, por meio da “engenharia econômica”, no caso de haver possibilidade de restauração do equilíbrio orçamentário - nos períodos posteriores - quando reabilitada a economia. Daí surge a necessidade de ser demonstrado claramente que as induções - extrafiscalidade ambiental - devem ser concedidas, com observância dos limites que a CF/1988 estabelece, assim como nos preceitos da Lei de Responsabilidade Fiscal - Lei

⁹ IPEA. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. *Infraestrutura econômica no Brasil: diagnósticos e perspectivas para 2025*. Publicação 2010. Disponível em: <https://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/livros/livros/Livro_InfraestruturaSocial_vol_1.pdf>. Acesso em: 20 ago. 2022. p. 16.

¹⁰ MAZIN, Marcelo; RIBEIRO, Maria de Fátima. Políticas indutoras e a sustentabilidade promovida pelas inovações tecnológicas. *RDJET*, Brasília, v. 14, n. 1, jan-jun/2019. p. 194.

¹¹ RIBEIRO, Maria de Fátima. *Novos horizontes da tributação: um diálogo luso-brasileiro: reflexos da tributação no desequilíbrio da livre concorrência*. Coimbra: Almedina, 2012. p. 215.

Complementar nº 101/2000 -, assim considerando-se a renúncia fiscal da União, Estados, Distrito Federal e Municípios. Ademais, como bem pondera Caio de Souza Leão: “[...] referidos incentivos devem estar de acordo com o teor da Lei de Diretrizes Orçamentárias e, ou demonstrar que a renúncia foi considerada na estimativa de receita da lei orçamentária”¹².

Em sobremaneira síntese, a economia agroindustrial é causadora de grandes externalidades negativas ao meio ambiente, existindo, apenas, uma alternativa viável, qual seja: *internalizar as externalidades*. Entenda-se essa internalização como a renúncia fiscal e as induções para que se torne uma realidade a modernização do parque industrial e da *infraestrutura* que faz a máquina do agronegócio funcionar. No entanto, esse funcionamento precisa ocorrer alinhado aos preceitos de sustentabilidade ambiental, daí a lógica da extrafiscalidade ambiental na região Centro-Oeste. A extrafiscalidade ambiental deve estar presente em todos os tributos (entretanto, parece que no caso do IPI está presente mais que uma alternativa, mas, sim, uma condição para o desenvolvimento por meio da virtuosidade da extrafiscalidade ambiental).

Foi mencionado que a atividade agroindustrial causa grandes externalidades negativas - e isso é uma realidade -, por essa razão será tratado no próximo item, especificamente, acerca dessas consequências danosas à biomassa.

III. EXTRAFISCALIDADE E UMA ANÁLISE ENVOLVENDO O AQUÍFERO GUARANI

O tratamento extrafiscal dispensado ao IPI no capítulo antecedente deve-se a sua importância em ofertar alternativas de desenvolvimento e conter as externalidades negativas (estas profundamente ligadas à ausência de *infraestrutura*). Todavia, a extrafiscalidade ambiental exerce influência decisiva na indução de políticas de desenvolvimento realmente sustentáveis.

Ressalta-se que, da escassez de água potável no mundo em face do paradigma do crescimento econômico baseado na produção de riquezas, emerge toda a problematização entre o direito tributário e a sustentabilidade

¹² LEÃO, Caio de Souza. *Incentivos fiscais e moralidade tributária: a legitimidade na concessão e no controle*. Belo Horizonte: Arraes, 2020. p. 50.

ambiental. É justamente dentro dessa realidade de escassez de recursos naturais, prenunciada pela potencial crise hídrica mundial, que se sustenta a abordagem extrafiscal do tributo com fins ambientais. Nessa perspectiva, André Ramos Tavares complementa que “[...] dada a escassez de recursos naturais, ou, mais propriamente, sua quantidade finita, e tendo em vista as infinitas necessidades humanas, é preciso uma abordagem desenvolvimentista consciente com relação ao meio ambiente”¹³.

1 Dados envolvendo o Aquífero

Preliminarmente, cabe destacar que o Sistema Aquífero Guarani é um imenso repositório de água potável, notabilizado internacionalmente como uma das mais importantes reservas de água doce em seu estado natural.

Suas dimensões são impressionantes. Conforme informações do Ministério do Meio Ambiente, o aquífero possui uma capacidade estimada de 37.000 km³, com uma dimensão territorial que alcança 1.200.000 km². É a maior reserva de água transfronteiriça das Américas, abrangendo Argentina, Paraguai e Brasil (porém, aproximadamente 70% dessa área - isto é, 840.000 km² - está situada na região Centro-Oeste do país)¹⁴.

Ocorre que grande parte desse valioso ativo ambiental - a água potável - está localizada em uma área amplamente utilizada para a extração de *commodities* ambientais, *v.g.*, o cultivo de oleaginosas como a soja, milho, algodão, arroz etc. (em imensas lavouras que, por sua vez, produzem grandes externalidades negativas para o meio ambiente). Essas externalidades repercutem em vários aspectos do meio ambiente, inclusive por meio de métodos extensivos que pouco aproveitam as áreas úteis. Assim, esses métodos desnecessariamente avançam sobre Áreas de Preservação Permanente (APP) e Reservas Legais (RL), nas quais encontram-se pontos sensíveis como as nascentes, matas ciliares, encostas e terrenos que carecem de recuperação florestal. Além disso,

¹³ TAVARES, André Ramos. *Direito constitucional econômico*. São Paulo: Método, 2003. p. 199.

¹⁴ MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE. *Águas subterrâneas: um recurso a ser conhecido e protegido*. Disponível em: <https://www.mma.gov.br/estruturas/167/_publicacao/167_publicacao28012009044356.pdf>. Acesso em: 16 ago. 2022. p. 22.

a legislação chancela a consolidação da exploração econômica em áreas protegidas, conforme o teor do art. 3º, IV, da Lei nº 12.651/2012 - chamado informalmente de novo Código Florestal - que institui a anistia para produtores rurais que se enquadrem nas condições estabelecidas pelo novo diploma florestal.

Esse processo de baixa produtividade relativa e alto índice de depleção ambiental verte efeitos no sistema hidrológico. Pois, a terra lavada pelas chuvas, além de causar assoreamento dos cursos de água, também causa empobrecimento do solo e contaminação dos aquíferos por defensivos agrícolas originários do processo de contenção de pragas nas lavouras (que acabam indo para os rios e lagoas e, por sua vez, atingem o sistema hidrológico dos aquíferos).

A contaminação do SAG foi constatada por meio de pesquisas realizadas pela Fiocruz, na microrregião do Município de Lucas do Rio Verde/MT, onde se verificou a presença de assinaturas de defensivos agrícolas (agrotóxicos) em cerca de (20) vinte poços artesianos na localidade (isso implica dizer que o sistema hidrológico do Aquífero Guarani está, na região, comprometido)¹⁵.

Isso também se verificou na região metropolitana da cidade de Dourados/MS, onde foram encontrados vestígios de diferentes defensivos agrícolas, largamente utilizados nas lavouras locais. Assim, foi constatada a presença de defensivos nas águas dos rios que circundam o Município pelo Laboratório de Saúde Pública do Paraná (Lacen/PR). Com isso, foi localizada: “[...] a presença do agrotóxico clorpirifós etílico - inseticida, pesticida e formicida, classificado como altamente tóxico pela Anvisa - e o temefós - larvicida comumente utilizado contra proliferação de mosquitos”¹⁶.

Em documentário científico nacional intitulado “*A lei da água*”, produzido em 2014, são feitos questionamentos importantes voltados à sustentabilidade do sistema hidrológico, de modo que a cobertura vegetal ocupa lugar de destaque

¹⁵ FUNDAÇÃO INSTITUTO OSWALDO CRUZ. *Uso de agrotóxicos cresce e afeta saúde e meio ambiente*. Disponível em: <http://www.fiocruz.br/omsambiental/cgi/cgilua.exe/sys/start.htm?from%5Finfo%5Findex=91&in_foid=609&sid=13>. Acesso em: 25 ago. 2022. p. 02-03.

¹⁶ MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL EM MATO GROSSO DO SUL. *Investiga contaminação por resíduos de agrotóxicos em rio que abastece dourados, MS, 2020*. Disponível em: <<https://www.mprs.mp.br/ambiente/paginas/2208/>>. Acesso em: 17 ago. 2022. p. 01.

no documentário (pois, sabe-se que as matas estão intimamente ligadas ao controle do clima, bem como do sistema hidrológico). Deste modo, sugere-se várias mudanças de paradigmas, dentre eles, o melhor aproveitamento do solo por hectare cultivado (pois, dessa forma não haverá necessidade de se avançar sobre as APP e RL). Assim, aumentar-se-ia a eficiência num ambiente de escassez, uma vez que surtiria reflexos não apenas econômicos, mas, principalmente, face à sustentabilidade ambiental.

2 Sobre a mudança de paradigma

Em reflexões acerca da adoção de políticas tributárias ambientais, é perceptível que não se pode separar o econômico do ambiental. Desse modo requer-se, como posto por Juarez Freitas, “[...] velocidade nas restaurações estruturais, em favor do advento desse *novo valor* que é a sustentabilidade, indutora da marcha, em novas fronteiras”¹⁷.

Há a necessidade de se adotar políticas extrafiscais com efeitos regionais e locais para enfrentar a questão da mudança de paradigmas, forçando e induzindo novas formas de aproveitamento do solo e aperfeiçoamento da *infraestrutura* local. Isso não requer um novo tributo, pois não é possível aumentar a carga tributária (já em níveis próximos do confisco); entretanto, de acordo com Denise Lucena Cavalcante, “[...] no lugar de simplesmente aumentar a carga tributária, mais importante é acentuar a capacidade de redistribuição do sistema”¹⁸. É perfeitamente possível fugir do hedonismo econômico e avançar para novas perspectivas da tributação ambiental no aspecto estrutural, superando em muito a simples exigência tributária por meio dos incentivos fiscais.

Atualmente, a superação de antigos paradigmas tem sido o ponto central na mesa de discussões dos atores envolvidos com o desenvolvimento sustentável (com isso, a epistemologia ambiental é vista como o *start* para se avançar em contraposição ao projeto positivista - dogmático valorativo - para um salto rumo

¹⁷ FREITAS, Juarez. *Sustentabilidade: direito ao futuro*. 2. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2012. p. 27.

¹⁸ CAVALCANTE, Denise Lucena. *Novos horizontes da tributação: um diálogo luso-brasileiro: sustentabilidade financeira em prol da sustentabilidade ambiental*. Coimbra: Almedina, 2012. p. 104.

a novos modelos consequencialistas e pragmáticos). Esse processo implica em assimilação do entrelaçamento entre as estratégias de poder e os paradigmas científicos baseados na racionalidade da modernidade - ou seja, é mais que um método; é, em verdade, uma coerência estratégica que busca a sustentabilidade da vida humana em condições aceitáveis de dignidade e bem-estar.

Entretanto, ao se conectarem a necessidade de desenvolvimento, externalidades negativas e efeitos extrafiscais ambientais, percebe-se que todas as alternativas viáveis que a tributação ambiental pode proporcionar perpassa sempre pela problemática da desatualização da *infraestrutura* agroindustrial. Para Marcos Troyjo: “[...] hoje infraestrutura compreende *modalidades velozes e seguras de conectividade*. Igualmente, consiste na relação ágil entre universidades, unidades de pesquisa & desenvolvimento e sua tradução em produtos para o mercado”¹⁹.

Apesar de o foco não ser aqui, exatamente, o questionamento acerca da raiz romano-germânica do ordenamento jurídico nacional, necessário se faz uma sucinta abordagem sobre a dificuldade do positivismo em se harmonizar à matriz biocêntrica. Em verdade, a extrafiscalidade ambiental, seja ela pretendida por meio do ITR, IPI ou qualquer outro método de indução, necessita ser aprofundada em sede de transdisciplinariedade. O direito nacional, profundamente envaidecido com o característico dogmatismo valorativo do *civil law*, necessita ser pensado por um viés realista - mais pragmático e consequencialista -, a fim de atingir o que realmente importa. Assim, pretere-se aqui o embasamento positivista e prefere-se - nos dizeres de Ignacy Sachs (2004, p. 88) - a obtenção de resultados triplamente vencedores, levando-se em conta o PIB, IDH e externalidades positivas ambientalmente satisfatórias (em outras palavras, a incorporação da matriz de desenvolvimento biocêntrica).

IV. INDUÇÕES VERDES E LAW AND ECONOMICS: UMA AÇÃO COMBINADA

¹⁹ TROYJO, Marcos. *Desglobalização: crônica de um mundo em mudança*. São Paulo: Alphagraphics, 2016. p. 44.

Historicamente, a tributação foi pensada sob a perspectiva da fiscalidade, isto é, somente vista como uma ferramenta de financiamento do Estado e de suas atividades essenciais. Entretanto, a partir do começo do século passado, por meio da nova doutrina *keynesiana* (que, por sua vez, abordava a intervenção do Estado como agente de mudança sob ótica social), adveio o Estado social.

Foi nesse período do início do século XX que o Estado incorporou novas funções, como a promoção dos chamados direitos fundamentais prestacionais, atualmente conhecidos como a saúde, educação, habitação, correção das falhas de mercado e de governo (e, mais recentemente, com a abordagem do direito ao meio ambiente equilibrado - típico direito de terceira dimensão), todos sob os auspícios do Estado. Deste modo, configurou-se uma evidente superação das funções clássicas estatais, *v.g.*, liberdade e propriedade. A preocupação com o equilíbrio ambiental não surgiu do acaso, pois segundo Norberto Bobbio, “[...] despertam viva preocupação para o futuro da humanidade, sobretudo, o aumento cada vez maior e até agora incontrolado da população, o aumento cada vez mais rápido e até agora incontrolado da degradação do ambiente”²⁰.

Na década de 1980, com o fortalecimento do neoliberalismo - com forte viés marcado pelo Estado mínimo - incorporou-se um modelo de responsabilidade compartilhada em questões ambientais. É que o meio ambiente é, atualmente, reconhecido como um bem da humanidade e, conseqüentemente, responsabilidade de todos e de todas as instituições. Deste modo, o ônus é também compartilhado entre todos, inclusive no tocante aos postulados da propriedade privada, livre concorrência e livre iniciativa.

Todavia, a atuação do Estado tem sido enxergada para além de suas funções mencionadas, pois novas e bem mais complexas exigências têm sido agregadas para compatibilizar as mencionadas funções com os princípios - ou releitura desses princípios - do diploma constitucional. Certamente, o momento atual - marcado pelo aumento da frequência de eventos ambientais extremos e fortes mobilizações da sociedade e organismos multilaterais - exige novas respostas e, com isso, a necessidade de compatibilizar a ação estatal com as

²⁰ BOBBIO, Norberto. *A era dos direitos*. Tradução: Carlos Nelson Coutinho. Rio de Janeiro: Elsevier, 2004. p. 46.

novas vicissitudes. Em observância às lições de Paulo Caliendo, essas novas funções irão exigir cada vez mais uma atitude positiva, em que a tributação será usada como uma ferramenta de estímulos e redistribuição de renda, isto é, “[...] uma forma de indução de comportamentos virtuosos ou desestimulador de comportamentos indevidos. A tributação extrafiscal tem sido compreendida como um instrumento de reforma social ou de desenvolvimento econômico”²¹.

No entanto, o momento atual é marcado por um verdadeiro sincretismo teórico, ou seja, um episódio de confusão conceitual. Essa aparente desordem implica em uma dificuldade na utilização da extrafiscalidade sem um critério claro. Dessa forma, ocorre uma mistura de assuntos ou temas muito diversos como direito tributário, política fiscal e gestão econômica pública no intuito de conter as externalidades advindas do processo de produção. Nessa aparente desordem conceitual, para melhor compreensão, importante destacar que o conceito de externalidade foi introduzido pela primeira vez por economistas como Alfred Marshall (1890), quando da publicação da obra *“Principles of economics”*, e seu aluno Arthur Pigou (1912), na obra *“Economics of welfare”*. Esse conceito de externalidade (custos sociais) surgiu para se referir às consequências das ações dos agentes econômicos e outros atores - dessa forma, a conceituação de externalidade alcança o Estado como protagonista de seus efeitos. Surgiram, assim, ferramentas como os impostos *“pigouvianos”*, que nada mais eram que o estabelecimento do nexo causal entre a ação e o resultado, tendo como consequência a indução à reparação por meio de impostos. Dessa forma, surgiu a regulação dos danos aos recursos não renováveis.

Porém, foi com Ronald Coase - em 1991, na obra *“The social cost problem”* - que o mundo passou a enxergar o problema das externalidades negativas por diferentes dimensões. Coase argumentou que num cenário sem que se considerem os custos de transação - todos os custos de transformação e produção - entre os atores envolvidos (v.g. empresa, governo e sociedade), em um conflito jurídico, a barganha e a negociação levariam a melhores resultados (melhor dizendo, à alocação de recursos de forma mais eficiente),

²¹ CALIENDO, Paulo. Tributação e ordem econômica: os tributos podem ser utilizados como instrumentos de indução econômica? *Rev. direitos fundam. democ.*, v. 20, n. 20, jul-dez/2016, p. 194.

considerando um ambiente de escassez de recursos. Doutrinariamente, tal como posto por Paulo Caliendo, tem se extraído da obra de Coase a leitura no sentido de que “[...] se os agentes afetados por externalidades puderem negociar a partir de direitos de propriedade bem definidos pelo Estado, poderão chegar a uma solução negocialmente mais favorável”²².

As externalidades negativas são bastante criticadas ao se adotar uma visão limitada acerca da indução, pois esta nem sempre tem seus efeitos positivos totalmente alcançáveis como forma de se corrigir as falhas de mercado. Partindo de Coase, os economistas geralmente dão um tratamento superficial à solução tributária, em prejuízo de uma saída negocial desfavorável ao meio ambiente (uma autêntica barganha entre os atores - governo, sociedade e empresa, organismos intergovernamentais e organizações *supranacionais* - como forma de se alcançar a solução de problemas graves, como o ponto central do presente estudo que não é outro senão a questão ambiental).

A visão do tributo com fins ambientais deita raízes na escola realista do direito americano - enfatizada até no período entreguerras no contexto do *New Deal* -, porém perdeu impulso com a polarização da guerra fria. Dessa maneira, consoante Mayara de Carvalho e Juliana Coelho Carvalho da Silva, a “[...] escola realista, de caráter cético quanto a normas e conceitos jurídicos, é dotada de certo empirismo, além de ser veementemente contrária ao idealismo e à metafísica, por entender que estes se afastam da realidade particularizada e concreta dos fatos”²³.

O realismo jurídico não foi um evento que se exauriu em um dado momento da história; ao contrário, reestruturou-se alinhando-se ao pragmatismo e aos núcleos expressivos de pensamentos contemporâneos, *v.g.*, a atual corrente revolucionária *Law and Economics*. Todavia, apesar de - historicamente - o Brasil ter “saltado” essa escola, nos últimos anos vem ganhando força o pensamento lastreado no teorema de Coase (ou, como querem alguns, curva de Coase). Pois, o tributo com fins ambientais estabelece relação de

²² CALIENDO, Paulo. Tributação e ordem econômica: os tributos podem ser utilizados como instrumentos de indução econômica? *Rev. direitos fundam. democ.*, v. 20, n. 20, jul-dez/2016. p. 205.

²³ CARVALHO, Mayara de; SILVA, Juliana Coelho Carvalho da. *A insuficiência da compreensão de direito a partir da regulação: o exemplo do realismo jurídico estadunidense*. Conpedi, Filosofia do Direito I, p. 89-108, 2014. p. 91.

proximidade com o consequencialismo e pragmatismo ceticista, isto é, baseia-se numa visão prática que repele o mecanicismo jurídico europeu engessado da escola da exegese, pouco defensável no que diz respeito à busca por soluções práticas.

De forma sobremaneira sintética, imagine uma região do Centro-Oeste brasileiro, com variadas propriedades agroindustriais produtoras de soja, mas poluidoras dos recursos hídricos pelo uso indiscriminado de agrotóxicos. Pela visão consequencialista, seria mais prático barganhar (negociar) a adequação aos preceitos ambientais com base em induções fiscais que utilizar recursos - de discutível eficácia - que, muitas das vezes, apenas inviabilizam o processo produtivo local. Assim, numa abordagem consequencialista, seria possível induzir comportamentos que forcem o agente produtor de externalidades negativas ao enquadramento diante dos preceitos da sustentabilidade ambiental - obviamente, tais comportamentos devem ser sujeitos a controle.

A responsabilidade pelo equilíbrio ambiental é, de fato, compartilhada entre os atores envolvidos no processo de produção de riquezas até a sociedade - destinatária última dos efeitos daí advindos. Para proporcionar sustentabilidade, a economia vem revendo o modo de produção e consumo e, assim, o direito alterou os indicadores da qualidade de vida nos deveres jurídicos. Neste sentido, Ewerton Ricardo Messias e Paulo Roberto Pereira de Souza: “[...] essa complexa engenharia jurídica criou o macrobem ambiental e, ao constitucionalizar o direito a um meio ambiente ecologicamente equilibrado, instituiu a responsabilidade compartilhada”²⁴.

Na visão de José Casalta Nabais, o pragmatismo consequencialista ganha força com base nos custos sociais (externalidades negativas) que, por sua vez, devem ser suportados por meio da prestação do serviço público destinado a equilibrar o meio ambiente. Nesse sentido revela o professor de Coimbra: “[...] daí que a melhor abordagem para os direitos seja vê-los como liberdades privadas com custos públicos, já que a realização dos direitos exige aporte financeiro estatal”. No entanto, a virtuosidade da medida requer uma barganha

²⁴ MESSIAS, Ewerton Ricardo; SOUZA, Paulo Roberto Pereira de. Responsabilidade civil ambiental das instituições financeiras: análise sob uma perspectiva combinada do constructivismo lógico-semântico com o *law and economics*. *Rev. Direito Econ. Socioambiental*, Curitiba, v. 8, n. 3, set-dez/2017. p. 527.

- ação combinada - entre os atores envolvidos para se buscar uma alternativa compartilhada mais efetiva do ponto de vista econômico e ambiental²⁵.

V. EXTRAFISCALIDADE AMBIENTAL EM FACE DA CONSTITUIÇÃO E DO DIREITO INTERNACIONAL

Em primeira síntese, torna-se importante frisar que o momento atual é o de admitir algumas “plásticas tributárias”, isto é, permitir a inovação fiscal voltada à adequação às prementes exigências ambientais. Todavia, essa adequação tributária - fins ambientais - deve ser promovida - essencialmente - por meio de uma diretriz governamental, pois o Estado tem de protagonizar o papel que lhe é atribuído (que não é outro, senão o de sujeito ativo), no qual se vivencia a transição entre um modelo fiscal para modelos econômicos progressivamente mais sustentáveis (indução verdes).

A chegada desse momento, marcado pela necessidade de adequação tributária, é perceptível pela vinda à tona de um novo critério globalizante voltado ao redirecionamento dos sistemas fiscais - isto é, como pondera Denise Lucena Cavalcante, “[...] o critério ambiental, sendo a epistemologia ambiental o ponto de partida nesse redirecionamento”²⁶.

Nessa linha, adota-se o conhecimento epistêmico ambiental voltado ao entrelaçamento do conhecimento científico com a fiscalidade (assim readequando-a a fins afetos aos imperativos de sustentabilidade). Dito isso, existem na Carta Constitucional dispositivos que autorizam a utilização de instrumentos indutores, conforme se observa no art. 170, VI, ao exteriorizar o tratamento diferenciado voltado a fins extrafiscais associado à preocupação com o impacto ambiental. A saber:

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

²⁵ NABAIS, José Casalta. *A face oculta dos direitos fundamentais: os deveres e os custos dos direitos*. 2007. Disponível em: <<https://www.ueg.gov.ufsc.br/portal/sites/default/files/anexos/15184-15185-1-PB.pdf>>. Acesso em: 02 nov. 2018. p. 11.

²⁶ CAVALCANTE, Denise Lucena. *Novos horizontes da tributação: um diálogo luso-brasileiro: sustentabilidade financeira em prol da sustentabilidade ambiental*. Coimbra: Almedina, 2012. p. 96.

diferenciado conforme o impacto ambiental dos produtos e serviços e de seus processos de elaboração e prestação.

A tributação com fins ambientais, embora autorizada constitucionalmente, não pode ser pensada como uma forma de se buscar a fiscalidade ou a criação de novo tributo. Certamente, por várias razões, não é essa a matriz tributária buscada para o momento atual, pois aqui não se trata do surgimento de novas obrigações fiscais, mas, sim, considerar a motivação com fulcro no art. 225 da Constituição de 1988, que legitima a adoção de uma matriz tributária ambiental:

Art. 225. Todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo 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: I - preservar e restaurar [...].

Dessa forma, pela leitura inicial do avançado dispositivo constitucional *supracitado*, extrai-se a mensagem no sentido de que não há que tratar de uma conceituação específica de tributo ambiental. Assim, em relação ao direito nacional, todas as espécies tributárias, necessariamente, devem incluir em meio a sua motivação um critério ambiental, pois o art. 170, VI é o princípio constitucional geral da atividade econômica que também integra o elenco dos princípios basilares do direito tributário.

Sem embargo, Denise Lucena Cavalcante, ao fazer uso do *constructivismo lógico semântico*, ajustando a precisão da forma à nitidez e pureza do pensamento, considerou que nos dispositivos *supracitados* é de interesse científico fazer uso de uma visão sistêmica do arcabouço tributário nacional²⁷. Assim, pode-se perfeitamente construir uma mensagem limitadora do poder de tributar, através de um desejável inciso VII do art. 150 da CF/1988, no sentido de que é vedado à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios “[...] instituir tributo sem a devida observância da defesa do meio ambiente”.

²⁷ CAVALCANTE, Denise Lucena. *Novos horizontes da tributação: um diálogo luso-brasileiro: sustentabilidade financeira em prol da sustentabilidade ambiental*. Coimbra: Almedina, 2012. p. 187.

O constructivismo lógico semântico, difundido por Paulo de Barros Carvalho²⁸, é um processo para se alcançar a construção rigorosa de um discurso para se atender a um dos requisitos do saber científico. Com isso, busca-se “amarrar” termos da mensagem para que disso advenha a desejada firmeza conceitual da mensagem. Dessa maneira, pode-se induzir a uma verdadeira *infraestrutura* legal voltada à tributação ambiental, de sorte que os tributos verdes sejam vistos não apenas como instrumentos de proteção ao meio ambiente, mas, sobretudo, como ferramentas essenciais à recomposição e reconstituição do meio ambiente.

Essa perspectiva de inserção progressiva do meio ambiente no ciclo total de fabricação ou transformação de ativos ambientais implica em submeter toda a cadeia de produção à avaliação de acordo com os preceitos da globalização jurídica ambiental. Significa dizer que uma das consequências dessa nova perspectiva é a probabilidade de governos soberanos se tornarem objeto de ingerências na sua jurisdição interna *em razão de inobservância ou desrespeito às normas de proteção ambiental*.

Por fim, ao se fazer uso de uma visão mais consequencialista do direito tributário, é possível, de certa forma, entender a extrafiscalidade ambiental como uma espécie de fiscalidade, porém adequada ao contexto da globalização jurídica ambiental. Pois, guardadas as devidas proporções, a extrafiscalidade com fins ambientais, em última análise, é uma ferramenta potencialmente poderosa para verter recursos aos cofres do Estado.

Pretendeu-se, em suma, demonstrar que ao invés de se sustentar um modelo arrecadatório pesado e obsoleto voltado à extração simples de riquezas, busca-se deixar transparente os benefícios da triangulação existente na extrafiscalidade ambiental: indústria, meio ambiente e Estado redistributivo.

VI. CONCLUSÃO

Inicialmente, o artigo busca estabelecer um diálogo entre a construção - quase inteiramente doutrinária - da chamada extrafiscalidade, bem como a necessária

²⁸ CARVALHO, Paulo de Barros. *Teoria da norma tributária*. 5. ed. São Paulo: Quartier Latin do Brasil, 2009.

associação com a fiscalidade. Torna-se importante o aprofundamento conceitual por questões metodológicas, a fim de delimitar - precisamente - o campo de ação dessas duas figuras do direito tributário. Embora fiscalidade e extrafiscalidade possam conviver em graus variados de intensidade, no interior da mesma mensagem deôntica jurídica, há situações nas quais o legislador pretendeu enfatizar a finalidade indutiva ambiental. Nesses casos, diz-se que ocorre a extrafiscalidade com fins ambientais.

Todavia, a mensagem normativa instituidora a qual torna possível a existência de uma obrigação tributária voltada apenas à fiscalidade torna-se desatualizada, vazia de significado (e seu estudo, de reduzido impacto intergeracional). Isso porque é imperativo o entrelaçamento entre as ferramentas de exação tributária e o meio ambiente - este último visto como um importante fator de mudança estrutural - na busca por padrões de desenvolvimento e sustentabilidades realmente efetivos.

Na verdade, a extrafiscalidade ambiental não é exatamente nova. Ela existe há bastante tempo (isto é, a finalidade ambiental está presente na norma a partir do momento que desta se produz efeitos voltados à proteção do meio ambiente). Em outras palavras, existe extrafiscalidade com fins ambientais sempre que da norma se possa extrair uma mensagem indutiva de ações direcionadas à proteção, preservação, restauração e recomposição do meio ambiente.

Como ponto de apoio para a pesquisa, emerge a proteção ambiental mencionada em várias passagens pela CF/1988 (a esse respeito, o art. 170 menciona o princípio de proteção ao meio ambiente e tratamento diferenciado conforme o impacto ambiental). Dito isso, torna-se perceptível a dimensão a que é alçado o meio ambiente em face do direito nacional. Dessa maneira, qualquer instrumento de exação pode conter - é desejável que contenha - em sua mensagem uma finalidade de proteção ao meio ambiente.

O princípio de proteção ao meio ambiente é, de fato, uma mensagem cosmopolita, à medida que nas últimas décadas tem se fortalecido o consenso global pela soma de esforços na preservação da biosfera (também conhecida como “esfera da vida”). Dito de outra forma, atualmente a *matriz biocêntrica* está presente em todas as pautas de discussões econômicas ao redor do

mundo. Com isso, pela influência dessa matriz são recrutadas poderosas organizações privadas, intergovernamentais e *supranacionais* etc., capazes estabelecer novos consensos paradigmáticos alinhados à proteção ambiental (assim, relativizando poderes estatais e, de certa forma, até a própria soberania do Estado nacional).

O ponto de sustentação da ideia central - extráfiscalidade ambiental na base do Sistema Aquífero Guarani (SAG) - é fundamentado na precipitação à superfície da matriz biocêntrica ante a nova ordem econômica mundial, conforme dito acima, marcada por fortes interferências de organismos e organizações externas diante do Estado. Dessa maneira, emerge um poder *supranacional*, ou seja, uma força exógena ligada ao processo de globalização (significa dizer que exerce impactante efeito no mercado financeiro induzindo decisões favoráveis ou desfavoráveis a uma determinada economia).

Em síntese, a partir dessa nova racionalidade extraiu-se, para efeito de contextualização, algumas referências da mesorregião do Centro-Oeste situada na base geográfica do SAG. Pois, trata-se de uma região com forte atuação da agroindústria causadora de externalidades negativas ao meio ambiente, ao passo que também é a base de um importante sistema hidrológico. Dessa maneira, defende-se que a extráfiscalidade ambiental verte mais efeitos positivos para a economia que a adoção de políticas essencialmente voltadas à fiscalidade. É que, nesse caso, o retorno se dá de forma contrária ao que se tem visto nas economias emergentes. Importante essa última ressalva, pois os benefícios advindos da matriz tributária verde são observados na melhora da dinâmica dos investimentos, receptividade das exportações, consumo interno e valor agregado dos produtos derivados desse novo racionalismo.

A despeito de existir um limitador - Lei de Responsabilidade Fiscal - acerca das renúncias de receitas, os benefícios advindos da extráfiscalidade com finalidades ambientais se tornam uma verdadeira compensação fiscal nos exercícios seguintes. As induções decorrentes desse tipo de extráfiscalidade devem servir de fomento às ações e racionalidades ambientalmente desejáveis, bem como ao surgimento de novas *infraestruturas*, por meio da produção de bens de capital - bens que produzem outros bens -, para dar

suporte aos sistemas produtivos locais e regionais (como aqui se propôs para a mesorregião do Sistema Aquífero Guarani).

Em um pensamento final, a sustentabilidade é o grande desafio do século XXI e deve ser entendida como um *guia* ao desenvolvimento em vários níveis - social, econômico e ambiental. O desenvolvimento em consonância com a desejável proteção ao meio ambiente deve ser enxergado não apenas como uma simples meta, mas como um novo *paradigma*.

VII. BIBLIOGRAFIA

A LEI DA ÁGUA: Novo Código Florestal. Produção: André D'Elia e Fernando Meirelles Direção: André D'Elia. Cinedelia e O2 Play: Brasil, 2014, (78'), son, color. Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=jgq_SXU1qzc>. Acesso em: 5 set. 2022.

BOBBIO, Norberto. A era dos direitos. Tradução: Carlos Nelson Coutinho. Rio de Janeiro: Elsevier, 2004.

BORGES, Emerson. A Constituição ao alcance de todos. Belo Horizonte: D'Plácido, 2020.

CALIENDO, Paulo. Tributação e ordem econômica: os tributos podem ser utilizados como instrumentos de indução econômica? Rev. direitos fundam. democ., v. 20, n. 20, jul-dez/2016.

CARVALHO, Mayara de; SILVA, Juliana Coelho Carvalho da. A insuficiência da compreensão de direito a partir da regulação: o exemplo do realismo jurídico estadunidense. Conpedi, Filosofia do Direito I, p. 89-108, 2014.

CARVALHO, Paulo de Barros. Curso de direito tributário. 29. ed. São Paulo: Saraiva, 2018.

CARVALHO, Paulo de Barros. Teoria da norma tributária. 5. ed. São Paulo: Quartier Latin do Brasil, 2009.

CAVALCANTE, Denise Lucena. Novos horizontes da tributação: um diálogo luso-brasileiro: sustentabilidade financeira em prol da sustentabilidade ambiental. Coimbra: Almedina, 2012.

FERNANDES, Lorena de Souza Ferreira. Extrafiscalidade e proteção ambiental no novo Código Florestal. Revista de Direito Tributário e Financeiro. Brasília, v. 2, n. 1, jan-jun/2016.

FREITAS, Juarez. Sustentabilidade: direito ao futuro. 2. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2012.

FUNDAÇÃO INSTITUTO OSWALDO CRUZ. Uso de agrotóxicos cresce e afeta saúde e meio ambiente. Disponível em: <<http://www.fiocruz.br/omsambiental/cgi/cgilua.exe/sys/start.htm?from%5Finfo%5Findex=91&inoid=609&sid=13>>. Acesso em: 25 ago. 2022.

FURTADO, Celso. Formação econômica do Brasil. 34. ed. São Paulo: Companhia das Letras, 2006.

GODOY, Sandro Marcos. O meio ambiente e a função socioambiental da empresa. Birigui/SP: Boreal, 2017.

IPEA. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. Infraestrutura econômica no Brasil: diagnósticos e perspectivas para 2025. Publicação 2010. Disponível em: <https://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/livros/livros/Livro_InfraestruturaSocial_vol1.pdf>. Acesso em: 20 ago. 2022.

LEÃO, Caio de Souza. Incentivos fiscais e moralidade tributária: a legitimidade na concessão e no controle. Belo Horizonte: Arraes, 2020.

MAZIN, Marcelo; RIBEIRO, Maria de Fátima. Políticas indutoras e a sustentabilidade promovida pelas inovações tecnológicas. RDIET, Brasília, v. 14, n. 1, jan-jun/2019.

MESSIAS, Ewerton Ricardo; SOUZA, Paulo Roberto Pereira de. Responsabilidade civil ambiental das instituições financeiras: análise sob uma perspectiva combinada do constructivismo lógico-semântico com o law and economics. Rev. Direito Econ. Socioambiental, Curitiba, v. 8, n. 3, set-dez/2017.

MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE. Águas subterrâneas: um recurso a ser conhecido e protegido. Disponível em: <https://www.mma.gov.br/estruturas/167/_publicacao/167_publicacao28012009044356.pdf>. Acesso em: 16 ago. 2022.

MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL EM MATO GROSSO DO SUL. Investiga contaminação por resíduos de agrotóxicos em rio que abastece dourados, MS, 2020. Disponível em: <<https://www.mprs.mp.br/ambiente/paginas/2208/>>. Acesso em: 17 ago. 2022.

NABAIS, José Casalta. A face oculta dos direitos fundamentais: os deveres e os custos dos direitos. 2007. Disponível em: <<https://www.gov.ufsc.br/portal/sites/default/files/anexos/15184-15185-1-PB.pdf>>. Acesso em: 02 nov. 2018.

REIS, Tiago. Bens de capital: entenda mais sobre esse importante conceito. Publicação 2018. Disponível em: <<https://www.sunoresearch.com.br/artigos/bens-capital/>>. Acesso em: 20 ago. 2022.

RIBEIRO, Maria de Fátima. Novos horizontes da tributação: um diálogo luso-brasileiro: reflexos da tributação no desequilíbrio da livre concorrência. Coimbra: Almedina, 2012.

SACHS, Ignacy. Desenvolvimento: includente, sustentável, sustentado. Rio de Janeiro: Garamond, 2004.

TAVARES, André Ramos. Direito constitucional econômico. São Paulo: Método, 2003.

TROYJO, Marcos. Desglobalização: crônica de um mundo em mudança. São Paulo: Alphagraphics, 2016.