

**XXV CONGRESSO DO CONPEDI -  
CURITIBA**

**TRANSFORMAÇÕES NA ORDEM SOCIAL E  
ECONÔMICA E REGULAÇÃO**

**GIOVANI CLARK**

**PAULO RICARDO OPUSZKA**

**JOSÉ BARROSO FILHO**

Todos os direitos reservados e protegidos.

Nenhuma parte destes anais poderá ser reproduzida ou transmitida sejam quais forem os meios empregados sem prévia autorização dos editores.

#### **Diretoria – CONPEDI**

**Presidente** - Prof. Dr. Raymundo Juliano Feitosa – UNICAP

**Vice-presidente Sul** - Prof. Dr. Ingo Wolfgang Sarlet – PUC - RS

**Vice-presidente Sudeste** - Prof. Dr. João Marcelo de Lima Assafim – UCAM

**Vice-presidente Nordeste** - Profa. Dra. Maria dos Remédios Fontes Silva – UFRN

**Vice-presidente Norte/Centro** - Profa. Dra. Julia Maurmann Ximenes – IDP

**Secretário Executivo** - Prof. Dr. Orides Mezzaroba – UFSC

**Secretário Adjunto** - Prof. Dr. Felipe Chiarello de Souza Pinto – Mackenzie

**Representante Discente** – Doutoranda Vivian de Almeida Gregori Torres – USP

#### **Conselho Fiscal:**

Prof. Msc. Caio Augusto Souza Lara – ESDH

Prof. Dr. José Querino Tavares Neto – UFG/PUC PR

Profa. Dra. Samyra Haydêe Dal Farra Napolini Sanches – UNINOVE

Prof. Dr. Lucas Gonçalves da Silva – UFS (suplente)

Prof. Dr. Fernando Antonio de Carvalho Dantas – UFG (suplente)

#### **Secretarias:**

**Relações Institucionais** – Ministro José Barroso Filho – IDP

Prof. Dr. Liton Lanes Pilau Sobrinho – UPF

**Educação Jurídica** – Prof. Dr. Horácio Wanderlei Rodrigues – IMED/ABEDI

**Eventos** – Prof. Dr. Antônio Carlos Diniz Murta – FUMEC

Prof. Dr. Jose Luiz Quadros de Magalhaes – UFMG

Profa. Dra. Monica Herman Salem Caggiano – USP

Prof. Dr. Valter Moura do Carmo – UNIMAR

Profa. Dra. Viviane Coêlho de Séllos Knoerr – UNICURITIBA

**Comunicação** – Prof. Dr. Matheus Felipe de Castro – UNOESC

---

T314

Transformações na ordem social e econômica e regulação [Recurso eletrônico on-line] organização CONPEDI/ UNICURITIBA;

Coordenadores: Giovani Clark, José Barroso Filho, Paulo Ricardo Opuszka – Florianópolis: CONPEDI, 2016.

Inclui bibliografia

ISBN: 978-85-5505-382-5

Modo de acesso: [www.conpedi.org.br](http://www.conpedi.org.br) em publicações

Tema: CIDADANIA E DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL: o papel dos atores sociais no Estado Democrático de Direito.

1. Direito – Estudo e ensino (Pós-graduação) – Brasil – Congressos. 2. Ordem Social. 3. Ordem Econômica. 4. Regulação. I. Congresso Nacional do CONPEDI (25. : 2016 : Curitiba, PR).

CDU: 34



# XXV CONGRESSO DO CONPEDI - CURITIBA

## TRANSFORMAÇÕES NA ORDEM SOCIAL E ECONÔMICA E REGULAÇÃO

---

### **Apresentação**

Não se pode esquecer que Economia, para além das escolhas sobre o uso dos recursos escassos necessários a vida e no incremento das forças produtivas, é decisão política e opção de prioridades.

Em tempos de crise econômica, seguida de grave crise política, e ainda do questionamento da legitimidade da atividade estatal – fragilizada pelo estágio puberdade/obsoleto da Democracia Brasileira, a partir de fissuras institucionais em que as funções do Estado disputam hegemonia em torno do Poder – enfrenta a academia a tarefa de compreender o estágio de desenvolvimento econômico e político do "projeto" brasileiro de Nação.

No Grupo de Trabalho: TRANSFORMAÇÕES NA ORDEM SOCIAL E ECONÔMICA E REGULAÇÃO I, a partir da elaboração de 25 artigos aprovados e apresentados, cujos os temas variavam entre a constituição econômica brasileira, desenvolvimento sustentável e regulação de vários setores, mais uma vez, o Direito Econômico foi problematizado com eximia competência e profundidade, típicas do CONPEDI, na sua presente edição, assim como nas passadas.

Na tarefa profícua de análise dos trabalhos e intervenções da bancada coordenadora, percebeu-se trabalhos versando sobre o papel do Estado no processo produtivo, em face da sua intervenção direta e indireta, na busca do desenvolvimento socioeconômico; ou ainda, na visão de alguns, objetivando a efetivação do capitalismo humanista.

Destacou-se ainda os seguintes temas: regulação do petróleo; intervenções econômicas e direito na Internet - via discussão sobre o seu marco civil; serviço público de saúde a partir da entrada do capital estrangeiro no setor; inovadoramente, a inexistência de regulação da nanotecnologia no Brasil, essencial na saúde humana.

Também, sobressaiu os conteúdos relativos a produção científica voltada ao incentivo ao cooperativismo, enquanto o objeto de políticas públicas planejadas, a fim de efetivar o pluralismo produtivo constitucional; análise das práticas de abuso do poder econômico privado nas relações de consumo, etc.

O Grupo de Trabalho teve o intuito de construir uma oportunidade para a dialética e a retomada do projeto de desenvolvimento social, em meio a reincidência ao neoliberalismo de austeridade, sempre no sentido de problematizar a condição do Estado como propulsor /indutor da economia na produção capitalista da América Latina, ao mesmo tempo em que o projeto de síntese capital/trabalho globalizante, desde o desenvolvimentismo do setor público, vem sendo atropelado, de forma avassaladora, pela financeirização da Economia, e é preciso, então, compreendê-lo em suas nervuras.

Paulo Ricardo Opuszka/UFPR

Giovani Clark - PUC Minas/UFMG

José Barroso Filho - Ministro do STM

## **A GOVERNANÇA AMBIENTAL GLOBAL: CONSIDERAÇÕES TRIBUTÁRIAS PARA GOVERNOS LOCAIS**

### **GLOBAL ENVIRONMENTAL GOVERNANCE: TAX CONSIDERATIONS FOR LOCAL GOVERNMENTS**

**Josieni Pereira de Barros <sup>1</sup>**

**Lilian Muniz Bakhos <sup>2</sup>**

#### **Resumo**

O presente trabalho propõe-se a apresentar a paradiplomacia ambiental como mecanismo da governança ambiental global e como a participação dos atores subnacionais tem sido levada a efeito na solução de problemas comuns, crescentes na era globalizada. Ainda, intenciona apresentar a tributação ambiental, pautada na extrafiscalidade, como uma importante política pública de fomento ao desenvolvimento sustentável, de modo a estimular outros atores não estatais na cooperação para gestão da sustentabilidade. Pretende-se, com esta abordagem, considerar a possibilidade da política fiscal ambiental e a instituição de ecotributos como uma ação de governança ambiental no atingimento de objetivos pontuais de desenvolvimento sustentável.

**Palavras-chave:** Governança ambiental global, Paradiplomacia ambiental, Ecotributo

#### **Abstract/Resumen/Résumé**

This essay proposes to present environmental paradiplomacy as a mechanism of global environmental governance and how the participation of subnational actors has been carried out in the solution of common problems, growing in the globalized era. Also intends to introduce environmental taxation, based on the extrafiscality as an important public policy of promoting sustainable development in order to encourage other non-state actors in cooperation for sustainability management. It is intended, with this approach, consider the environmental tax policy and green taxes institution as an action of environmental governance on the achievement of specific objectives of sustainable development.

**Keywords/Palabras-claves/Mots-clés:** Global environmental governance, Environmental paradiplomacy, Green taxes

---

<sup>1</sup> Mestre em Direito Internacional, Doutoranda em Direito Ambiental Internacional. Membro dos grupos de pesquisa “Energia e Meio Ambiente” e “Direito Econômico internacional e Meio Ambiente” DEIMA. Professora da UniSantos. Advogada.

<sup>2</sup> Professora da Universidade Católica de Santos, mestre e doutoranda em Direito Ambiental Internacional, membro da Cátedra Sérgio Vieira de Melo e do GP “Direitos Humanos e Vulnerabilidades”

## INTRODUÇÃO

Considerando que a globalização econômica e as demais relações dos atores internacionais são cenário para discussões ou tensões ambientais, especialmente quando se considera o acesso e a utilização de recursos naturais, é crescente a evolução do direito ambiental internacional, no sentido de se pensar na esgotabilidade de tais recursos e necessidade de ação mundial para a preservação do meio ambiente, mitigando-se a ideia de soberania e geopolítica na exploração desses recursos, construída no pós guerra.

Nessa perspectiva, verifica-se uma mudança no sistema da ONU na tomada de decisões, incluindo questões ambientais; resulta em inúmeros documentos internacionais de ordem ambiental - desde Estocolmo (1972) - para a condução das posturas e atividades dos Estados na ordem internacional. As necessidades ambientais já não assumem mais a análise restrita sob a ótica da soberania e apropriação dos recursos, mas são encaradas como mundiais e devem ser analisadas sob o viés global na adoção de políticas públicas, inclusive nacionais.

Tendo a questão ambiental como pano de fundo, a governança global se mostra como instrumento essencial para o enfrentamento dos problemas comuns, especialmente no que concerne ao desenvolvimento sustentável, enfoque do presente trabalho. Neste processo em construção, os atores já não se encerram apenas aos Estados, mas a todos aqueles que afetam o meio ambiente e podem, no âmbito global e multidimensional, propor alteração no comportamento humano com efeito na sustentabilidade. Aqui se insere, além da atuação intergovernamental, a atuação da sociedade civil, do setor do empresariado, das ONGs, das organizações internacionais, no melhor conceito de governança global, na tentativa de se resolver ou minimizar os problemas comuns relacionados ao meio ambiente.

Diante desse novo modelo pautado na governança, especialmente no que se refere à governança multinível, o objetivo do presente trabalho é verificar em que medida os atores subnacionais tem ou não contribuído para a solução dos complexos problemas ambientais, através da implementação de políticas públicas e demais ações de paradiplomacia ambiental. O recorte da pesquisa dar-se-á na atuação tributária de tais entes como instrumento para sustentabilidade, com a criação dos chamados ecotributos.

Pretende-se identificar, primeiramente, como se dá a participação ampliada dos governos subnacionais e locais no processo da governança ambiental global, para, então, demonstrar possíveis formas de articulação desses atores no campo tributário com enfoque no desenvolvimento sustentável, questionando se essa ação seria possível como prática da paradiplomacia ambiental.

A metodologia empregada será a pesquisa bibliográfica e levantamento de dados sobre a atuação dos entes subnacionais e locais na temática dos ecotributos, utilizando método dialético, isto é, partiremos da identificação do conceito de governança ambiental global e das ações da paradiplomacia ambiental, bem como das políticas de tributação ambiental nos governos subnacionais, para então, estabelecendo um diálogo entre as duas práticas, questionais se tais ações tributárias seriam um possibilidade de uma atuação paradiplomática dos atores subnacionais locais no desenvolvimento sustentável.

## 1. A GOVERNANÇA AMBIENTAL GLOBAL E PARADIPLOMACIA AMBIENTAL

O termo governança, que tem sua origem na década de 80, nos textos do Banco Mundial com a expressão “boa governança”, nos permite verificar que era inicialmente tratada como um conjunto de arranjos institucionais dos Estados no processo de formulação de políticas públicas, com fluxo de informação dentro dos governos e relações globais entre cidadãos e governo (WOODS, 2000).

Contudo, a evolução da noção de desenvolvimento, nos permite vislumbrar uma evolução da própria governança. Na década de 90, quando se introduz a ideia de desenvolvimento sustentável, onde o cidadão e agentes locais têm papel central no desenvolvimento pela participação e boa governança, verifica-se o início de uma nova governança, com a promoção dos direitos humanos, democracia, no sentido de priorizar as capacidades locais, parcerias, capital e social.

Atualmente a governança incorpora as seguintes características (UNESCAP): participação, Estado de direito, transparência, capacidade de resposta, orientação ao consenso, equidade e inclusão, efetividade e transparência e *accountability*.

A Comissão sobre Governança das Nações Unidas (1996, p.2) define governança como a “totalidade das diversas maneiras pelas quais os indivíduos e as instituições, públicas e privadas, administram seus problemas comuns. É um processo contínuo pelo qual é possível acomodar interesses conflitantes e diferentes e realizar ações cooperativas”.

Nessa nova perspectiva, a governança também se torna um fenômeno da globalização, vez que a transformação do mercado e de governo, onde a integração de fluxos econômicos (comércio, finanças, serviços), políticos, culturais e sociais, afetam as relações internacionais que extrapolam os limites territoriais estatais e a política nacional torna-se ineficaz para os fenômenos globais.

A globalização causa a reconfiguração da soberania, possibilitando um conjunto de ações no campo da governança global, que possui uma abrangência maior do que a governança, pois integra o conjunto das nações do mundo e ainda das organizações não governamentais internacionais e empresas transnacionais (GONÇALVES, 2011).

Nesse processo em construção, os atores já não se encerram apenas aos Estados, mas a todos aqueles que podem, no âmbito global e multidimensional, propor alteração no comportamento humano impactante no problema. Aqui se insere, além da atuação intergovernamental, a atuação da sociedade civil, do setor do empresariado, das ONGs, das organizações internacionais, no melhor conceito de governança global, na tentativa de se resolver ou minimizar os problemas comuns.

O que se verifica é um alargamento das fronteiras do direito internacional clássico: pela governança, se introduz e legitima a figura do ator não estatal ou estatal subnacional nas relações internacionais, na medida em que se aceita a sua participação para o processo de cooperação e não para produção de normas.

A participação ampliada dos diversos atores na governança global, como ONGs, empresas, comunidade científica, mídia e entes subnacionais, pressupõe que estes tenham legitimidade para a atuação nas relações internacionais e de como será seu envolvimento na busca para solução dos problemas, com a sua institucionalização (princípios e regras), sua interpretação e implementação (MATIAS, 2005).

A chamada ‘sociedade civil global’ (Kaldor *apud* Matias, 2005, p. 446) consiste em “grupos, indivíduos e instituições que são independentes dos Estados e das fronteiras estatais, mas que estão, ao mesmo tempo, preocupados com assuntos públicos”.

Os atores subnacionais, com a quebra das barreiras fronteiriças nacionais na questão desse novo mercado globalizado, passam a alçar papel relevante no cenário internacional e ganham legitimidade, pois são dotados de autonomia no pacto federativo, mas não de soberania, limitada ao aspecto regional ou local com suas competências pré-definidas (plano nacional).

Surgimento de inúmeros regimes internacionais implicam em reflexos que são de responsabilidade dos governos subnacionais; a capacidade dos atores regionais participarem com êxito da economia global dependerá do seu comprometimento e cooperação para produzir bens objeto de demanda através da sua “expertise”. Obter vantagem nos mercados globais e continentais por conta da globalização faz, por outro lado, fortalecer e desenvolver culturas locais e minoritárias quanto às suas especialidades (KEATING, 2000).

Pode-se legitimizar sua atuação, na chamada Governança Multinível que pode ser entendida como negociações internacionais desenvolvidas por governos subnacionais e atores transnacionais (BARROS-PLATIAU, 2011), ou ainda, como uma “rede de conexões entre atores que operam desde a esfera supranacional à esfera local de governança, podendo transpassar a figura do Estado” (SETZER, 2013).

A governança multinível pode ter uma dimensão vertical, que requer ação coordenada de políticas nacionais e internacionais que, lideradas por governo central, devem ser implementadas localmente, envolvendo todos os atores da busca da solução do problema comum; ou dimensão horizontal onde se verifica relações entre governos nacionais, subnacionais e locais; parcerias, redes e coalizões (em diversos níveis territoriais) sem influência hierárquica ou organizacional.

Para MARKS (1996) a chamada governança em múltiplas camadas consiste em “uma estrutura de autoridade de tomada de decisão” e enfatiza que, no plano horizontal, a governança em camadas permite arranjos de cooperação entre os diversos níveis que a permeiam, independentemente da hierarquia nacional.

A paradiplomacia, que surge como um conceito das relações internacionais e consiste na inserção de governos subnacionais no cenário internacional, impulsionada pela globalização, tem um primeiro olhar para assuntos econômicos, mas se estende em agendas pontuais de interesse comuns desses governos, como a ambiental, podendo ser vislumbrada como mecanismo na governança global.

O objetivo central da atuação paradiplomática é possibilitar a atividade internacional dos governos subnacionais (estados federais, municípios, províncias, distritos...) independente da ação diplomática realizada pelo governo nacional, mas não antagônica ou excludente, com enfoque no atingimento de interesses específicos e, na agenda ambiental, a persecução de objetivos comuns entre os atores que se aqui relacionam.

Para MAZZUOLI (2014), o reconhecimento tradicional de atores de direito internacional se dá pela sua capacidade de atuação no cenário internacional (elaborando normas) ou numa “conotação passiva” (personalidade internacional), o destinatário de direito que os reivindica em escala internacional. Nessa perspectiva, considera-se a criação de um novo paradigma a participação e colaboração de outros entes nas discussões e posicionamentos para o firmamento dos tratados.

Com permissão ou suporte do governo federal e reconhecida pela comunidade internacional, nos limites das suas competências internas, podem atuar os estados subnacionais; tem-se aqui uma forma de cooperação e não oposição ao governo nacional.

Quanto à validade dos documentos firmados por estes atores, o direito tradicional não reconhece (Convenção de Viena, 1969) mas recentes documentos internacionais já aludem a participação dos governos subnacionais em acordos vinculativos, especialmente no que tange às questões ambientais, na expressão da governança ambiental global.

O conceito de governança ambiental global, parte da ideia inicial de governança global e se identifica como a “soma das organizações, instrumentos de políticas, mecanismos de financiamentos, regras, procedimentos e normas que regulam os processos de proteção ambiental global” (GONÇALVES, 2011, p.87).

As etapas para construção de uma governança ambiental global são:

- 1) Percepção da dimensão dos problemas ambientais e das consequências do seu não enfrentamento (consciência)
- 2) Diagnósticos e estudos técnico-científicos (participação ampliada)
- 3) Envolvimento de múltiplos atores na discussão e solução do problema comum
- 4) Articulação e mecanismos de cooperação.

O mecanismo global do meio ambiente é criado no intuito de superar lacunas de jurisdição, informação e implementação das políticas protetivas e se verifica pelos elementos (GONÇALVES, 2011, p.90):

- Coleta de dados;
- Monitoramento e relatórios;
- Avaliação Científica e interligação de conhecimento;
- Barganha e compensação;
- Regulamentação dos bens globais;
- Participação da Sociedade Civil;
- Mecanismos financeiros;
- Transferência de Tecnologia;
- Solução de Litígios;
- Estratégias de implementação.

Considerando a proteção ambiental como um problema comum de perspectiva global, verifica-se a partir da década de 70 um novo ambiente para a participação ampliada na questão ambiental, numa ação da governança, especialmente crescimento da participação das ONGs nas discussões internacionais sobre meio ambiente (Estocolmo/72 e Rio/92).

O uso da força e do poder não é mais suficiente no tratamento internacional de tais questões. Acordos Internacionais (*umbrella treaties – convenções-quadro*) são firmados pelos Estados após articulação entre diversos atores (ONU, Estados, OIs e sociedade civil); à

Comunidade epistêmica coube o diagnóstico, monitoramento e encaminhamento de ações internacionais para problemas complexos como os ambientais.

Quanto aos atores subnacionais (em vários níveis), percebe-se sua articulação com a criação redes globais temáticas de atuação, como o ICLEI<sup>1</sup>, C40<sup>2</sup> e Nrg4SD<sup>3</sup>, com resultados efetivos na proteção ambiental, especialmente na agenda de mudanças climáticas e biodiversidade.

Essa participação crescente e paralela à do governo nacional, reflete a necessidade de se discutir em todos os níveis – regional e local – mecanismos e iniciativas destinadas à promoção de políticas públicas de proteção de bens ambientais e desenvolvimento sustentável.

Assim, através dessa atuação em rede, é possível buscar *per si* meios de solucionar problemas ou necessidades ambientais experimentadas pontualmente, por arranjos e decisões autônomas, sem a necessidade de recorrer ao poder central.

Como o resultado desses arranjos pode ser bem-sucedido ou não para esta ou aquela localidade, revela-se a “necessidade de se admitir no processo de tomada de decisão, a presença de pluralidade de atores, transferindo-lhes esferas de poder interdependentes e permitindo a adequação de políticas ambientais às suas próprias realidades” (KOZIAS, 2015, p. 48)

No Sistema ONU verifica-se a criação de agências e entidades que corroboram na construção da Governança Ambiental Global, como por exemplo:

- UNDP (United Nations Development Program) – 1965: operações em países pobres e implementação dos ODM;
- Unep/ PNUMA (Programa das Nações Unidas para Meio Ambiente) – 1972: função normativa e de liderança técnico-científica da proteção do Meio Ambiente
- Comissão para o Desenvolvimento Sustentável – 1992: monitoramento, implementação da agenda 21 e decisões da RIO/92
- COPs (Conferência das Partes): realizadas regularmente como monitoramento e implementação das convenções-quadro, bem como o avanço das metas por meio da propositura de protocolos (adendos à convenção). Ex.: COPs das mudanças climáticas

---

<sup>1</sup> ICLEI: Local Governments for sustainable

<sup>2</sup> C40: Cities Climate Leadership Group

<sup>3</sup> Nrg4SD : Network of Regional Governments for sustainable.

Assim, podemos conceber a governança ambiental global como um meio, instrumento, fenômeno, processo capaz de produzir resultados eficazes no enfrentamento de problemas comuns sobre o meio ambiente, onde a atuação meramente estatal não se mostra suficiente. Isso porque a governança conta com a participação de múltiplos atores, estatais e não estatais (participação ampliada) no enfrentamento de tais problemas, partindo da ideia do consenso, persuasão, negociação e convencimento para atingimento do objetivo, ao invés da coerção. Ganha robustez, quando esse processo em construção vem amparado por regras e princípios, dando-lhe institucionalidade.

Entender o ambiente socioeconômico mundial, as questões da globalização da economia, mercado e consumo, e o impacto disso na questão ambiental pela atividade humana é propiciar aos *decision makers* estruturar seus planos de ações com base em metas comuns globais e também as em políticas nacionais, regionais e locais; onde também serão influenciadas pela sociedade civil, empresas, ONGs e Organizações Internacionais, pois interferem na definição dos conceitos estudados e participarão da implementação das ações de governança ambiental global.

Uma das formas de se implementar políticas públicas ambientais pode ser através de uma política fiscal que envolva os demais atores sociais e fomenta sua cooperação para o desenvolvimento sustentável, num modelo que chamamos de tributação ambiental. Pautados na extrafiscalidade, os governos poderiam criar incentivos fiscais aos agentes que realizassem de forma menos impactante no meio ambiente suas atividades tributáveis.

O plano de ação envolveria os governos – inclusive os subnacionais e locais – no ajuste fiscal de suas receitas tributárias com a concessão de incentivos, bem como os demais atores sociais que são impactados pela incidência da lei tributária e poderiam adequar suas ações produtivas à sustentabilidade, como uma ação de governança no atingimento de metas comuns de desenvolvimento sustentável.

## 2. ECOTRIBUTOS: UM NOVO PARADIGMA NA GESTÃO DA SUSTENTABILIDADE

O Direito Tributário e o Direito Ambiental são ramos do Direito Público que, conjugados, dão origem à tributação ambiental ou ecotributação. Trata-se de um campo de estudo que desponta no mundo jurídico como uma alternativa eficaz de estimular condutas voltadas à proteção e preservação do meio ambiente.

COSTA (2012) afirma que:

A ligação entre as disciplinas dá-se mediante o emprego dos chamados tributos ambientais, isto é, vocacionados ao atingimento de propósitos voltados à preservação do meio ambiente bem como mediante tributos que, mesmo sem terem sido instituídos com essa finalidade, podem ser utilizados para modular condutas a ela afinadas.

Em outras palavras, o tributo é utilizado como instrumento de defesa do meio ambiente, podendo ser considerado tributo de finalidade fiscal ou extrafiscal, a depender de seu caráter.

Esclarece MODÉ (2006):

A primeira finalidade visa à obtenção de receitas que serão aplicadas em ações que promovam a defesa do meio ambiente. A segunda finalidade, por sua vez, tem por objetivo induzir comportamentos que, na visão do Estado, sejam ambientalmente desejáveis ou de menor poder ofensivo ao meio ambiente.

Neste caso, o contribuinte, através da concessão de benefícios tributários, é estimulado a adotar condutas que favoreçam o meio ambiente, especialmente aquelas que se voltem à sua proteção.

Note-se que o artigo 225, da Constituição da República Federativa do Brasil, disserta que o meio ambiente é o bem essencial à sadia qualidade de vida. Assim, é fundamental que permaneça em equilíbrio para proporcionar qualidade de vida a todos. Isso porque, a vida em ambiente não sadio gera transtornos aos indivíduos de ordem física e psicológica, fazendo-se necessária a garantia de um equilíbrio para a promoção de uma boa qualidade de vida.

Nos tempos atuais, não se pode afirmar que o equilíbrio esteja sendo mantido. Muito embora o Poder Público e os ambientalistas se esforcem para conscientizar a população, verifica-se que o estado de poluição e degradação ambiental tem se agravado. Nesse contexto, o ecotributo ou tributo ambiental merece crédito, eis que tem por escopo favorecer o meio ambiente, seja ele urbano ou rural.

O conceito de ‘desenvolvimento sustentável’ tem sido o como ponto chave para que se consiga o desenvolvimento (especialmente econômico) assegurando a preservação do meio ambiente. Indispensável, assim, delimitar o que vem a ser o ‘desenvolvimento sustentável’, termo que tanto se usa para justificar certas medidas político-econômicas por parte do Estado.

Segundo o relatório BRUNDTLAND (NOSSO FUTURO COMUM, 1987), temos elementos que caracterizam e delimitam a noção de desenvolvimento sustentável, qual seja, no cenário das necessidades humanas e do crescimento populacional, a base de recursos

naturais deve ser considerada sob a ótica da sua exaustão e poluição e para isso há que se ter uma inovação das bases tecnológicas, no sentido de se tornar cada vez mais limpa, eficiente e segura, garantindo-se que esta relação economia-ecologia consiga perseverar para as gerações futuras.

É para atender aos anseios ditados pelo desenvolvimento sustentável que o Estado deverá harmonizar o desenvolvimento de sua política econômica com o incremento da sua política ambiental, posto que uma efetiva proteção do meio ambiente seja capaz de propiciar uma verdadeira eficiência econômica para o Estado brasileiro. O intuito é evitar que os diversos custos com o passivo ambiental retornem para o país, considerando que na hipótese da ocorrência de prejuízos ambientais seriam necessários vultosos investimentos para corrigir as distorções ocasionadas ao meio ambiente. (GRANZIERA, 2011).

Para DERANI (1997, p.64):

Não se pode esperar que o mercado tenha uma visão social, pois a visão é preponderantemente de vantagem individual própria (lucro). Sem esta ‘anima’ não há mercado. Porém, não é a soma das vontades individuais que forma a vontade coletiva. São necessários instrumentos que resguardem e promovam uma atitude social.

De um lado temos o Estado dotado de soberania na exploração de seus recursos naturais e de outro seu dever de não causar dano a este meio ambiente em nome do bem comum.

Importante mecanismo para a existência da tributação ambiental é a extrafiscalidade, que propicia o estímulo de determinados comportamentos por parte dos contribuintes e tem ganhado espaço quando o assunto é o meio ambiente, através do ecotributo ou tributo ambiental.

Para SABBAG (2014), “a extrafiscalidade tem assim se revelado um poderoso expediente a serviço do Estado, quer quando pretende inibir condutas indesejáveis, quer quando almeja estimular comportamentos salutares”.

Além do meio de geração de receitas, com o advento do Estado Intervencionista emerge uma função de regulação das atividades particulares, ou seja, com o intuito de intervir na economia privada, o tributo é utilizado pelo Estado como mecanismo de efeitos econômicos, ora estimulando algumas atividades, ora desestimulando outras, como o consumo de certos produtos.

De forma indireta, no intuito de estimular ou desestimular certas atividades ou condutas, pode a incidência tributária ser onerada ou desonerada, em determinado segmento econômico. Tem-se aqui a extrafiscalidade.

Uma das principais formas pela qual a extrafiscalidade tributária se mostra é através do incentivo fiscal às atividades voltadas para a proteção do meio ambiente. Assim, aquele que gera determinada atividade econômica lucrativa e, ao mesmo tempo, minimiza o impacto ambiental dessa atividade obtém vantagem para si e para toda sociedade.

O que se busca com a tributação ambiental é a justiça fiscal “considerando-se modelos de tratamento tributário que identifiquem a especificidade e diferença de atividades sustentáveis e atividades poluidoras, indicando, conseqüentemente, meios para restabelecer uma correta correlação entre o agente econômico e a sociedade.” (VIEIRA: 2011, p.173)

Poderia se cogitar que a tributação ambiental dá ensejo à elevação da carga tributária daqueles que deixassem de adotar práticas ambientalmente benéficas, por conta da receita pública que deixaria de se arrecadar.

No entanto, não há que se falar no aumento da carga tributária, tendo em vista que os estímulos concedidos compensam as despesas públicas suportadas pelo estado, na recuperação ambiental que se teria que realizar.

Ademais, impende ressaltar que a principal proposta do instituto é o desenvolvimento de política de incentivos fiscais em benefício do meio ambiente. “Se o Estado abre mão de seu crédito, exigindo em contrapartida certos compromissos de preservação, estar-se-á diante de dupla vantagem” (NUNES, 2005).

Isso porque não só o meio ambiente é favorecido, como também o contribuinte fica satisfeito com o proveito obtido em decorrência do benefício tributário concedido. As ações praticadas pelo particular (empresas, sociedade civil), seja utilizando métodos produtivos menos degradantes, seja utilizando novas tecnologias de sustentabilidade na atividade econômica exercida, cooperam com o poder público nas ações ambientais a serem implementadas, diminuindo o custo dessa política pública se fosse realizada com exclusividade pelo Estado.

Aqui se vislumbra uma ação de governança, onde governos, empresas, sociedade civil, cooperam para atingimento de objetivo comum: desenvolvimento sustentável.

É sabido que a carga tributária brasileira é considerada alta. Consoante dados publicados pela OECD (Organization for Economic Cooperation and Development), o país possui a maior carga de impostos da América Latina (MOREIRA, 2015). Desse modo, é correto afirmar que a tributação ambiental também se presta a garantir ao contribuinte

vantagem financeira, uma vez que o seu envolvimento em ações ambientalmente desejáveis resultará em incentivos fiscais.

Registre-se que o artigo 170, da Constituição da República Federativa do Brasil, impõe à tributação, enquanto meio de implementação de política econômica, essencialmente a observância da defesa do meio ambiente.

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; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 42, de 19.12.2003)

Além disso, o artigo 225, § 1º, da Constituição Brasileira, atribui ao Poder Público o dever de zelar pelo meio ambiente, reservando-lhe diversas incumbências a fim de assegurar a efetividade do direito ao meio ambiente.

Tais disposições constitucionais corroboram a ecotributação, sendo certo que esta pode ser implementada em qualquer ente federativo – União, Estados, Municípios e Distrito Federal – e pode ter por objeto quaisquer tributos, dentro dos limites de autonomia e competências constitucionais definidas.

As implementação de ecotributos já é uma realidade no Brasil, inclusive pelos governos subnacionais, como se verifica com o IPTU Verde<sup>4</sup>, onde os Municípios, em legislação própria, concedem desconto no imposto de sua competência, para aqueles que implementarem nos imóveis urbanos tecnologias sustentáveis (telhado verde, reúso de água, por exemplo) e IPVA<sup>5</sup> Verde, onde os estados subnacionais diminuem o valor da alíquota para os automóveis que possuam tecnologia de combustível menos poluente, como carros elétricos ou movidos a álcool.

Pensar de que forma a política fiscal pode ser desenhada a fim de fomentar ações sustentáveis, especialmente pelos governos locais, e identificar em que medida se pode contar com a adesão dos demais atores sociais não estatais, inclusive com o desenvolvimento de novas tecnologias para o desenvolvimento sustentável é um desafio que se poderia enfrentar com ações de governança ambiental.

---

<sup>4</sup> Imposto Predial Territorial Urbano

<sup>5</sup> Imposto sobre a Propriedade de Veículos Automotores

### 3. A TRIBUTAÇÃO AMBIENTAL COMO POSSIBILIDADE DE AÇÃO DA PARADIPLOMACIA AMBIENTAL

Considerando que a paradiplomacia ambiental é uma realidade crescente e bem sucedida no enfrentamento de problemas similares em agendas específicas na temática ambiental, pela atuação em rede, é possível identificar uma série de ações e políticas públicas que foram desenvolvidas a partir dessa troca de experiências, parcerias e discussão conjunta para soluções, numa ação de governança ambiental global.

O ICLEI, por exemplo, tem como operacionalização da sua proposta paradiplomática:

- Formação de redes específicas destinadas a congregar membros com problemas similares;
- Adoção de programas e iniciativas próprias em segmentos específicos ligados ao desenvolvimento sustentável;
- Atuação junto a órgãos e fóruns internacionais de discussão dos temas presentes em sua agenda;
- Estabelecimento de parcerias com outras organizações internacionais, nacionais, empresas transnacionais e afins para o implemento de suas agendas específicas.

Nas redes específicas do ICLEI, bem como nos programas adotados a partir da discussão e cooperação, observa-se a adoção e implementação de políticas públicas econômicas, sociais, ambientais, com investimento pelos governos locais, captação de recursos internacionais e parcerias destinadas à solução dos problemas comuns enfrentados.

Atuação prática do ICLEI se observa na área de cidades sustentáveis, que resultou, em 2005, na assinatura dos chamados Acordos Urbanos Ambientais, onde os governos locais assumiram o compromisso de desenvolver política ecológica e economicamente sustentável, voltados para implementação de programas urbanos de eficiência energética, redução de desperdício, transporte, recursos hídricos, a fim de preservar as cidades para as futuras gerações (KOZIAS, 2015).

Da mesma forma, pode-se observar a atuação do C40, com diálogo, pesquisa e enfrentamento comum pelas cidades membros, na agenda das mudanças climáticas. Possui como uma de suas redes de trabalho o “planejamento e desenvolvimento urbano” que objetiva discutir e planejar ações em rede pelas cidades membros, no sentido de se criar um programa melhoria no setor climático, sistema alimentar, planejamento e uso do solo, detritos de baixo-carbono e desenvolvimento orientado do trânsito.

Ora, se tantas ações, políticas públicas, parcerias, fomentos na agenda ambiental, tem sido realizados pelos atores subnacionais – especialmente os locais, como ilustrado acima – inclusive com a pretensão ao desenvolvimento sustentável, e se a política fiscal também é uma realidade no exercício da autonomia constitucional que cada ente subnacional detém, porque não se discute, nas ações em rede, uma política de tributação ambiental comum e concessão de incentivos fiscais por estas cidades, no fomento de atitudes urbanas sustentáveis por seus cidadãos e empresas?

Se pensarmos que as grandes cidades têm, nas suas edificações e nos serviços que ali são prestados, atividades economicamente tributáveis e, por sua vez, atividades impactantes no meio ambiente urbano, que em muitas vezes se assemelham nas características e problemas enfrentados, poderíamos construir, no processo de diálogo e cooperação que o instrumento da governança nos proporciona, a ideia implementação de ecotributos para essas atividades, fomentando a participação da sociedade civil e empresas em cooperação com os governos locais para o desenvolvimento sustentável.

Os desafios principais seriam identificar quais fatos econômicos são tributáveis de forma semelhantes por tais governos, diagnosticando, através de estudos técnico-científicos quais ações e tecnologias poderiam ser implementadas na atividade ou bem tributável para atribuir-lhe caráter sustentável, e então, com o envolvimento de múltiplos atores, propor a melhor solução de ecotributação que pudesse envolver toda a sociedade num mecanismo de cooperação para o problema comum.

#### IV. CONCLUSÕES

Pela governança, se introduz e legitima a figura do ator não estatal nas relações internacionais, na medida em que se aceita a sua participação para o processo de cooperação e não para produção de normas. O envolvimento de governos subnacionais nas relações internacionais por contratos formais ou informais, com entidades estrangeiras, públicas ou privadas, objetivando promover resultados socioeconômicos ou políticos, bem como qualquer outra dimensão externa de sua competência constitucional é ação de paradiplomacia e vem sendo cada vez mais reconhecida e implementada na agenda ambiental

Isso vem possibilitando a construção de novo paradigma do Direito Internacional Público, através da governança, permitindo a participação e colaboração de outros entes (além dos Estados) nas discussões e posicionamentos para o firmamento dos tratados.

Ações de paradiplomacia ambiental são crescentes, vez que os governos subnacionais não se limitam à dependência do Estado Nacional, mas tem seu reconhecimento em documentos internacionais – como a Agenda 21 (1992) e o Acordo de Paris (2015) – admitindo expressamente a importância da ação desses atores no atingimento das metas ambientais e de desenvolvimento sustentável. Verifica-se, contudo, a necessidade de inserção desses governos na estrutura da ONU.

Em outro aspecto, é interesse e dever do Estado e de todos os demais atores subnacionais coadunar os interesses da política econômica à manutenção do meio ambiente equilibrado, pautado no desenvolvimento sustentável. Para isso, a adoção de políticas estratégicas à atender as necessidades de uma determinada realidade social e ambiental, constitui um importante mecanismo de gestão da sustentabilidade.

Pautando a legislação tributária além do mero modelo arrecadatório na instituição de tributos e os tornando ‘ecotributos’ ou tributos verdes, eficientes à sua realidade e necessidade, teriam as pessoas jurídicas de direito público um importante instrumento político-jurídico na gestão da sustentabilidade.

Apesar de inúmeras ações de paradiplomacia ambiental e o seu crescente reconhecimento no direito ambiental internacional como importante instrumento para o desenvolvimento sustentável, inclusive com a implementação de políticas públicas e boas práticas em agendas ambientais específicas, não se vislumbrou uma ação específica desses atores em matéria de tributação ambiental.

Reconhecendo que a criação de uma política fiscal ambiental poderia fomentar a atuação do setor privado (empresas, sociedade civil) pautada na sustentabilidade, com a implementação de boas práticas e novas tecnologias, em cooperação com o governo subnacional e local, poderiam estas práticas e políticas serem consideradas como plano de ação por meio da paradiplomacia ambiental, numa verdadeira ação de governança ambiental global.

## REFERÊNCIAS

ARAÚJO, Izabela Viana de. **A governança Global e a atuação das redes internacionais de cidades**. São Paulo: Scientific Electronic Library Online (SciELO), 2011.

BARROS, Mariana Andrade e. **Outlooks for the legal framing of paradiplomacy: the case of Brazil**. In *Federal Governance*, vol.7 no.3, p.39-49. Disponível em <<http://library.queensu.ca/ojs/index.php/fedgov/article/download/4386/4404>> acessado em

01/04/16.

BARROS-PLATIAU, Ana Flávia. **O Brasil na governança das grandes questões ambientais contemporâneas**. Brasília: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, 2011.

C40 CITIES. Disponível em <[www.c40.org](http://www.c40.org)>, acessado em: 12/04/16.

COMISSÃO MUNDIAL SOBRE MEIO AMBIENTE E DESENVOLVIMENTO. **Nosso futuro comum**. 2ª ed. Rio de Janeiro: FGV, 1991, p. 49.

COMISSÃO SOBRE GOVERNANÇA GLOBAL. **Nossa Comunidade Global**. Relatório da Comissão sobre Governança Global. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1996.

COSTA, Regina Helena. **Curso de Direito Tributário**: Constituição e Código Tributário Nacional. 2ª ed. rev. e atual. São Paulo: Saraiva, 2012.

DERANI, Cristiane. **Direito ambiental econômico**. São Paulo: Max Limonade, 1997.

FARIAS, Valéria Cristina. **A concepção contemporânea de atuação internacional dos Estados subnacionais**. In: FARIAS, Valéria Cristina. Regime Internacional de Mudanças Climáticas: Ação Climática e Paradiplomacia Ambiental do Estado de São Paulo. Tese de Doutorado. Santos/SP: Universidade Católica de Santos. 2015.

GONCALVES, Alcindo; REI, Fernando (org.). **Governança Global e Paradiplomacia Ambiental**. Santos(SP): Editora Universitária leopoldianum, 2015.

GONÇALVES, Alcindo. Governança Global – **3. Definindo governança e governança global**. In: GONÇALVES, Alcindo e COSTA, José Augusto Fontoura. **Governança Global e Regimes Internacionais**. São Paulo: Almedina, 2011.

\_\_\_\_\_ – **5. Governança Ambiental Global**. In: GONÇALVES, Alcindo e COSTA, José Augusto Fontoura. **Governança Global e Regimes Internacionais**. São Paulo: Almedina, 2011.

\_\_\_\_\_. **Governança Global e o Direito Internacional Público**. In: JUBILUT, Líliliana Lyra (coord). **Direito Internacional Atual**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2014. p. 83-101.

GRANZIERA, Maria Luiza Machado. **Direito Ambiental**. 2ª ed., São Paulo: Atlas, 2011.

ICLEI. **Local Governments for Sustainability**. Disponível em <[www.iclei.org](http://www.iclei.org)> , acessado em: 12/04/16.

KEATING, Michael. **Paradiplomacia**: las relaciones internacionales de las regiones. 2000.

KOTZIAS, Fernanda Vieira e SILVEIRA, Henrique Lago da. **Contribuições da Paradiplomacia para a Agenda Ambiental da Governança Global**: Aspectos Teóricos e Práticos. In: GONÇALVES, Alcindo e REI, Fernando (org). Governança e Paradiplomacia Ambiental. Santos/SP: Ed. Leopoldianum, 2015.

MARKS, Gary; HOOOGHE, Liesbet; BLANK, Kermit. 1996. **European Integration since the 1980s**: State-Centric versus Multi-Level Governance. Journal of Common Market

Studies, 34, 1996 (p. 341-378)

MATIAS, Eduardo Felipe P. **A Humanidade e suas Fronteiras: Do Estado Soberano à Sociedade Global**. São Paulo: Paz e Terra, 2005 (Cap. 12 – O modelo da sociedade global. p. 445-465).

MAZZUOLI, Valério de Oliveira. **Curso de direito internacional público**. 8ª ed. São Paulo: RT, 2014.

MODÉ, Fernando Magalhães. **Tributação ambiental: a função do tributo na proteção do meio ambiente**. Curitiba: Juruá, 2006.

NUNES, Cleucio Santos. **Direito Tributário e Meio Ambiente**. São Paulo: Dialética, 2005.

SETZER, Joana. **Governança multinível das mudanças climáticas: políticas subnacionais e ações transnacionais em São Paulo**. In: REI, Fernando *et al.* **Direito e desenvolvimento: uma abordagem sustentável**. São Paulo: Saraiva, 2013.

SIQUEIRA, João Ricardo Pessoa Xavier de. **A paradiplomacia como instrumento viabilizador do desenvolvimento local: estudo de caso a partir da atuação internacional do estado de Pernambuco e da cidade do Recife**. Dissertação de mestrado ao programa de mestrado em Relações internacionais da Universidade Estadual da Paraíba. 2012. Disponível em < <http://pos-graduacao.uepb.edu.br/ppgri/download/Joao-Ricardo.pdf> > acessado em 31/03/16.

TÔRRES, Heleno Taveira. **Direito Tributário Ambiental**. São Paulo: Malheiros, 2005.

United Nations Economic and Social Commission for Asia and the Pacific (UNESCAP). **What is good governance?** Disponível em <[http://www.unescap.org/ttdw/ppp/ppp\\_primer/314\\_good\\_governance.html](http://www.unescap.org/ttdw/ppp/ppp_primer/314_good_governance.html)>, acessado em 01/04/16.

VIEIRA, Andreia Costa. **Tributação Ambiental na Organização Mundial do Comércio**. Revista de Direito Ambiental Atual, 2011.

\_\_\_\_\_. **O princípio da precaução e a extrafiscalidade na tributação ambiental**. Revista de Direito Ambiental Atual, 2014.

YOUNG, Oran R. **International Governance: Protecting the Environment in a Stateless Society**. Ithaca & London: Cornell University Press, 1994.