

X Encontro Nacional de Águas Urbanas Águas Urbanas: Um tema multidisciplinar

A TRIBUTAÇÃO COMO INSTRUMENTO AMBIENTAL E A CONTRIBUIÇÃO ESPECIAL DA ÁGUA

TAXATION AS AN ENVIRONMENTAL INSTRUMENT AND THE WATER SPECIAL TAX

Ana Alice De Carli¹
Universidade Federal Fluminense – UFF
Email: anacarli@id.uff.br

Palavras-Chave: água, tributação, sustentabilidade.

Keywords: water, taxation, sustainability.

1. INTRODUÇÃO

O mundo moderno não tem mais como fugir das complexidades que se apresentam das mais diversas formas e nos diferentes contextos geográficos, sociais e econômicos, e bem assim dos problemas que em regras as acompanham.

Nesse cenário está o problema do acesso à água com qualidade e quantidade nas suas diferentes funções, desde a água para consumo humano até a água utilizada em todos os ciclos de produção de um bem, incluindo o seu descarte.

Desse modo, conforme se verificou em sede de doutoramento e posterior publicação em livro², o Direito, de *per se*, não dá conta, por meio de suas normas, de controlar a conduta antrópica, com vistas a garantir a preservação e proteção dos recursos hídricos, sendo necessário a conjugação de um conjunto de ações e de medidas.

Assim, apregoa-se como um dos instrumentos idôneos a garantir o uso sustentável do *ouro azul*³ a criação de uma contribuição especial em prol das águas.

2. O ESTADO TRIBUTÁRIO E A CONTRIBUIÇÃO ESPECIAL DA ÁGUA

Preliminarmente, vale dizer que em um Estado Democrático Constitucional de Direito, além do pressuposto de que o povo tem voz ativa nas decisões de interesse público, vigora a premissa segundo a qual todos, inclusive o próprio Estado, estão sob a égide de regras e princípios expressos - ou implícitos - que devem nortear o agir

¹ Doutora em Direito Público e Evolução Social. Professora de Direito da Universidade Federal Fluminense. Pesquisadora do Grupo de Estudos em Meio Ambiente e Direito – GEMADI-UFF.

² CARLI, Ana Alice De. *A Água e seus instrumentos de efetividade: educação ambiental, normatização, tecnologia e tributação*. São Paulo: Editora Millennium, 2013.

³ *Ouro azul* é a forma como os autores Maude Barlow e Tony Clarke carinhosamente chamam a água, in: BARLOW, Maude e CLARKE, Tony. *Ouro Azul: como as grandes corporações estão se apoderando da água doce do nosso planeta*. Tradução de Andreia Nastri. Tradução de atualizações de Natália Coutinho Mira de Assumpção. São Paulo: Editora M. Books do Brasil, 2003.

X Encontro Nacional de Águas Urbanas Águas Urbanas: Um tema multidisciplinar

coletivo, a exemplo dos princípios da igualdade e da liberdade. Nessa esteira, busca-se a coesão social - uma das funções do Direito, enquanto disciplinador da conduta antrópica-, porquanto os conflitos são inerentes ao mundo em relação. Deste modo, onde convivem duas ou mais pessoas por certo haverá divergências de ideias e de interesses.

Nessa senda, assim como as normas jurídicas inibidoras de conduta ou de imposição de fazer, o Estado pode lançar mão dos tributos como instrumento de proteção ambiental, a partir de três perspectivas: 1) pela via da receita com espécies tributárias já existentes, concedendo incentivos e benefícios fiscais; 2) criando tributos específicos voltados à preservação dos bens ambientais; e 3) pela disciplina jurídica da utilização e aplicação dos recursos arrecadados com os tributos de forma a estimular ações ambientalmente sustentáveis. Nessas hipóteses têm-se como elemento a *extrafiscalidade* em sentido amplo.

Em síntese, a *extrafiscalidade*, que começou a alcançar vulto no início do Século XX, com a emergência do Estado de Bem-Estar Social, consubstancia mais um dos instrumentos por meio dos quais o Estado age para proteger os direitos fundamentais, (sejam eles dos homens, dos animais ou da própria Natureza), inibindo ou incentivando condutas, a *extrafiscalidade*⁴ afasta-se, portanto, da ideia de penalização imposta a determinado grupo; ao revés, a aplicação deste instituto deve ter como desiderato promover ou desestimular condutas normalmente praticadas pelos contribuintes.

No que diz respeito aos recursos hídricos, a tributação extrafiscal é ainda incipiente, para não dizer inexistente. Há alguns mecanismos de natureza econômica não tributária, como a outorga do uso da água e a cobrança de tarifas progressivas pelo consumo do líquido vital. Tal cobrança tem como fundamento cobrir os custos com os serviços de tratamento e distribuição da água. Serviço que pode ser prestado diretamente pelo Estado, por meio de instituição criada para este fim (ex., CEDAE, no Rio de Janeiro ou a SABESP, em São Paulo) ou por meio de delegação ou outorga, hipótese em que empresa privada não pertencente a Administração Pública Direta ou Indireta assume a execução da atividade (ex., Grupo Águas do Brasil, que no Rio de Janeiro fornece os serviços de saneamento para os Municípios de Niterói, Nova

⁴OLIVEIRA, Gustavo Goiabeira de. e PÉRILLIER, Eduardo Barros Miranda. A Extrafiscalidade como Instrumento de Controle Ambiental. In: ORLANDO, Breno Ladeira Kingma et al. (coordenadores). *Direito Tributário Ambiental*. Rio de Janeiro: Editora Lumen Juris, 2009, pp. 103-122.

X Encontro Nacional de Águas Urbanas Águas Urbanas: Um tema multidisciplinar

Friburgo, Petrópolis, Araruama, Saquarema, Silva Jardim, Resende e em Campos dos Goytacazes).

A rigor, os tributos podem ter caráter *fiscal* – propósito meramente arrecadatório, para fazer face às atividades afetas às funções estatais – ou *extrafiscal*, cuja finalidade primeira é servir de instrumento para o Estado intervir na realidade sócio-econômica, embora não afaste o intuito arrecadatório com vistas a concretizar determinados objetivos.

A Carta Constitucional brasileira de 1988, em seu art. 170, elenca os princípios norteadores da atividade econômica, entre os quais se destaca a defesa do Meio Ambiente, donde se extrai o princípio da sustentabilidade ambiental. Tal norma foi inserida pela Emenda à Constituição nº 42\2003, e a sua melhor interpretação é no sentido de que toda atividade antrópica de natureza econômica deve ter como premissa inafastável a observância do princípio da sustentabilidade ambiental, merecendo tratamento diferenciado conforme o impacto ambiental em todas as fases do produto; ou seja, as externalidades negativas ambientais precisam ser avaliadas desde o projeto de elaboração do produto até seu descarte, internalizando, de alguma forma, os custos decorrentes de prejuízos.

No que se refere aos recursos hídricos, o Brasil se orgulha por deter cerca de 12% do potencial de água doce do mundo, ocorre que além dessa distribuição ser desigual, o seu uso, em regra, segue padrões insustentáveis, acompanhados da falta de saneamento básico e das inconstâncias climáticas. A sociedade brasileira tem acompanhado com preocupação o problema de falta de água na região metropolitana de São Paulo, onde o potencial hídrico de um de seus sistemas mais importantes, o Sistema Cantareira, chegou ao patamar de 9% no mês de maio de 2014 e até mesmo as reservas técnicas estão se exaurindo.

E é nesse cenário preocupante que se insere a minha proposta, a de criação de uma contribuição em prol da água.

Explica-se, considerando a premente necessidade de se aumentar o escopo instrumental de gestão dos recursos hídricos no Brasil, perfilha-se a instituição de uma *contribuição social especial para racionalizar o uso das águas brasileiras*, a qual poderia ser constituída, com autorização expressa por meio de Emenda à Constituição, a partir de duas perspectivas alternativas: 1) como sub-espécie de contribuições sociais gerais, com base no art. 149, da Constituição Federal Brasileira de 1988. Haveria, no

X Encontro Nacional de Águas Urbanas Águas Urbanas: Um tema multidisciplinar

entanto, um óbice jurídico intransponível, pois a mencionada normativa constitucional estabelece a competência exclusiva da União para instituir contribuições sociais, assim os Estados não poderiam ser os Entes instituidores da exação em comento; e 2) como contribuição social autônoma, cujos instituidores seriam os Estados federados. Dessa forma, cumpriria ao Constituinte derivado, por meio de Proposta de Emenda à Constituição, criar o art. 149-B, o qual passaria a prever a possibilidade de cada Estado instituir a sua *Contribuição Especial da Água*.

A escolha dessa exação repousa na premissa de que a solidariedade norteia todas as contribuições sociais, alcançando determinadas pessoas que pertencem a certo grupo (ex., contribuição do empregador sobre a folha de salários para a Seguridade Social, art. 195, I, *a*, CF/88). Na hipótese dos mananciais de águas, a solidariedade alcança toda a coletividade, visto ser bem escasso e necessário à sobrevivência dos seres vivos e para o desenvolvimento do país nas suas mais variadas dimensões.

No que concerne ao sujeito ativo, apesar das discussões em torno desta figura, entende-se que seriam os Estados, enquanto o sujeito passivo englobaria todos os consumidores de água no *locus urbano*⁵ (famílias, empreendedores e profissionais autônomos). No entanto, os beneficiários da *Contribuição Especial da Água*, ou seja, os detentores da capacidade tributária, seriam os *Comitês das Bacias Hidrográficas*, nos termos do ato normativo instituidor da exação e aqueles consumidores que usam a água racionalmente, de forma sustentável e abaixo do quantitativo estabelecido previamente em lei, o qual pode variar dependendo da situação hídrica de cada região, além do aspecto climático.

3. CONCLUSÃO

Na verdade, ainda são tímidas as políticas públicas utilizando a tributação como instrumento de proteção do Meio Ambiente, especialmente no Brasil. Na seara ambiental tem se destacado o ICMS Ecológico - ou ICMS Verde, malgrado tecnicamente não possa ser, a rigor, qualificado como um “tributo verde”, tendo em vista que a regra tendente a induzir comportamento ecologicamente apropriado possui natureza jurídico-financeira e não tributária, isto é, a norma impositiva do dever de pagar o ICMS não contém elemento extrafiscal, apesar da afetação de parcela do produto da sua arrecadação ser conexo ao princípio da sustentabilidade ambiental.

⁵ Para os demais usuários de água (indústrias, agropecuária e empresas prestadoras de serviço de saneamento básico) já existe a figura da outorga pelo uso da água.

X Encontro Nacional de Águas Urbanas Águas Urbanas: Um tema multidisciplinar

Ressalte-se, entretanto, que se concebido o termo extrafiscal abrangendo também a esfera da despesa pública pode-se caracterizar a referida situação como de natureza extrafiscal.

Diante do exposto, reconhece-se no instituto da *extrafiscalidade* a possibilidade de utilização dos tributos como mais um instrumento em prol da defesa do Meio Ambiente, em especial dos mananciais hídricos brasileiros.

Não se pode perder de vista que nenhum instrumento de *per se* tem condição de concretizar o acesso universal à água potável com sustentabilidade, por isso advoga-se a aplicação conjunta de vários instrumentos (a educação ambiental, a normatização, a tecnologia e a tributação) e bem assim a criação de uma contribuição em prol das águas, como forma de incentivar o seu consumo consciente e responsável no espaço urbano.

REFERÊNCIAS

- BARLOW, Maude e CLARKE, Tony. *Ouro Azul*: como as grandes corporações estão se apoderando da água doce do nosso planeta. Tradução de Andreia Nastri. Tradução de atualizações de Natália Coutinho Mira de Assumpção. São Paulo: Editora M. Books do Brasil, 2003.
- CARLI, Ana Alice De. *A Água e seus instrumentos de efetividade*: educação ambiental, normatização, tecnologia e tributação. São Paulo: Editora Millennium, 2013.
- CARLI, Ana Alice De e MARTINS, Saadia Borba (organizadoras). *Educação Ambiental*: premissa inafastável ao desenvolvimento econômico sustentável. Rio de Janeiro: Editora Lumen Juris, 2014.
- COSTA, Leonardo de Andrade Costa. *Material Didático FGV – Direito Rio*. 2013.
- OLIVEIRA, Gustavo Goiabeira de. e PÉRILLIER, Eduardo Barros Miranda. A Extrafiscalidade como Instrumento de Controle Ambiental. In: ORLANDO, Breno Ladeira Kingma et al. (coordenadores). *Direito Tributário Ambiental*. Rio de Janeiro: Editora Lumen Juris, 2009,