

**UNIVERSIDADE FEDERAL DA PARAÍBA
CENTRO DE CIÊNCIAS JURÍDICAS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM CIÊNCIAS JURÍDICAS**

DAVI MOREIRA PEREIRA GOMES

**EXTRAFISCALIDADE NA PROMOÇÃO DA SUSTENTABILIDADE
SOCIOAMBIENTAL: O USO DA TRIBUTAÇÃO PARA FOMENTO DE PRÁTICAS
CORPORATIVAS ESG**

JOÃO PESSOA – PB

2024

DAVI MOREIRA PEREIRA GOMES

**EXTRAFISCALIDADE NA PROMOÇÃO DA SUSTENTABILIDADE
SOCIOAMBIENTAL: O USO DA TRIBUTAÇÃO PARA FOMENTO DE PRÁTICAS
CORPORATIVAS ESG**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Ciências Jurídicas da Universidade Federal da Paraíba (PPGCJ/UFPB) como requisito parcial para obtenção do grau de Mestre em Direito.

Área de concentração: Direito Econômico.

Linha de pesquisa: 03 – Direitos Sociais, Biodireito e Sustentabilidade Socioambiental.

Orientadora: Professora Dra. Ana Paula Basso.

JOÃO PESSOA – PB

2024

Catálogo na publicação
Seção de Catalogação e Classificação

G633e Gomes, Davi Moreira Pereira.

Extrafiscalidade na promoção da sustentabilidade socioambiental : o uso da tributação para fomento de práticas corporativas ESG / Davi Moreira Pereira Gomes. - João Pessoa, 2024.
106 f.

Orientação: Ana Paula Basso.
Dissertação (Mestrado) - UFPB/CCJ.

1. Tributação. 2. Bem-estar social. 3. Extrafiscalidade. 4. Desenvolvimento sustentável. 5. ESG. 6. Tributação socioambiental. I. Basso, Ana Paula. II. Título.

UFPB/BC

CDU 336.221(043)

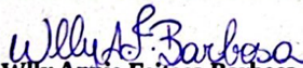


**UNIVERSIDADE FEDERAL DA PARAÍBA
CENTRO DE CIÊNCIAS JURÍDICAS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM CIÊNCIAS JURÍDICAS**

ATA DE DEFESA DE MESTRADO

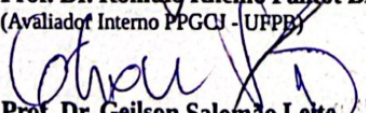
Ata da Banca Examinadora do Mestrando DAVI MOREIRA PEREIRA GOMES candidato ao grau de Mestre em Ciências Jurídicas.

Às 09h00 do dia 23 de maio de 2024, na sede do Programa de Pós-Graduação em Ciências Jurídicas da UFPB, reuniu-se a Comissão Examinadora formada pelos seguintes Professores Doutores: Ana Paula Basso (Orientadora PPGCJ/UFPB), Rômulo Rhemo Palitot Braga (Avaliador Interno PPGCJ/UFPB) e Geilson Salomão Leite (Avaliador Externo/UFPB), para avaliar a dissertação de Mestrado do aluno Davi Moreira Pereira Gomes, intitulada: **"EXTRAFISCALIDADE NA PROMOÇÃO DA SUSTENTABILIDADE SOCIOAMBIENTAL: O USO DA TRIBUTAÇÃO PARA FOMENTO DE PRÁTICAS CORPORATIVAS ESG."**, candidato ao grau de Mestre em Ciências Jurídicas, área de concentração em Direito Econômico. Compareceram à cerimônia, além do candidato, professores, alunos e convidados. Dando início à solenidade, a professora Ana Paula Basso (Orientadora PPGCJ/UFPB) apresentou a Comissão Examinadora, passando a palavra ao mestrando, que discorreu sobre o tema dentro do prazo regimental. O candidato foi a seguir arguido pelos examinadores na forma regimental. Ato contínuo, passou então a Comissão, em caráter secreto, à avaliação e ao julgamento do referido trabalho, concluindo por atribuir-lhe o conceito **APROVADO**, o qual foi proclamado pela Presidência da Comissão, achando-se o candidato legalmente habilitado a receber o grau de Mestre em Ciências Jurídicas, cabendo à Universidade Federal da Paraíba providenciar, como de direito, o diploma de Mestre a que o mesmo faz jus. Nada mais havendo a declarar, a presidência deu por encerrada a sessão, da qual eu, Wlly Annie Feitosa Barbosa, Assistente em Administração do Programa de Pós-Graduação em Ciências Jurídicas, lavrei a presente ata, que assino juntamente com os demais membros da banca, para certificar a realização desta defesa. João Pessoa, 23 de maio de 2024. XX


Wlly Annie Feitosa Barbosa
(Assistente em Administração do PPGCJ - UFPB)


Prof.ª. Ana Paula Basso
(Orientadora PPGCJ - UFPB)


Prof. Dr. Rômulo Rhemo Palitot Braga
(Avaliador Interno PPGCJ - UFPB)


Prof. Dr. Geilson Salomão Leite
(Avaliador Externo - UFPB)



Dedico este trabalho à memória de Sérgio Rique Pereira Gomes, que pelo exemplo me ensinou a beleza da literatura e o prazer que pode ser encontrado nas linhas de um livro.

AGRADECIMENTOS

A jornada de um mestrando pode parecer solitária, mas o processo de finalização de uma dissertação só é possível graças ao apoio e à contribuição de diversas pessoas, às quais expresso sinceros votos de gratidão.

À minha família, em especial minha mãe, Roberta Moreira, pelo amor e apoio incondicionais e todo o incentivo à minha jornada acadêmica. Nada disso seria possível sem o exemplo que tenho dentro de casa, de minha família materna, em que todos os filhos da minha avó são mestres e doutores em suas áreas.

À minha noiva, Bárbara, por todo o incentivo e pela paciência e compreensão nas necessárias ausências dedicadas ao mestrado. Sua presença em minha vida é fundamental para enfrentar os desafios do dia-a-dia.

À Humberto Bezerra e meus colegas de escritório, pela compreensão, encorajamento e apoio no enorme desafio de conciliar as atividades acadêmicas com as responsabilidades profissionais de um advogado.

Aos professores e colegas do PPGCJ/UFPB, em especial à minha orientadora, Ana Paula Basso, e a Geilson Salomão Leite, por todo o apoio ao longo deste processo. Suas aulas e conselhos enriqueceram minha trajetória acadêmica e foram fundamentais para o sucesso desta dissertação.

A todos, meu mais profundo e sincero agradecimento. Que venham os próximos capítulos.

GOMES, Davi M. Pereira. **Extrafiscalidade na promoção da sustentabilidade socioambiental: o uso da tributação para fomento de práticas corporativas esg.** 2024, 106 fls. Dissertação (Mestrado em Direito) – Programa de Pós-Graduação em Ciências Jurídicas, Universidade Federal da Paraíba, João Pessoa/PB, 2024.

RESUMO

O presente trabalho tem como objetivo analisar se a tributação pode ser utilizada como um instrumento de tutela socioambiental, através da indução de comportamentos corporativos desejáveis, utilizando a face extrafiscal dos tributos. A fim de alcançar tal objetivo, será exposto o papel da tributação na promoção do desenvolvimento e sua importância para o Estado, em especial no processo de formação das estruturas estatais modernas e no Estado de Bem-Estar Social. Observa-se também se a Constituição Federal Brasileira permite, ou não, a utilização de normas tributárias para tutela de questões socioambientais. São analisados os fundamentos jurídicos e econômicos da extrafiscalidade, partindo do referencial teórico de que o tributo extrafiscal é identificado a partir de sua finalidade. Ainda, destaca-se a doutrina acerca da responsabilidade social corporativa, demonstrando o crescimento exponencial do ESG. A análise é feita através de revisão bibliográfica, utilizando a documentação direta e indireta aplicáveis à matéria tratada.

Palavras-chave: Extrafiscalidade; Desenvolvimento sustentável; Tributação; ESG.

GOMES, Davi M. Pereira. **Inducing taxes in the promotion of social and environmental sustainability: the use of taxation to promote corporate esg practices**. 2024. 106 f. Master Thesis (Master of Law) – Programa de Pós-Graduação em Ciências Jurídicas, Universidade Federal da Paraíba, João Pessoa/PB, 2024.

ABSTRACT

This thesis aims to analyze whether taxation can be used as a tool for socio-environmental protection by inducing desirable corporate behaviors through the non-fiscal aspects of taxes. In order to achieve this objective, the role of taxation in promoting development and its significance for the State will be discussed, especially in the process of forming modern state structures and the Welfare State. The study also examines whether the Brazilian Federal Constitution allows the use of tax regulations for the protection of socio-environmental issues. The legal and economic foundations of non-fiscal aspects are analyzed based on the theoretical framework that identifies extra-fiscal taxes based on their purpose. Furthermore, the doctrine on corporate social responsibility is highlighted, demonstrating the exponential growth of ESG. The analysis is conducted through a literature review, utilizing both direct and indirect documentation relevant to the subject matter.

Keywords: Inducing taxes; Sustainability; Taxation; ESG.

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

CBS	Contribuição sobre Bens e Serviços
COFINS	Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social
CSLL	Contribuição Social sobre Lucro Líquido
CVM	Comissão de Valores Mobiliários
ESG	Environmental Social Governance
EUA	Estados Unidos da América
FAP	Fator Acidentário de Prevenção
GILRAT	Contribuição do Grau de Incidência de Incapacidade Laborativa decorrente dos Riscos Ambientais do Trabalho
IBS	Imposto sobre Bens e Serviços
ICMS	Imposto sobre Operações relativas à Circulação de Mercadorias e sobre Prestações de Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação
IGF	Imposto sobre Grandes Fortunas
IPI	Imposto sobre Produtos Industrializados
IPTU	Imposto sobre a Propriedade Predial e Territorial Urbana
IPVA	Imposto Sobre a Propriedade de Veículos Automotores
IRA	Inflation Reduction Act
IRPJ	Imposto de Renda da Pessoa Jurídica
ISS	Imposto sobre Serviços de Qualquer Natureza
ISSB	International Sustainability Standards Board
ITCMD	Imposto de Transmissão Causa Mortis e Doação
ITR	Imposto sobre a Propriedade Territorial Rural
OCDE	Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico
OMC	Organização Mundial do Comércio
ONU	Organização das Nações Unidas
PIS	Contribuição ao Programa de Integração Social
PWC	PriceWaterhouseCoopers Consultoria
TCR	Taxa de Coleta de Resíduos

SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO	09
2. A INFLUÊNCIA DA TRIBUTAÇÃO NA FORMAÇÃO DO ESTADO E SUA RELEVÂNCIA PARA O ESTADO DE BEM-ESTAR SOCIAL	15
3. NORMAS JURÍDICAS TRIBUTÁRIAS COMO INSTRUMENTO DE INTERVENÇÃO SOCIOAMBIENTAL	21
3.1 Conceito e identificação da extrafiscalidade	21
3.2 Histórico da instrumentalização das normas tributárias	29
3.3 Fundamentos jurídicos da extrafiscalidade no Brasil	32
3.3.1. Extrafiscalidade em questões socioambientais	38
3.3.1.1 Proteção ambiental através de normas tributárias	38
3.3.1.2 Tributação como ferramenta de tutela social	41
3.4. Fundamentos econômicos da tributação socioambiental	43
3.4.1. Uso da tributação para indução de comportamentos	43
3.4.1.1 Explicação econômica da tributação ambiental	45
3.4.1.2 Justificativa econômica da tributação social	54
3.4.1.3 Teoria do duplo dividendo e o problema da arrecadação	55
3.4.2. Exemplos internacionais	64
4. RESPONSABILIDADE SOCIAL CORPORATIVA, ADVENTO DO “ESG” E AS POSSIBILIDADES DE USO DA TRIBUTAÇÃO EXTRAFISCAL	67
4.1. Responsabilidade ambiental corporativa e a tributação extrafiscal	81
4.2. Tutela social empresarial por meio da tributação	84
4.3. O “G” de ESG: governança corporativa	87
4.4. Tributação socioambiental e ESG no Brasil	89
5. CONSIDERAÇÕES FINAIS	95
REFERÊNCIAS	99

1. INTRODUÇÃO

O progresso tecnológico exponencial realizado pela humanidade ao longo dos últimos séculos causou grandes alterações nas relações sociais, que se tornaram mais complexas e desiguais, e intensificaram o impacto das atividades humanas no meio ambiente. O meio ambiente natural, que ao longo da história caracterizou-se como a única fonte de subsistência da espécie humana, perdeu a capacidade de se regenerar em velocidade suficiente para compensar a ação humana, tendo seu futuro ameaçado.

A Revolução Industrial, no século XVIII, além de representar um marco histórico negativo para a força de trabalho humana – que enfrentou forte exploração – também representa essa ruptura da lógica relacional milenar baseada no mutualismo entre a humanidade e o meio ambiente. Com o advento dos novos modos de produção, as relações econômicas passaram a ser baseadas na busca desenfreada pela acumulação de capital, com priorização do lucro corporativo sobre qualquer outro elemento, em período em que a preservação do meio ambiente e a melhoria de vida da população não eram pautas de grande relevância pública – por demandarem intervenção estatal em relações privadas, algo rechaçada pelo Estado Liberal, que vigorava na época¹.

O resultado foi o aumento considerável do ritmo de degradação do meio ambiente, com um crescimento substancial do uso de combustíveis fósseis, do desmatamento e das emissões de gases poluentes, incluindo os chamados "gases do efeito estufa" como dióxido de carbono, metano e óxido nitroso. Além disso, houve o aumento da miserabilidade da população, com crescimento das áreas urbanas e a formação de grandes centros populacionais, que entre outros prejuízos sociais, causaram danos significativos ao meio ambiente devido ao descarte de resíduos, principalmente em rios e mares, afetando a qualidade da água – em época em que a consciência social sobre os impactos da degradação ambiental e a importância do equilíbrio ecológico para as gerações futuras era limitada².

¹ MENDONÇA, J. C. A.; VASCONCELOS, P. E. A.; NOBRE, L. B. O; e CASAROTTO, E. L. Lógica reversa no Brasil: um estudo sobre o mecanismo ambiental, a responsabilidade social corporativa e as legislações pertinentes. **Revista capital científico – eletrônica (RCCe)**, v. 15, nº 2, abril/junho. Guarapuava : 2017.

² Ibidem.

Na parte social, a nova realidade trouxe um aumento exponencial da desigualdade social, com acumulação de capital nas parcelas mais altas e nobres da população, sem distribuição de renda para as camadas mais baixas – cuja força de trabalho era duramente explorada. O advento dessas alterações na civilização moderna causou a quebra do balanço natural do meio ambiente terrestre, trazendo alguns dos mais notáveis problemas contemporâneos dos últimos séculos, como as mudanças climáticas e os desastres causados pela poluição.

Além dos evidentes sintomas das mudanças climáticas (aumento da temperatura global e das marés, enchentes, etc.), alguns exemplos de tragédias causadas por particulares foram: a Tragédia do Vale de Meuse, na Bélgica, que ocasionou a morte de sessenta pessoas pela inalação de poluentes em região de concentração industrial; a “Névoa Matadora”, em Londres, que em 1952 causou a morte de milhares de pessoas; a contaminação da Baía de Minamata, no Japão, que entre 1956 e 1974 foi a causa da morte de centenas de pessoas e o “Desastre de Bopal”, em 1984, em que 500.000 pessoas foram expostas a gases tóxicos decorrentes de um vazamento numa fábrica de pesticidas denominada “Union Carbide India Limited”, causando a morte de quase 5.000 habitantes locais³.

Fatos como os expostos acima, em conjunto com os impactos ambientais evidentes causados pela poluição do ar e contaminação dos recursos hídricos atestam uma dura realidade: o planeta não suporta as atividades humanas, e a degradação do meio ambiente afeta o mais fundamental dos direitos humanos, o direito à vida, tendo em vista que um meio ambiente equilibrado é condição *sine qua non* para a vida na terra.

Naturalmente surgiu a necessidade da criação de mecanismos para diminuir as mudanças climáticas e o impacto da ação humana no meio ambiente, buscando restabelecer o equilíbrio natural. E, diante das difíceis condições sociais enfrentadas pela maioria da população, urge a necessidade de intervenção estatal para buscar distribuição de renda e diminuição da desigualdade social, com melhoria da vida da população.

É impossível que a exploração do meio ambiente continuasse livre, disponível a todos que quisessem ter desenvolvimento econômico, tendo em vista que os

³ HOGAN, D. J. População e Meio Ambiente: a emergência de um novo campo de estudos. In: HOGAN D. J. (Org.) **Dinâmica populacional e mudança ambiental: cenários para o desenvolvimento brasileiro**. Campinas : Núcleo de Estudos de População-Nepo, 2007. p.13-49.

recursos naturais são finitos. Sobre o assunto, existe interessante frase atribuída à Gandhi. Questionado sobre como a Índia levaria adiante seu projeto de desenvolvimento, após a independência do país, Gandhi⁴ criticou o imperialismo ocidental com a seguinte pergunta: “A Inglaterra precisou da metade dos recursos do Planeta para atingir a sua prosperidade; quantos planetas serão necessários para um país como a Índia?”.

Regular a exploração do meio ambiente e o desenvolvimento não é uma tarefa fácil. O meio ambiente precisa ser tutelado, mas existem diversos fatores importantes que precisam ser levados em consideração, como a necessidade de crescimento econômico dos países subdesenvolvidos, para que a parte social também seja melhorada. É preciso limitar a exploração dos recursos naturais, mas o desenvolvimento econômico não pode parar – em especial para países cuja população se encontra majoritariamente abaixo da linha da pobreza.

O desafio é claro: promover o desenvolvimento respeitando os limites de regeneração dos recursos naturais do planeta, para que as gerações futuras não sejam prejudicadas. Surge o conceito de sustentabilidade. A ideia é que a utilização comercial e industrial dos recursos naturais não leve à sua completa escassez, a ponto de prejudicar a qualidade de vida da população e/ou comprometer as oportunidades econômicas das gerações futuras, possuindo efeitos adversos em questões socioambientais.

Os recursos naturais devem ser adequadamente utilizados, para que a população tenha suas necessidades atendidas, mas que ainda assim o meio ambiente esteja protegido, possibilitando sua reparação e/ou regeneração natural. É um equilíbrio entre crescimento econômico, tutela ambiental e promoção do bem-estar social. Evidente que se trata de um enorme desafio, mas a sustentabilidade deve ser um norte, um objetivo a ser alcançado, que deve orientar as ações dos agentes públicos e privados.

Ao tratar de sustentabilidade, é natural a inclinação ao entendimento de que cabe ao poder público a tutela das questões ambientais e sociais, devendo estipular políticas públicas nacionais e acordos internacionais que versem sobre o assunto.

Entretanto, nas décadas finais do Século XX a doutrina começou a buscar algo diferente, através de uma constatação simples: as empresas privadas são

⁴ BURSZTYN, M.; BURSZTYN, M. A. **Fundamentos de política e gestão ambiental: os caminhos do desenvolvimento sustentável** – Rio de Janeiro : Garamond, 2012, p. 04.

responsáveis pela maior parte da degradação do meio ambiente, e possuem uma função social clara vinculada à melhoria de vida da população através do trabalho digno. Isso significa que as corporações devem ser envolvidas nas soluções para problemas socioambientais, em especial as grandes empresas. Um estudo mostrou que 63% de todas as emissões industriais de dióxido de carbono e metano no mundo, de 1751 a 2010, foram feitas por um grupo de 90 empresas⁵. Evidente que tais empresas precisam ser responsabilizadas diretamente, evitando que o fardo da reparação e proteção ambiental fique unicamente sobre os Estados e a sociedade.

Esses fatos incitaram o debate sobre o papel das corporações na tutela socioambiental, com a contribuição de dois fatores de vital importância: I - a constatação científica de que as corporações contribuem em larga escala nas mudanças climáticas, devendo ser responsabilizadas pelos efeitos adversos causados por suas emissões, e possuem uma função social ligada à melhoria da qualidade de vida da população; e II – o reconhecimento internacional de direitos fundamentais sociais, como o direito ao trabalho digno e ao meio ambiente equilibrado e saudável⁶.

Os conceitos foram evoluindo, e o papel das corporações mudou, surgindo a ideia de responsabilidade social corporativa. As empresas, antes encaradas como as vilãs, passaram a ser incentivadas a fazer parte da solução, unindo seus objetivos à sustentabilidade, em movimento que culminou na criação do “Environmental Social Governance” (ESG), um método de avaliações das ações empresariais com base em critérios ambientais, sociais e de governança.

Diante do contexto acima, e da popularização exponencial do ESG, buscou-se entender como o Estado – enquanto promotor do desenvolvimento – poderia aproveitar o momento para influenciar as relações econômicas a fim de incentivar a sustentabilidade socioambiental. Para tanto, considerando que o tributo representa o principal instrumento de intervenção estatal na economia, se tornou natural a escolha do tema de pesquisa.

O problema desta pesquisa, então, é: existe viabilidade no uso da tributação para fomento de práticas corporativas socioambientalmente sustentáveis –

⁵ EREN, I. **Rights-based climate litigation and corporate accountability**: a pathway to climate justice. Master's in International Law & Global Governance Thesis. Tilburg University : Holanda, 2021.

⁶ Ibidem.

aproveitando o caráter indutor das normas tributárias (extrafiscalidade) e a conjuntura atual de busca pelo consumo responsável, com a escalada dos índices ESG?

O objetivo geral da pesquisa é demonstrar que no contexto econômico atual de crescimento exponencial do ESG, o tributo pode ser um forte aliado do Estado na busca pela sustentabilidade socioambiental, por ser um instrumento econômico capaz de induzir comportamentos desejáveis e reprimir práticas nocivas por parte das corporações – que são, em geral, as maiores responsáveis pela degradação do meio ambiente e possuem função social vinculada à melhoria de vida da população, devendo participar da solução para estas questões.

Os objetivos específicos são: i) analisar o papel da tributação na promoção do desenvolvimento e sua importância para o Estado, em especial no processo de formação das estruturas estatais modernas e no Estado de Bem-Estar Social; ii) expor o regramento constitucional e os fundamentos econômicos e jurídicos do uso da extrafiscalidade no Brasil, apontando como a tributação indutora poderia ser utilizada – e como já está sendo feito internacionalmente – na tutela de questões socioambientais; e iii) entender o que significa “ESG”, analisando as origens da responsabilidade social corporativa, e sua importância no contexto empresarial atual, para compreender como o Estado brasileiro poderia aproveitar o momento para incentivar práticas corporativas desejáveis através da tributação, tutelando o meio ambiente e promovendo justiça social.

Para alcançar os objetivos, será feita revisão bibliográfica da doutrina nacional e internacional atinente ao tema, expondo os posicionamentos e analisando criticamente a literatura existente, a fim de embasar a posição adotada na pesquisa e testar a hipótese levantada. Utilizando o método hipotético-dedutivo, parte-se da afirmação de que a extrafiscalidade tributária pode ser utilizada para incentivo de práticas corporativas sustentáveis, e que sua utilização representa medida eficiente de tutela de questões ambientais e sociais. Através do método histórico será feita investigação de parte dos acontecimentos que levaram à formação do Estado de Bem-Estar Social, avaliando a influência da tributação em tais eventos. Também é feita análise do processo de criação e popularização do ESG, para verificar sua influência na sociedade atual, definindo se o seu advento pode ou não auxiliar na indução de comportamentos empresariais desejáveis através da tributação. Através da técnica de documentação indireta, faz-se levantamento bibliográfico comparativo dos exemplos

internacionais sobre a matéria tratada, analisando se os tributos socioambientais introduzidos por Estados estrangeiros serviriam para a realidade brasileira.

O primeiro capítulo iniciará breve histórico acerca da utilização do tributo na história da humanidade, até a formação do Estado de Bem-Estar Social, destacando que todas as civilizações de que se tem notícia tributaram suas populações, e que a tributação sempre foi fator direto no sucesso ou fracasso de estruturas estatais. Será exposta também a concepção moderna de tributação, no âmbito do Estado Democrático de Direito, que passa a ser entendida como um elemento fundamental do desenvolvimento e da efetivação dos princípios constitucionais.

O segundo capítulo trata das normas tributária indutoras, trazendo o conceito e origens do uso da extrafiscalidade no mundo. O referencial teórico adotado para o termo “extrafiscalidade” será a posição de Luis Eduardo Schoueri e José Casalta Nabais, que entendem que um tributo extrafiscal se caracteriza por sua finalidade. Analisando o texto da Constituição Federal de 1988, o capítulo demonstra que no Brasil, a extrafiscalidade deve ser utilizada pelo Estado – que é constitucionalmente responsável pela promoção do desenvolvimento – para o alcance dos direitos fundamentais garantidos no texto constitucional, tratando-se de importante instrumento de intervenção estatal na economia. Além disso, o capítulo expõe os fundamentos econômicos da extrafiscalidade, explicando como a tributação pode ser utilizada para moldar comportamentos de agentes privados, podendo caracterizar uma sanção negativa (majoração de tributo) ou uma sanção premial (incentivo tributário).

O último capítulo aborda a responsabilidade social corporativa e o advento do ESG. Os conceitos partem da ideia de que existe uma função social da empresa, e que além do sucesso financeiro, as corporações precisam auxiliar a sociedade na obtenção de um desenvolvimento pleno, sustentável, protegendo o meio ambiente e buscando a melhoria de vida da população. O capítulo demonstra que em poucos anos o conceito de ESG se proliferou de forma exponencial, se consolidando no dia-a-dia empresarial. Trata-se, basicamente, de critérios de análise das ações de uma corporação com relação aos três pilares estabelecidos, que orientam hábitos de consumo das gerações modernas e guiam decisões de investimentos. Com base no ESG, até empresas centenárias, que fizeram fortunas comercializando produtos “sujos”, maléficos ao meio ambiente, estão se analisando, e buscando alternativas socioambientalmente adequadas.

2. A INFLUÊNCIA DA TRIBUTAÇÃO NA FORMAÇÃO DO ESTADO E SUA RELEVÂNCIA PARA O ESTADO DE BEM-ESTAR SOCIAL

O tributo sempre foi tema complexo para a humanidade, influenciando diretamente no sucesso ou fracasso de estruturas estatais. Analisando fatos históricos, percebe-se que revoluções iniciadas por contribuintes furiosos levaram à queda de diversos governantes, enquanto, por outro lado, grandes impérios e dinastias milenares foram erguidos com a contribuição de uma população satisfeita com os tributos pagos⁷.

Sem tributo não há Estado organizado. Existem registros históricos sobre tributação feitos em escrita cuneiforme, que confirmam o uso do tributo desde o Egito antigo (conhecido como civilização Suméria), 4.000 anos antes de Cristo, algo que sustenta a afirmação de que não existe civilização conhecida que não impôs cobrança tributária sobre seu povo⁸.

A tributação através de repartição de parte da renda individual com o Estado foi iniciada na Grécia Antiga, auxiliando nas conquistas e na influência que tal sociedade teve. No âmbito do Império Romano – possivelmente a maior civilização da história ocidental –, os tributos cobrados tiveram impactos diretos no sucesso e na popularidade dos imperadores. A Magna Carta da Inglaterra, instituída pelo Rei João “Sem-Terra” em 1215, considerada a primeira Constituição do mundo, teve forte influência da insatisfação da nobreza com os constantes aumentos da carga tributária para custeio das guerras. Para satisfazer seus interesses, ficou decidido que não haveria cobrança tributária sem representação dos contribuintes, previsto no texto o dogma *no taxation without representation*⁹.

É notória a íntima ligação entre a tributação e os eventos que formaram o Estado Moderno. A Revolução Americana, que efetivou, na prática, a separação dos poderes – ou “funções” – estatais em Executivo, Legislativo e Judiciário, teve como fato catalisador a imposição de tributos sobre chá e selos postais pelo Império Britânico. A Revolução Francesa teve como um de seus principais motivos a carga

⁷ ADAMS, C. **For good and evil: the impact of taxes on the course of civilization**, 2nd edition. Lanham – Maryland: Madison books, 2001.

⁸ Ibidem.

⁹ Ibidem.

tributária excessiva imposta à burguesia para financiar os luxos da nobreza – que era isenta de tributação¹⁰.

As duas revoluções foram reações de parte da população à tributação excessiva mantida por um governo autoritário, que levaram à abolição do poder monárquico absoluto nos citados países, estabelecendo o Estado Constitucional, caracterizado por ser democrático, baseado no império da Lei¹¹.

No momento histórico pós-revoluções a tributação era encarada de maneira negativa pela população, por ter sido justamente uma das razões fundamentais para o declínio dos antigos regimes absolutistas. O objetivo do novo governo deveria ser manter a menor carga tributária possível.

Em razão dos evidentes abusos cometidos pelo regime monárquico, neste período ficou consolidado o Estado Liberal, que privilegiava a garantia dos direitos civis, que demandam prestações negativas do Estado – ou seja, o Estado deveria se ausentar da vida do cidadão, deixando de exercer controle para privilegiar a liberdade individual de cada um. A população queria uma liberdade negativa, que garantisse o distanciamento entre a vida privada e o poder público, limitando a esfera de atuação estatal para privilegiar as decisões individuais¹². Nesse contexto, as funções estatais deveriam se limitar ao exercício do poder de polícia, da administração da justiça e da prestação de poucos serviços públicos¹³.

Com o passar do tempo e a crescente miserabilidade da população – em especial da classe trabalhadora –, a sociedade passou a considerar que o Estado deveria atuar em novas frentes, principalmente para impor restrições à exploração do trabalho humano pelo capital, a fim de garantir condições de vida dignas ao povo¹⁴.

Esses fatos geraram crise no Estado Liberal, e abriram o caminho para a instituição do Estado Social. Para Paulo Bonavides¹⁵:

O velho liberalismo, na estreiteza de sua formulação habitual, não pôde resolver o problema essencial de ordem econômica das vastas camadas proletárias da sociedade, e por isso entrou irremediavelmente em crise. A liberdade política como liberdade restrita era inoperante. Não dava nenhuma

¹⁰ Ibidem.

¹¹ CANOTILHO, J. J. G. **Direito Constitucional e Teoria da Constituição**. 7. ed. Coimbra: Almedina, 2003.

¹² Ibidem.

¹³ CASTILHOS, N. N. A. O. de. **A lei de responsabilidade fiscal e a renúncia de receitas tributárias: uma abordagem conceitual do art. 14 da LRF**. 2022. 231 f. Dissertação de mestrado em direito constitucional. Instituto Brasileiro de Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa – Brasília, 2022.

¹⁴ BONAVIDES, P. **Do estado liberal ao estado social**. São Paulo – SP: Malheiros, 2001.

¹⁵ Ibidem, p. 188.

solução às contradições sociais, mormente daqueles que se achavam à margem da vida, desapossados de quase todos os bens.

Com o declínio do Estado Liberal, o entendimento de “liberdade” foi sendo atualizado, passando a estar mais associado à ideia de emancipação econômica, ou, quando esta não for alcançada imediatamente, que se garanta certeza, paz e uma relativa igualdade no nível geral das condições materiais de existência¹⁶. A liberdade passou a ser relacionada ao desenvolvimento, estando ligada à qualidade de vida, e não apenas à renda e riqueza¹⁷.

Nesse contexto, o Estado foi inclinado a atuar sob uma nova forma de intervenção pública, na busca de melhorar a qualidade de vida da população. Esse “Estado Interventor” foi implementado inicialmente na Alemanha do final do século XIX, época em que o Estado Alemão assumiu o compromisso de proteger a sociedade, especialmente os trabalhadores¹⁸.

Os ideais alemães foram incorporados por outros países, resultando em iniciativas como o New Deal estadunidense, e foram expandidos significativamente com as políticas implementadas pela Inglaterra Trabalhista do Século XX¹⁹.

Com o fim da Segunda Guerra Mundial, esse novo modelo de Estado se tornou padrão, e foram estabelecidas as bases do “Estado de Bem-Estar Social”, em que o poder público passou a ser encarado como o responsável por promover o desenvolvimento da população e garantir os direitos humanos universais²⁰.

Com a consolidação desse novo modo de intervenção estatal, a percepção sobre a tributação foi igualmente atualizada. A cobrança de tributos, que anteriormente, sob regimes monárquicos, era vista como uma forma de usurpação do patrimônio privado, passou a ser reconhecida como algo necessário e inerente ao Estado Democrático de Direito, devido à necessidade premente de financiamento das políticas públicas.

No Estado Interventor, os objetivos constitucionais sociais exigem uma fonte de financiamento, que historicamente sempre foi a tributação. O tributo passa a ser, então, um mecanismo para a obtenção de recursos visando a efetivação do Estado

¹⁶ Ibidem.

¹⁷ SEN, A. **Desenvolvimento como liberdade**. São Paulo – SP : Companhia das letras, 2010.

¹⁸ KERSTENETZKY, C. L. **O estado do bem-estar social na idade da razão: A reinvenção do estado social no mundo contemporâneo**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2012.

¹⁹ Ibidem.

²⁰ Ibidem.

de Direito; e o pagamento de tributos passa a ser um dever de cidadania que viabiliza a concretização dos direitos garantidos constitucionalmente.

A tributação passa a ser um meio de buscar a justiça social, a fim de possibilitar medidas estatais que busquem a garantia de direitos fundamentais, como a redução da desigualdade social e efetivação dos direitos humanos.

Mendes e Branco afirmam que o Estado Democrático de Direito anunciado pelo art. 1º da Constituição Federal Brasileira demanda uma série de custos que precisam ser enfrentados através da tributação, de forma que não haverá Estado Social sem que haja necessariamente um Estado Fiscal. Para o Ministro, o tributo é um componente fundamental da estrutura do Estado Moderno, imprescindível à efetivação dos direitos fundamentais²¹.

Sérgio André Rocha lembra que o sistema de financiamento do Estado brasileiro trazido na Constituição Federal tem matriz essencialmente tributária, e não há disposição de qualquer outra fonte de receitas não fiscal relevante²².

O sistema tributário de um Estado está “intrinsecamente ligado ao desenvolvimento de sua sociedade e de sua economia”. Ao longo da história, todos os Estados necessitaram de recursos financeiros para alcançar seus objetivos, sejam Estados totalitários, democráticos, monarquistas ou republicanos, e, em geral, os recursos vieram de forma majoritária da arrecadação de tributos²³.

Com a consolidação da necessidade da tributação, surge a concepção de tributo enquanto um “direito-dever”. É dever arcar com a carga tributária imposta, para que os gastos estatais sejam adimplidos, e é direito do Estado arrecadar os valores devidos pela população. A arrecadação tributária passa a ser um direito da sociedade – surgindo desse fato o fundamento, por exemplo, da criminalização da sonegação fiscal.

No pós-guerra, com a consolidação do Estado Interventor, que formava as bases do Estado de Bem-Estar Social, foram privilegiados os direitos humanos de “segunda geração”, na conceituação de Bobbio, que compreendem os direitos econômicos, sociais e culturais, tais como direito à educação, à saúde, à segurança, entre outros.

²¹ MENDES, G. F.; BRANCO, P. G. G.. **Curso de direito constitucional**. São Paulo : Saraiva, 2017.

²² ROCHA, S. A. **Fundamentos do direito tributário brasileiro**. Belo Horizonte : Letramento, 2020.

²³ Ibidem.

Na segunda metade do século XX, tendo em vista o crescimento da consciência ambiental cresceu entre a população, surgiram os direitos de “terceira geração”, e a proteção ao meio ambiente passou a subir na agenda política, tornando-se um tópico de profundas discussões²⁴.

Um marco histórico que representa bem o período foi a publicação do “Relatório Brundtland”, publicado em 1987, que tratava de desenvolvimento e meio ambiente, e criou o termo “sustentabilidade”²⁵.

O desenvolvimento sustentável prevê a junção de duas necessidades básicas da sociedade, o desenvolvimento econômico e a proteção ao meio ambiente, devendo haver equilíbrio entre as duas, para que o desenvolvimento não pare, mas não afete as possibilidades de crescimento e de qualidade de vida para as gerações futuras²⁶.

Existe um consenso internacional de que as atividades humanas estão provocando uma recorrência cada vez maior de fenômenos climáticos prejudiciais, em especial após a revolução industrial – que elevou em larga escala o nível de consumo dos recursos naturais²⁷.

Surgiu a necessidade de atuação estatal para limitar os danos ambientais causados pelas atividades humanas – algo materializado através da intervenção do Estado na economia para restringir a liberdade privada em privilégio ao interesse coletivo.

O Estado dispõe de três formas básicas de intervenção na economia para estimular ou desestimular a produção e o consumo de determinados bens ou serviços que não estejam em conformidade com os parâmetros constitucionais: I – ferramentas administrativas ou reguladoras, impondo proibições e regramentos mais rígidos (ou mais flexíveis) para alguns setores; II – assumindo a função de “Estado-empresário”, para atuar de forma ativa em determinado setor por meio de empresas estatais e sociedades de economia mista; III – utilizando a ferramenta tributária, através da função extrafiscal dos tributos, que será tratada no próximo capítulo²⁸.

²⁴ SCHOB, R. **The double dividend hypothesis of environmental taxes**: a survey. CESifo working paper no. 946, category 1: public finance, may 2003. Magdeburg – Alemanha, 2003.

²⁵ POLLMAN, E. **The origins and consequences of the esg moniker**. Institute for law and economics of University of Pennsylvania. Research paper nº 22-23. Philadelphia – PA, Estados Unidos, 2022.

²⁶ HAWKINS, R. The use of economic instruments and green taxes to complement and environmental regulatory regime. **Water, air and soil pollution** 123, p. 379-394. Kelso – Holanda, 2000.

²⁷ SILVA NETO, A. O. da; BASSO, A. P. O papel da extrafiscalidade na descarbonização da matriz energética. In: **Problemas jurídicos, econômicos e socioambientais da energia eólica no nordeste brasileiro** / Fernando Joaquim Ferreira Maia [et.al] – 1 ed. Recife : EDUFRRPE, 2023.

²⁸ Ibidem.

Países com economia de mercado, organizados em modelo social-democrático tendem a preferir a utilização da terceira opção, tendo em vista que medidas reguladoras de proibição em geral representam atitudes mais “drásticas”, que interferem na liberdade do mercado; e que, de igual forma, deve-se evitar a atuação direta do Estado enquanto empresa, para prevenir distorções econômicas de concorrência²⁹.

Nesse cenário, diante da consciência ambiental das gerações atuais e dos crescentes avanços tecnológicos na área, observa-se que a transição de atividades poluentes para alternativas limpas eventualmente irá acontecer, mas é preciso celeridade, porque não se sabe ao certo a capacidade do planeta de absorver o estresse causado pela atividade humana.

Para tanto, os Estados precisam utilizar todos os instrumentos ao seu alcance para facilitar a transição, e a face extrafiscal dos tributos pode ser uma das mais eficientes formas de fazê-lo, como será tratado no próximo capítulo.

²⁹ Ibidem.

3. NORMAS JURÍDICAS TRIBUTÁRIAS COMO INSTRUMENTO DE INTERVENÇÃO SOCIOAMBIENTAL

3.1 Conceito e identificação da extrafiscalidade

A palavra “fiscal” tem origem do latim *fiscus*, que significa “dinheiro”, ou “tesouro”. Quando se fala na utilização de tributos com fins fiscais, se quer dizer que a norma tributária em questão busca majoritariamente a obtenção de receitas, ficando em segundo plano as externalidades econômicas (os efeitos sobre o mercado) que aquela cobrança pode desencadear³⁰.

Em conceituação simples, a extrafiscalidade aparece justamente na situação contrária: quando o tributo é utilizado com finalidades diversas (“extras”) da mera arrecadação estatal. O tema, no entanto, é fruto de debates doutrinários, não havendo consenso sequer quanto ao seu conceito.

Paulo Caliendo afirma que após sua popularização, o termo extrafiscalidade ganhou notoriedade, mas perdeu unicidade, tornando-se um conceito “ampliado, inchado, citado como presente em cada canto onde houvesse uma política pública social ou econômica sendo aplicada, especialmente no setor ambiental”. Tal superexposição enfraquece o conceito, e o torna ambíguo, vago e incerto, vazio e irrelevante³¹.

Helena Taveira Torres chama atenção para importante questão:

A ambiguidade do termo extrafiscalidade é latente. Pode significar a decisão política ou a vontade do legislador, a realização concreta do fim prático pretendido, a conduta do particular afetado pela medida, o efeito da norma jurídica ou a pretensão de efetivar a justiça distributiva, pela redistribuição de rendas. Por isso, é sempre necessário determinar objetivamente o que se quer significar com esse termo, cujo uso somente se justifica por louvor à tradição e à simplificação³².

A fim de evitar dificuldades de interpretação, esta pesquisa utilizará o termo “extrafiscalidade” para descrever o efeito decorrente do exercício da competência tributária que altera (ou busca alterar) o meio econômico, ou seja, a possibilidade de que o tributo tenha finalidade diversa da arrecadação, configurando-se como um meio

³⁰ BRIGGS, C. W. Taxation is not for fiscal purposes only. *American Bar Association Journal*, vol. 52, jan. de 1966. Chicago – Estado Unidos, 1966.

³¹ CALIENDO, P. Tributação e Ordem Econômica: Os tributos podem ser utilizados como instrumentos de indução econômica? *Revista Direitos Fundamentais e Democracia*. v. 20. nº 20. Jul/Dez 2016. p. 195.

³² TORRES, H. T. Relação entre constituição financeira e constituição econômica. In: LOBATO, V. S. (coord.); DELIGNE, M. S. P. (org.); LEITE, M. S. (org.) **Extrafiscalidade: conceito, interpretação, limites e alcance**. Belo Horizonte: Fórum, 2017, p. 130.

de intervenção estatal; e utilizará “normas extrafiscais” para descrever “a manifestação concreta do exercício desta competência tributária praticado nos moldes estabelecidos pela Constituição Federal”³³. A norma extrafiscal é o texto que está posto no ordenamento, ou seja, a extrafiscalidade vertida em linguagem e introduzida na ordem jurídica.

Revisando a doutrina jurídica que trata da extrafiscalidade, observa-se a existência de duas posições dominantes, amplamente utilizadas, que representam basicamente as opiniões dos mais renomados tributaristas brasileiros.

A primeira corrente considera que a extrafiscalidade se opera quando o objetivo do tributo é diverso da arrecadação – ou seja, a extrafiscalidade é caracterizada pela finalidade da norma tributária. Se o tributo foi instituído visando a intervenção do Estado na economia, para moldar comportamentos de particulares, pode ser considerado um tributo extrafiscal. Se, no entanto, o objetivo da tributação é simplesmente arrecadar recursos para pagamento das despesas públicas, tem-se um tributo fiscal.

Para esta doutrina, são caracterizados como “tributos extrafiscais” aqueles que instituídos com finalidade diversa da arrecadação; e “tributos fiscais”, os destinados precipuamente a arrecadar. A finalidade inscrita na norma tributária diferencia as duas espécies, ainda que em determinadas situações um tributo extrafiscal possa gerar receitas para o Estado – sendo este um efeito secundário. Tem-se o exemplo de um tributo ambiental instituído sobre emissões de carbono. O objetivo da norma é diminuir e posteriormente acabar com a prática ambiental nociva, mas isso não é feito de forma imediata, de modo que durante certo tempo, aquele tributo extrafiscal irá gerar arrecadação. Tal fato não descaracteriza uma *carbon tax* como “tributo extrafiscal”, porque sua finalidade continua sendo diminuir as emissões de carbono, e não arrecadar.

A segunda grande corrente considera que existem tributos mais inclinados à fiscalidade e outros mais inclinados à extrafiscalidade, mas que não existe tributo unicamente fiscal ou extrafiscal. “Fiscal” e “extrafiscal” na verdade seriam duas funções da tributação, que estão sempre presentes em qualquer cobrança tributária, não podendo haver dissociação entre elas.

³³ DETZEL, A. M. H. B. **Critérios de identificação e controle das normas tributárias extrafiscais**. Dissertação de mestrado. Pontifícia Universidade Católica de São Paulo. São Paulo : PUC, 2018.

Para esses autores não existiria “tributo extrafiscal” e “tributo fiscal”, mas unicamente “tributos”, que possuem duas funções que podem se sobrepor uma à outra.

Representando a primeira corrente, Schoeuri afirma que a extrafiscalidade se caracteriza quando o instrumento tributário é empregado deliberadamente para regular comportamentos sociais, em matéria econômica, social e política³⁴. A identificação se dá pelo objetivo da utilização do tributo.

Roque Antonio Carrazza concorda, afirmando que a extrafiscalidade se configura quando o legislador altera o tributo em nome do interesse coletivo, aumentando ou diminuindo suas alíquotas ou bases de cálculo para induzir comportamentos, e não para fins arrecadatórios³⁵.

José Casalta Nabais segue a mesma linha, afirmando que a extrafiscalidade é identificada quando a norma fiscal possui objetivos preponderantes diferentes da arrecadação estatal³⁶.

Paulo Caliendo considera que o termo extrafiscalidade se remete a normas jurídicas “de competência tributária que visam a ordenação pública, a intervenção econômica e a redistribuição da renda, como o propósito específico de promover os direitos fundamentais previstos no texto constitucional”³⁷. A caracterização se dá através do propósito da norma.

A segunda corrente segue na linha de Aliomar Baleeiro, que entendia que se os tributos forem empregados como instrumento de intervenção pública, a função fiscal é sobrepujada pela função extrafiscal, mas não deixa de existir³⁸.

Para Paulo de Barros Carvalho, a extrafiscalidade é o “emprego de fórmulas jurídico-tributárias para obtenção de metas que prevalecem sobre fins simplesmente arrecadatórios”, mas, para o autor, não existe tributo unicamente fiscal ou extrafiscal,

³⁴ SCHOUERI, L. E.; GALENDI JÚNIOR, R. A. Irretroatividade e função extrafiscal do tributo: elementos para a superação definitiva da súmula nº 584 do stf. p. 160 In: LOBATO, V. S. (coord.); DELIGNE, M. S. P. (org.); LEITE, M. S. (org.) **Extrafiscalidade: conceito, interpretação, limites e alcance**. Belo Horizonte: Fórum, 2017.

³⁵ CARRAZZA, R. A. **Curso de direito constitucional tributário**. 34 ed. rev. ampl. atua. São Paulo : Malheiros, 2023.

³⁶ NABAIS, J. C. **O dever fundamental de pagar impostos**: contributo para a compreensão constitucional do Estado Fiscal contemporâneo. Lisboa: Almedina, 2012.

³⁷ CALIENDO, op. cit, p. 196.

³⁸ BALEEIRO, A. **Direito tributário brasileiro** – 14. ed., rev., atual. e ampl. – Rio de Janeiro : Forense, 2018.

tendo em vista que os dois efeitos coexistem, podendo, em determinados usos, um se sobrepor ao outro³⁹.

Segundo Carvalho, existem tributos que por sua natureza se inclinam mais à extrafiscalidade, e outros à fiscalidade, mas não há tributo puro, “no sentido de realizar não só a fiscalidade, ou, unicamente, a extrafiscalidade. Os dois objetivos convivem, harmônicos, na mesma figura impositiva” verificando-se apenas que em determinadas situações, um predomina sobre o outro⁴⁰. Entendimento que segue a linha da segunda corrente descrita acima.

Alfredo Augusto Becker, concordando, afirma que: “Na construção de cada tributo não mais será ignorado o finalismo extrafiscal, nem será esquecido o fiscal. Ambos coexistirão, agora de um modo consciente e desejado; apenas haverá maior ou menor prevalência deste ou daquele finalismo”⁴¹.

Geraldo Ataliba, corroborando com a segunda corrente, explica a posição adotada, afirmando que:

não é possível engendrar um imposto cuja aplicação não altere ou modifique, de algum modo, a situação econômica geral e a individual dos envolvidos direta ou indiretamente nos fatos imponíveis. Do recolhimento de imposto sempre resultam modificações nas posições relativas dos atingidos. A neutralidade dos impostos foi postulação teórica que a realidade jamais confirmou: seja a neutralidade dos sistemas, seja a de impostos isoladamente considerados⁴².

Na doutrina internacional, Charles Briggs entende de forma similar à segunda corrente, tendo afirmado, em 1966, que:

não existe estrutura tributária que tenha apenas o objetivo de auferir receitas, ou seja, com fins exclusivamente fiscais. [...] Ao contrário, [...] a tributação é prática, e leva em conta fatores sociais, econômicos e políticos em consideração. [...] A tributação é uma questão pragmática, cuja estrutura e impacto precisam estar em conformidade com as necessidades da sociedade⁴³. (tradução nossa)

³⁹ CARVALHO, P. B. **Curso de direito tributário**. 30 ed. – São Paulo : Saraiva, 2019, p. 261.

⁴⁰ Ibidem, p. 258.

⁴¹ BECKER, A. A. **Teoria geral do direito tributário**. 2 ed. São Paulo : Saraiva, 1972, p. 587.

⁴² ATALIBA, G. Iptu – progressividade, p. 75. Apud: MENDES, Guilherme Adolfo dos Santos. **Extrafiscalidade: análise semiótica**. Tese (doutorado). Faculdade de Direito do Largo São Francisco, USP, 2009, p. 114.

⁴³ BRIGGS, C. W., op. cit., p. 45. No original: “no tax structure exists for the sole purpose of providing revenue – that is, for fiscal purposes only. Rather, [...] taxation is pragmatic and takes social, economic and political factors into consideration. [...] Taxation is a pragmatic affair, whose structure and impact must in the end yield and conform to the convenience and needs of society”.

Robert Repetto concorda, afirmando que “apesar de economistas falarem de tributos que não afetam o comportamento, [...] praticamente não existem exemplos práticos disto”⁴⁴.

Para estes autores, o princípio da neutralidade tributária, que prega a utilização da tributação com fins exclusivamente fiscais é inalcançável, além de ser contrário a todos os precedentes práticos históricos, desconsiderando a realidade das experiências governamentais. Trata-se de conceito teórico, sem observância prática, que deve ser abandonado⁴⁵.

José Casalta Nabais afirma existirem dois conceitos de extrafiscalidade: um próprio e um impróprio, baseando sua distinção na intencionalidade dos efeitos extrafiscais produzidos pela norma tributária. A extrafiscalidade em sentido próprio ou estrito é a utilização das normas tributárias com objetivos específicos de induzir comportamentos econômicos. A extrafiscalidade imprópria corresponde aos efeitos “adversos” que as normas tributárias fiscais (cujo objetivo único é arrecadar) causam na economia, sendo inevitável que uma norma tributária fiscal tenha tais efeitos – ainda que secundários ou acessórios⁴⁶.

Qualquer cobrança tributária terá externalidades econômicas, ainda que esse não seja o seu objetivo. Imposto sobre a renda, contribuição previdenciária sobre a folha de salários, tributação sobre consumo, todos trazem efeitos econômicos, apesar de arrecadar ser seu único objetivo. São as chamadas “distorções de mercado”, que serão tratadas em tópicos mais adiante. Esses efeitos econômicos representam a “extrafiscalidade imprópria”, não servindo para determinar se uma norma tributária é extrafiscal ou não.

Para Casalta Nabais, a primeira corrente exposta neste tópico, ao afirmar que são “tributos extrafiscais” aqueles cuja finalidade é intervir no ordenamento econômico para garantir o cumprimento dos preceitos constitucionais, se refere ao sentido próprio da extrafiscalidade.

⁴⁴ REPETTO, R. **Green fees: how a tax shift can work for the environment and the economy**. World resources institute. Washington DC – Estados Unidos, 1992, p. 02. Tradução nossa. No original: “Although economists talk of taxes that don’t affect behavior [...], there are almost no practical examples”.

⁴⁵ BRIGGS, op. cit.

⁴⁶ NABAIS, op. cit.

Casalta Nabais demonstra que o conceito de “extrafiscalidade” é ambíguo, amplo, e favorece tal ambiguidade o fato de não haver na Constituição Federal Brasileira ou no Código Tributário Nacional qualquer menção direta ao termo.

Esta pesquisa se filia ao entendimento doutrinário de que é necessário fazer uma distinção conceitual entre “tributos com finalidades extrafiscais” e “efeitos extrafiscais dos tributos”, definindo o que se entende por “externalidades”.

Ao se referir a “tributos extrafiscais”, a pesquisa quer se referir a tributos utilizados com finalidades extrafiscais, isto é, cuja instituição e cobrança visam a consecução de fim constitucional diverso da arrecadação – ainda que sua cobrança possa implicar, também, em receitas públicas para o Estado, como descrito em outras oportunidades.

A diferenciação entre um “tributo extrafiscal” e um “tributo fiscal” está no fundamento constitucional que embasa a criação do tributo, na finalidade pretendida com aquela cobrança, que no caso de tributos extrafiscais não será a mera arrecadação de receitas públicas.

Caso a finalidade seja custear as despesas públicas, será considerado fiscal – ainda que cause distorções econômicas e tenha repercussão na economia; por outro lado, caso a finalidade seja intervir na economia para garantir a efetivação de outro direito constitucional, será considerado extrafiscal – ainda que sua cobrança tenha o efeito de arrecadação estatal.

Os chamados “efeitos extrafiscais de tributos”, que ocorrem também em tributos fiscais, não se confundem com as finalidades pretendidas por tributos extrafiscais, que são sua causa de existir, seu fundamento.

Os tributos fiscais, em regra, produzem externalidades “adicionais”, que podem ser caracterizadas como os efeitos e consequências que os atos governamentais causam na economia. No caso de tributos fiscais, no entanto, essas externalidades econômicas são secundárias, e não fazem parte da finalidade constitucional que fundamenta aquela cobrança⁴⁷.

Essas externalidades podem ser classificadas como efeitos extrafiscais de um tributo fiscal – ou seja, efeitos econômicos diversos de um tributo que foi criado visando a arrecadação estatal. A existência desses efeitos não faz com que tal tributo possa ser automaticamente classificado como “extrafiscal”. Serão extrafiscais apenas

⁴⁷ Ibidem.

aqueles cujo fundamento constitucional de instituição seja pretensão diversa da arrecadação⁴⁸.

Inclusive, a existência de efeitos extrafiscais secundários em normas consideradas puramente “fiscais” faz com que a identificação de uma norma extrafiscal (ou extrafiscal “própria”, na conceituação de Casalta Nabais) não possa ser feita através da constatação de produção de efeitos extrafiscais – tendo em vista que sempre existirão efeitos econômicos “extrafiscais” causados pela tributação, em maior ou menor grau⁴⁹.

Esta pesquisa se filia à parte da doutrina que considera a finalidade constitucional como o critério de identificação⁵⁰ de um tributo extrafiscal, não importando, para esse fim, outros elementos⁵¹ como o destino da arrecadação do tributo. Caso a finalidade de sua instituição seja intervir na economia moldando o comportamento de agentes particulares para privilegiar situações benéficas ao bem comum ou desestimular situações maléficas, o tributo poderá ser considerado um tributo extrafiscal.

Além de ser o critério utilizado pela doutrina majoritária brasileira, a identificação da extrafiscalidade pela finalidade da norma tributária é também entendimento majoritário alemão, cuja doutrina realiza uma

distinção das normas de repartição de cargas fiscais (Lastenausteilungsnormen) com fins fiscais (Fiskalzwecknormen) das normas com fins não-fiscais (Nicht-fiskalzwecknormen) ou normas interventivas ou dirigentes (Lenkungsnormen)⁵².

São latentes as diferenças entre tributos extrafiscais e fiscais. Enquanto os tributos fiscais visam custear as despesas estatais, as normas tributárias extrafiscais operam no ordenamento jurídico buscando induzir comportamentos através da aplicação de sanções negativas (majoração de tributos) sobre condutas socialmente indesejadas, e sanções positivas (ou “premais”, na concepção de Bobbio) sobre

⁴⁸ Ibidem.

⁴⁹ MATSUNAGA, M. H. M. **Extrafiscalidade: uma observação a partir da teoria dos sistemas sociais**. Dissertação de mestrado. Pontifícia Universidade Católica de São Paulo. São Paulo: PUC, 2018.

⁵⁰ Fica o registro do trabalho de Aline Detzel (citado em outras partes desta pesquisa) sobre o tema, que analisando a matéria, entende (posição minoritária) que além da finalidade, os efeitos da norma devem ser analisados para identificação do caráter extrafiscal.

⁵¹ A eficácia de um tributo extrafiscal, no entanto, pode ser um critério utilizado para se auferir a legitimidade da norma tributária. Por exemplo, se um ente instituir um tributo ambiental com o objetivo de coibir determinada prática poluente, mas tal fim não é alcançado, significa que o tributo assumiu caráter eminentemente arrecadatório, o que descaracteriza o caráter extrafiscal.

⁵² CALIENDO, op. cit. p. 196.

condutas desejadas. O objetivo é “tornar os atos obrigatórios particularmente atraentes e os atos proibidos particularmente repugnantes”⁵³.

No ordenamento brasileiro, as sanções negativas poderiam ser materializadas através da alteração do critério quantitativo da regra-matriz de incidência tributária, com a aplicação de alíquotas majoradas (e/ou progressivas).

Uma sanção premial, que seria utilizada para subsidiar produtos, serviços ou decisões empresariais socioambientais adequadas, pode ser operacionalizada através da instituição de benefícios fiscais, como isenções ou redução de alíquotas (podendo até ser alíquota zero – figura muito usada na legislação tributária brasileira).

Economicamente falando, a extrafiscalidade é utilizada para estimular ou desestimular hábitos de consumo e práticas corporativas, e fomentar inovação em determinados setores da economia⁵⁴.

A tributação socioambiental, que será tratada nos tópicos seguintes é, em sua essência, uma tributação extrafiscal, e se caracteriza como um instrumento econômico indutor interdisciplinar de tutela do meio ambiente, que serve para orientar políticas e condutas sociais e ambientais desejáveis⁵⁵.

A proteção ao meio ambiente é uma das áreas mais suscetíveis à aplicação da extrafiscalidade tributária, tendo em vista as possibilidades de uso da carga tributária para induzir comportamentos ambientalmente adequados por parte de agentes privados, e também de desestimular práticas poluentes, através, por exemplo, do aumento ou diminuição de alíquotas⁵⁶.

A finalidade constitucional de um tributo ambiental, cobrado sobre atividade poluidora não deve ser simplesmente aumentar as receitas públicas, mas preservar o meio ambiente, visando que o agente queira diminuir ou deixar completamente de praticar aquela atividade poluidora.

O direito tributário, nesse fim, representa uma possibilidade de ingerência do Estado sobre atividades econômicas privadas, a fim de alcançar o objetivo social de

⁵³ BOBBIO, N. **Da estrutura à função**: novos estudos de teoria do direito; tradução de Daniela Beccaccia Versiani. Barueri/SP : Manole, 2007.

⁵⁴ SILVA NETO; BASSO, op. cit.

⁵⁵ BASSO, A. P.; ARARIPE, A. B. A. **Análise da tributação ambiental sob o prisma do princípio da proporcionalidade**. In: CONPEDI/Portugal, 2017, UMinho, Anais, Florianópolis: CONPEDI, 2017.

⁵⁶ SILVA NETO; BASSO, op. cit.

preservação do meio ambiente⁵⁷. Trata-se de evidente caso de uso da extrafiscalidade tributária.

Feitas essas considerações iniciais, a pesquisa passará à análise do uso e da eficácia da extrafiscalidade para fins socioambientais.

3.2 Histórico da instrumentalização das normas tributárias

A instrumentalização do tributo foi iniciada antes de Cristo. Os primeiros registros de uso da tributação com fins indutores datam desde o Império Romano. Em 184 a.c., o Imperador Marcus Porcius Cato instituiu um tributo sobre o luxo, visando dificultar a decoração das residências romanas com obras de arte gregas, com o objetivo de dificultar o processo de helenização da sociedade romana⁵⁸.

Outro exemplo romano foi a instituição da *ex papia poppaea*, que instituiu cobrança tributária majorada para solteiros, isentando famílias com três ou mais filhos – um claro incentivo à natalidade, que se repetiria ao longo da história, nas mais diversas civilizações⁵⁹.

Enquanto teoria formal, a extrafiscalidade é debatida nos meios jurídicos, político e econômicos há mais de 500 anos, ainda que o papel do tributo na sociedade e seus impactos em questões sociais (como distribuição de renda) só tenha sido discutido mais recentemente⁶⁰.

Em que pese a existência de exemplos pontuais, como os explicitados acima, foi a partir do século XVIII que o tributo passou a ser encarado não mais como um mero agente arrecadador ao Estado, mas sim como um forte aliado na consecução de objetivos econômicos, tais como proteção da indústria nacional, melhoria de questões sociais e redistribuição de renda⁶¹.

Nos Estados Unidos, desde o *TarifAct*, que foi a primeira legislação de comércio aprovada no país, em 1789, existia a aplicação extrafiscal dos tributos, para proteger a indústria nacional. Na época, o Secretário do Tesouro Alexander Hamilton defendia

⁵⁷ LIMA, Diana Costa; BASSO, Ana Paula. **Tributação ambiental: tributo, extrafiscalidade e meio-ambiente**. In: Direito tributário e suas repercussões socioeconômicas, v. 2/ Ana Paula Basso, André Luna, Joedson de Souza Delgado e Antônio de Moura Borges (org). Andradina: Meraki, 2023.

⁵⁸ SCHOUERI, L. E. **Normas tributárias indutoras e intervenção econômica**. Rio de Janeiro : Forense, 2005.

⁵⁹ Ibidem.

⁶⁰ BECKER, op. cit.

⁶¹ MATSUNAGA, op. cit.

a cobrança de tarifas alfandegárias sobre produtos importados, visando estimular a indústria local, e compensar os subsídios e incentivos dados pelos governos estrangeiros aos produtos exportados de seus países⁶².

No século XX a utilização extrafiscal teve seu apogeu, em especial após a crise do Estado Liberal, época em que a população passou a encarar o Estado como um promotor do desenvolvimento, sendo necessária sua intervenção na economia, como explicado no segundo capítulo⁶³.

Após os movimentos de Revolução que extinguiram em grande parte os regimes monarquistas, vigorou entre as novas democracias a ideia de que a tributação deveria ser neutra, servindo apenas para custear os gastos essenciais do Estado (que deveriam ser os menores possíveis)⁶⁴. A alta carga tributária em geral fazia parte dos motivos que levaram à revolta da população. Com a burguesia no poder, a tributação poderia existir, mas não deveria influenciar o mercado.

Com a crise do Estado Liberal e o crescimento dos fins estatais, o entendimento sobre a função do tributo foi alterado, e os Estados passaram a considerá-lo um aliado à consecução dos fins constitucionais. O modelo de Estado intervencionista consolidou a conceituação moderna de tributo, que passou a ser encarado como algo necessário, inerente ao Estado Democrático de Direito, tendo em vista a necessidade de custeio das políticas públicas sociais⁶⁵.

Na Alemanha, a extrafiscalidade foi amplamente utilizada na reconstrução após a Primeira Guerra Mundial. Um exemplo foi que diante da necessidade de aumento da população, o *reich* passou a cobrar tributos de famílias que ocupavam as maiores residências, sem um número de habitantes que justificasse o seu tamanho, seguindo basicamente o modelo romano adotado em 187 a.c.⁶⁶.

Após a Segunda Grande Guerra, a extrafiscalidade – apesar de questionada e criticada por parte da doutrina –, passou a ser utilizada em larga escala por toda a Europa, visando auxiliar o desenvolvimento econômico dos países afetados pelas batalhas⁶⁷.

⁶² SCHOUERI, op. cit.

⁶³ Ibidem.

⁶⁴ BONAVIDES, P. **Do estado liberal ao estado social**. São Paulo – SP: Malheiros, 2001.

⁶⁵ KERSTENETZKY, C. L. **O estado do bem-estar social na idade da razão**: A reinvenção do estado social no mundo contemporâneo. Rio de Janeiro: Elsevier, 2012.

⁶⁶ SCHOUERI, op. cit.

⁶⁷ Ibidem.

Em 1948, pouco após o fim da guerra, foi apresentada em Roma a tese “Imposto como instrumento de política econômica, social e demográfica”, em que Neumark apresentou elementos para afirmar que

imposto não é apenas a mais importante fonte de recursos do Estado, mas também um instrumento da política econômica, social e demográfica, tendo tendo perdido importância as 'velhas discussões sobre a questão de saber se o Estado deve ou não empregar a fiscalidade no interesse e fins extrafiscais', surgindo como único problema para o Estado intervencionista o 'de saber se tais medidas são apropriadas à realização dos fins a que elas se propõem'⁶⁸.

Começou a perder força a tese da neutralidade tributária, e o tributo passou a fazer parte das discussões econômicas e sociais.

Em 1965, o governo dos Estados Unidos deixou claro que:

Essa é realmente a nova abordagem das políticas tributárias: o uso de tributos como parte de um planejamento integrado com aspectos econômicos, para dar o máximo possível de apoio à economia nacional, para que a nação continue a promover o progresso da sociedade.

[...]

Pode ter certeza que [...] tributos serão utilizados onde puderem ajudar a economia. O governo fará sua parte para manter um clima favorável aos investimentos. Essa é a função do governo, considerando que os negócios são parte vital da economia⁶⁹.

No Brasil, a Primeira Constituição da República, de 1891, não permitia que o Estado atuasse sobre o domínio econômico – seguindo o modelo de Estado Liberal propagado na Europa após as revoluções –, não havendo espaço para uso extrafiscal dos tributos. O cenário só foi alterado pela reforma constitucional de 1926, que autorizou o Congresso Nacional a legislar sobre questões de comércio exterior e interior, podendo criar limitações à autonomia privado para tutelar o bem público⁷⁰.

Seguindo a proposta de regulação da natalidade criada pelos romanos, o Estado brasileiro também propôs a taxaço das famílias “improdutivas”, impondo, através do Decreto-Lei 3.200/41, um adicional de 15% sobre o imposto de renda dos maiores de vinte e cinco anos solteiros ou viúvos sem filhos e 10% para casados sem filhos. A justificativa para a taxaço, exposta pelo relator do projeto, era que os

⁶⁸ Ibidem.

⁶⁹ BRIGGS, op. cit. p. 06. Tradução nossa. No original: “this is really the new approach in tax policy – the use of tax policy as an integrated part of economic and fiscal planning, to give the maximum possible support to our economy, so that we can continue to make progress toward the great society. [...] You may be sure that, as a result, tax policy will be used again where it can help the economy. the Government, then, is doing its part to maintain a healthy climate for business investment. This is a proper function of government, since business is a vital part of our economy”.

⁷⁰ Ibidem.

cidadãos deveriam contribuir para o fortalecimento demográfico do Brasil, e quem não o fizesse, deveria ao menos contribuir um pouco mais pecuniariamente⁷¹.

Posteriormente, a extrafiscalidade foi utilizada para fomentar o mercado de capitais, na década de 1960, época em que os contribuintes podiam aplicar parte de seu imposto de renda em ações, dentre outras medidas que facilitavam a abertura de sociedades anônimas de capital aberto⁷².

Mas foi com a promulgação da Constituição Federal de 1988 que a utilização da extrafiscalidade teve seu maior advento. A Carta Constitucional vigente consolidou a intervenção do Estado Brasileiro na economia, trazendo uma série de obrigações estatais e direitos dos cidadãos que dependem necessariamente da atuação do Estado no domínio econômico. A intervenção deixou de ser uma possibilidade e passou a ser uma obrigação, por mandamento constitucional, e nesse contexto, a extrafiscalidade tributária se tornou forte aliada do Estado na promoção do desenvolvimento e do bem-estar social, como será visto a seguir.

3.3 Fundamentos jurídicos da extrafiscalidade no Brasil

A Constituição Federal de 1988, apelidada de “Constituição Cidadã”, trouxe um regramento inovador e disruptivo na história brasileira, marcando o retorno da democracia ao país.

É uma Constituição dirigente, que traça um conjunto de objetivos que devem ser alcançados pelo Estado, estabelecendo as diretrizes que devem ser utilizadas para alcançá-los.

Desde seu preâmbulo a Carta Constitucional assegura ao povo o livre exercício de direitos sociais e individuais, e imputa ao Estado o dever de assegurar a liberdade, a segurança, o bem-estar e o desenvolvimento, colocando tais princípios como valores supremos da República. Bercovici⁷³ cita que o desenvolvimento é condição essencial para o bem-estar social, e que pelos princípios instituídos na Constituição Federal, o Estado brasileiro é, através do planejamento, o maior promotor do desenvolvimento, devendo atuar para garanti-lo.

⁷¹ Ibidem.

⁷² Ibidem.

⁷³ BERCOVICI, G. **Constituição econômica e desenvolvimento**: uma leitura a partir da Constituição de 1988. São Paulo: Malheiros, 2005.

Em seu art. 3º a Constituição define que:

Art. 3º Constituem objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil:
I - construir uma sociedade livre, justa e solidária;
II - garantir o desenvolvimento nacional;
III - erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais;
IV - promover o bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação.

O termo “objetivos”, escolhido no texto Constitucional, indica que a Constituição consagrou o Brasil como um Estado interventor, tendo em vista que os objetivos elencados dependem necessariamente da atuação positiva do Estado, que passa a ser o garantidor dos direitos fundamentais. É o chamado “vetor de atuação estatal positiva”⁷⁴, que impõe ao Estado o dever de promover a efetivação dos objetivos constitucionais.

No plano econômico, é certo que o exercício do poder deve se nortear pelos princípios da liberdade econômica, livre mercado e liberdade de trabalho, mas isso não significa que o Estado deve ter uma atuação econômica neutra, deixando de intervir para que agentes operem livremente, em espécie de economia autorregulável. Pelo contrário, por mandamento constitucional, o Estado brasileiro não pode ser mero expectador, devendo atuar para limitar os excessos e garantir o desenvolvimento nacional⁷⁵.

No art. 170, que inaugura o Título VII da Constituição e versa sobre a ordem econômica e financeira, o constituinte inseriu uma série de princípios a serem observados, arrolando entre eles a defesa do meio ambiente, a função social da propriedade e a redução das desigualdades regionais e sociais. Cabe a todos (Estado e agentes privados que atuam na Ordem Econômica) respeitar tais princípios, e o Poder Público fica autorizado a valer-se de todas as ferramentas que encontra à disposição para garantir o cumprimento dos preceitos constitucionais⁷⁶.

É certo que a tributação – que representa provavelmente o maior instrumento de intervenção estatal na economia – não poderia ficar aquém, devendo ser utilizada pelo Estado para garantir o cumprimento dos princípios que norteiam a atividade econômica. É no contexto acima que a tributação se insere – de necessidade de intervenção do Estado na economia para garantir os preceitos constitucionais.

⁷⁴ SCHOUERI, L. E. **Normas tributárias indutoras e intervenção econômica**. Rio de Janeiro : Forense, 2005, p. 83.

⁷⁵ Ibidem.

⁷⁶ Ibidem.

A extrafiscalidade se insere no ordenamento como um excelente meio de garantir o cumprimento de tais princípios. O Estado brasileiro não deve encarar a tributação como simples meio de pagamento das despesas públicas, mas sim como uma forma de intervenção social, ponderando os efeitos econômicos de suas medidas⁷⁷.

Na busca pelo bem-estar social, os aportes financeiros proporcionados pela arrecadação tributária são necessários, essenciais, mas não são suficientes para garantir um pleno desenvolvimento, e todas as ferramentas adicionais devem ser utilizadas⁷⁸.

A extrafiscalidade se legitima pelo princípio constitucional cuja utilização visa proteger. Por exemplo, se é lançada no ordenamento norma tributária indutora ambiental, sua legitimidade constitucional é garantida pelo regramento de proteção ao meio ambiente (art. 170 e 225). A extrafiscalidade é um instrumento econômico, um meio, que é utilizado para buscar o atingimento de um fim constitucionalmente garantido.

Paulo de Barros Carvalho⁷⁹ cita que:

A experiência jurídica nos mostra, porém, que vezes sem conta a compostura da legislação de um tributo vem pontilhada de inequívocas providências no sentido de prestigiar certas situações, tidas como social, política ou economicamente valiosas, às quais o legislado dispensa tratamento mais confortável ou menos gravoso. A essa forma de manejar elementos jurídicos usados na configuração dos tributos, perseguindo objetivos alheios aos meramente arrecadatórios, dá-se o nome de extrafiscalidade.

A fim de garantir o cumprimento dos princípios constitucionais, o legislador escolhe situações especiais, e utiliza normas tributárias na busca de protegê-las, com objetivo diverso da mera arrecadação – função “principal” do tributo.

A extrafiscalidade é uma aliada do Estado no cumprimento de suas funções constitucionais, e representa um instrumento de atuação estatal, influenciando o comportamento dos agentes econômicos para incentivar atitudes positivas e dificultar atitudes que não contribuam para promoção do bem comum⁸⁰.

A extrafiscalidade se legitima também pela supremacia do interesse coletivo, “na medida em que o legislador procura incentivar atividades que são benéficas à

⁷⁷ Ibidem.

⁷⁸ SOUZA, B. P. N. F. de. **Tributação como instrumento de proteção ambiental e promoção do desenvolvimento sustentável**. Dissertação de Mestrado. Universidade Federal do Rio Grande do Norte. Natal, 2020.

⁷⁹ CARVALHO, op. cit. p. 274.

⁸⁰ CALIENDO, op. cit.

população e inibir outras que são nocivas ao bem comum”⁸¹. É uma interferência do Estado na livre vontade individual, que no contexto de vida em sociedade, se legitima pelo interesse coletivo.

Analisando o regramento brasileiro, Basso e Santos⁸² citam que a Constituição não apenas admite a extrafiscalidade, mas a exige, por considerar que o Estado não pode deixar de utilizar o mais poderoso instrumento de intervenção na economia, que são os tributos.

Por essas razões, entende-se que a tributação e as finanças públicas não se destinam apenas a custear a máquina pública, representando um interessante meio de intervenção do Estado na economia, com o fim de alcançar determinados objetivos, em especial aqueles de substrato constitucional, como a proteção ao meio ambiente e a erradicação da pobreza⁸³.

Interessante é o fato de a Constituição Federal de 1988 e o Código Tributário Nacional não trazerem expressamente o termo “extrafiscalidade”, algo que poderia dificultar a constatação da possibilidade de uso dos tributos com fins indutores.

No entanto, diante do regramento constitucional destacado anteriormente, que atesta a necessidade de intervenção do Estado na ordem econômica, não há dúvida acerca da possibilidade de utilização da função extrafiscal dos tributos.

Além disso, existem diversos mandamentos constitucionais que trazem a necessidade de uso extrafiscal dos tributos, apesar de não citarem diretamente o termo “extrafiscalidade”.

O art. 155, §1º, V, por exemplo, prevê a não incidência⁸⁴ do Imposto de Transmissão Causa Mortis Doação (“ITCMD”) sobre doações destinadas a projetos socioambientais ou destinados a mitigar os efeitos das mudanças climáticas⁸⁵. É um subsídio socioambiental extrafiscal, que visa fomentar projetos benéficos à população nas áreas sociais e ambientais.

O art. 43, §2º, III traz a possibilidade de instituições de subsídios para combater a desigualdade regional – ou seja, a possibilidade de redução tributária para empresas

⁸¹ BASSO, A. P.; SANTOS, R. L. C. Concorrência e desenvolvimento: contributos da extrafiscalidade da tributação. **Revista Direito e Desenvolvimento** – a. 3, n. 5, jan/jun, 2012, p. 23.

⁸² Ibidem.

⁸³ LIMA; BASSO, op. cit.

⁸⁴ Por estar prevista no texto constitucional, parte da doutrina entende que na verdade se trata de uma imunidade constitucional, figura diversa da “não incidência”.

⁸⁵ Art. 155. § 1º O imposto previsto no inciso I: V - não incidirá sobre as doações destinadas, no âmbito do Poder Executivo da União, a projetos socioambientais ou destinados a mitigar os efeitos das mudanças climáticas e às instituições federais de ensino.

que se instalem em regiões mais remotas e necessitadas⁸⁶. Trata-se de sanção premial imposta com o objetivo de induzir comportamentos.

O art. 151 proíbe que a União institua tributo que não seja uniforme em todo o país, mas permite a concessão de incentivos fiscais destinados a promover o equilíbrio do desenvolvimento socioeconômico entre as diferentes regiões do Brasil⁸⁷.

No art. 146-A, a Constituição permite o estabelecimento de critérios especiais de tributação para prevenir desequilíbrios de concorrência, ou seja, para combater distorções de mercado que prejudiquem a livre concorrência⁸⁸; e os artigos 155⁸⁹, §2º, III e 153, §3º, I, trazem a seletividade do Imposto sobre Operações relativas à Circulação de Mercadorias e sobre Prestações de Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação (“ICMS”) e do Imposto sobre Produtos Industrializados (“IPI”), respectivamente, reconhecendo que as alíquotas podem variar em função da essencialidade dos produtos – onerando os menos essenciais e desonerando os mais essenciais⁹⁰. São esses artigos que permitem a instituição de alíquotas de 300% sobre a comercialização de cigarros, uma evidente utilização extrafiscal dos tributos.

Tratando do Imposto sobre a Propriedade Territorial Rural (“ITR”), o art. 153, §4º, I, institui sua progressividade, impondo que propriedades improdutivas sejam tributadas em alíquotas superiores às produtivas, para desestimular a improdutividade. O inciso II define a não incidência sobre a pequena propriedade, facilitando o acesso à terra⁹¹. É um claro uso extrafiscal do imposto federal.

O Imposto sobre a Propriedade Predial e Territorial Urbana (“IPTU”) segue a mesma linha, tendo a Constituição instituído, nos incisos I e II do §1º do art. 156, a

⁸⁶ Art. 43. § 2º - Os incentivos regionais compreenderão, além de outros, na forma da lei: III - isenções, reduções ou diferimento temporário de tributos federais devidos por pessoas físicas ou jurídicas.

⁸⁷ Art. 151. É vedado à União: I - instituir tributo que não seja uniforme em todo o território nacional ou que implique distinção ou preferência em relação a Estado, ao Distrito Federal ou a Município, em detrimento de outro, admitida a concessão de incentivos fiscais destinados a promover o equilíbrio do desenvolvimento sócio-econômico entre as diferentes regiões do País;

⁸⁸ Art. 146-A. Lei complementar poderá estabelecer critérios especiais de tributação, com o objetivo de prevenir desequilíbrios da concorrência, sem prejuízo da competência de a União, por lei, estabelecer normas de igual objetivo.

⁸⁹ Registre-se que a Emenda Constitucional nº 132/2023 unificou a tributação sobre o consumo em dois tributos: Imposto sobre Bens e Serviços e Contribuição sobre Bens e Serviços, que substituirão o ICMS, e que tem entre seus princípios a busca pela neutralidade (art. 156-A, §1º).

⁹⁰ Art. 155. § 2º O imposto previsto no inciso II atenderá ao seguinte: III - poderá ser seletivo, em função da essencialidade das mercadorias e dos serviços; Art. 153. § 3º O imposto previsto no inciso IV: I - será seletivo, em função da essencialidade do produto.

⁹¹ Art. 153. § 4º O imposto previsto no inciso VI do *caput*: I - será progressivo e terá suas alíquotas fixadas de forma a desestimular a manutenção de propriedades improdutivas; II - não incidirá sobre pequenas glebas rurais, definidas em lei, quando as explore o proprietário que não possua outro imóvel.

progressividade em razão do valor do imóvel (possibilitando que pessoas de renda mais baixa recolham valores menores), e a diferenciação de alíquotas de acordo com a localização e o uso do imóvel⁹². O art. 182, §4º, II impõe IPTU progressivo no tempo para imóvel não edificado, subutilizado ou não utilizado, para que o proprietário promova o seu adequado aproveitamento, privilegiando a função social da propriedade⁹³.

Existe ainda a possibilidade de diferenciação de alíquotas do Imposto Sobre a Propriedade de Veículos Automotores (“IPVA”), em razão do tipo do veículo e sua utilização⁹⁴; e o art. 179 da Constituição prevê o tratamento tributário diferencial para as microempresas e empresas de pequeno porte, algo que foi efetivado pela Lei Complementar 123/06, que instituiu o Simples Nacional⁹⁵.

A Emenda Constitucional nº 132/2023, que tratou da reforma dos tributos incidentes sobre o consumo, adicionou o inciso VIII ao art. 153, criando o Imposto Seletivo, de competência da União, que deverá onerar a produção, extração, comercialização ou importação de bens e serviços prejudiciais à saúde ou ao meio ambiente – tributo que já nasce com função extrafiscal.

Não há dúvida que a Constituição Federal Brasileira abraça a utilização dos tributos para consecução de fins diversos da mera arrecadação, constituindo as normas tributárias como instrumentos de intervenção na economia nacional.

Registre-se que por serem normas tributárias com finalidade diversa da arrecadação, as normas extrafiscais não se submetem ao mesmo regramento constitucional das normas fiscais. Normas extrafiscais não são fundamentadas no princípio da capacidade contributiva, mas pelo princípio da proporcionalidade/razoabilidade. Em algumas situações, não se submetem aos princípios da legalidade, anterioridade ou vedação ao confisco (como no caso do IPI

⁹² Art. 156. § 1º Sem prejuízo da progressividade no tempo a que se refere o art. 182, § 4º, inciso II, o imposto previsto no inciso I poderá: I – ser progressivo em razão do valor do imóvel; e II – ter alíquotas diferentes de acordo com a localização e o uso do imóvel.

⁹³ Art. 182. § 4º É facultado ao Poder Público municipal, mediante lei específica para área incluída no plano diretor, exigir, nos termos da lei federal, do proprietário do solo urbano não edificado, subutilizado ou não utilizado, que promova seu adequado aproveitamento, sob pena, sucessivamente, de: II - imposto sobre a propriedade predial e territorial urbana progressivo no tempo;

⁹⁴ Art. 155. § 6º O imposto previsto no inciso III: II - poderá ter alíquotas diferenciadas em função do tipo e utilização.

⁹⁵ Art. 179. A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios dispensarão às microempresas e às empresas de pequeno porte, assim definidas em lei, tratamento jurídico diferenciado, visando a incentivá-las pela simplificação de suas obrigações administrativas, tributárias, previdenciárias e creditícias, ou pela eliminação ou redução destas por meio de lei.

majorado de 300% sobre cigarros), a fim de possibilitar uma mais ágil intervenção do Estado na economia.

As possibilidades de uso da extrafiscalidade são amplas, bastando existir fundamento constitucional que justifique a instituição da norma tributária. Dentre os fundamentos se destacam dois: a proteção ao meio ambiente, que é possivelmente a maior vertente de uso das normas extrafiscais; e a tutela de questões ambientais, como erradicação da pobreza, fomenta do emprego e respeito à dignidade da pessoa humana.

O próximo tópico abordará as possibilidades de uso dos tributos para proteção dos dois fundamentos descritos acima.

3.3.1. Extrafiscalidade em questões socioambientais

Diante da constatação de que a atuação do ser humano sobre o meio ambiente tem trazido consequências nocivas, como o aumento do efeito estufa e da temperatura global, é evidente que o direito precisa ser utilizado para a tutela ambiental. Tendo em vista que o Estado brasileiro é o promotor do desenvolvimento, nos termos da Constituição Federal, e o garantidor dos direitos fundamentais sociais trazidos no texto, o poder público precisa se valer de todos os meios disponíveis para buscar efetivá-los.

Considerando que a tributação é o mais importante instrumento de intervenção do Estado na economia, é certo que deve ser utilizada na tutela das questões socioambientais, como será descrito a seguir.

3.3.1.1 Proteção ambiental através de normas tributárias

Na Constituição Federal Brasileira, o meio ambiente é tutelado através de capítulo próprio (cap. VI) inserido no Título VIII, que trata da ordem social e traz os preceitos constitucionais relativos a questões vitais, como saúde, seguridade social e educação. É nítida a preocupação do legislador constitucional com o meio ambiente, sem falar nas diversas convenções internacionais ambientais, com destaque especial para a conferência Eco-1992, realizada no Rio de Janeiro.

No art. 170, VI, a Constituição prevê o tratamento diferenciado de produtos e serviços de acordo com seu impacto ambiental, em que produtos poluentes devem ter

sua produção e circulação dificultada, enquanto produtos verdes, limpos, devem ser estimulados.

A tutela do meio ambiente necessita de uma abordagem ampla, conjunta, composta por diferentes ramos do direito em conjunto com fatores sociais, políticos e econômicos⁹⁶. Para tanto, devem ser utilizados diversos instrumentos, representados por medidas de proibição (leis, decretos e regulamentos), controle (licenciamento ambiental, cadastros, etc.) e estímulo (instrumento econômicos, como a tributação).

O Estado brasileiro deve perseguir o estabelecimento de um meio ambiente ecologicamente equilibrado, assegurando às gerações futuras a possibilidade de vida em abundância, com qualidade. Para tanto, cabe ao Estado também o dever de estimular a participação da sociedade, tendo em vista a existência de instrumentos normativos e econômicos que podem moldar as relações sociais⁹⁷.

Nesta pesquisa, o termo “tributação ambiental” é designado para tratar da utilização da função extrafiscal de normas tributárias para proteção do meio ambiente. Um tributo ambiental advém de uma norma tributária extrafiscal cujo objetivo é intervir na economia para tutelar o meio ambiente, seguindo os mandamentos constitucionais.

A ideia é que o tributo ambiental interfira no ordenamento econômico, exercendo controle sobre ele para garantir a tutela do meio ambiente e a promoção do desenvolvimento sustentável – auxiliando o desenvolvimento econômico (que também é um objetivo constitucional), mas garantindo que o meio ambiente seja protegido⁹⁸.

Quando se propõe um tributo ambiental, pensando na utilização extrafiscal da norma tributária, o objetivo deve ser a mudança de comportamento dos particulares, para haver redução ou extinção do dano ambiental causado pelo comportamento que se busca coibir. Caso assim não seja, a norma na verdade estará mascarando uma nova imposição tributária com fins arrecadatórios, que não pode ser caracterizada como ambiental⁹⁹.

⁹⁶ LIMA; BASSO, op. cit.

⁹⁷ ALMEIDA, G. C. B. de. **A extrafiscalidade na tributação ambiental**: um instrumento eficaz para a realização do desenvolvimento sustentável. Dissertação de mestrado em direito. Universidade de Caxias do Sul. Caxias do Sul : 2003.

⁹⁸ BASSO, A. P.; EISSLER, L. D. Tributação ambiental: uma análise a partir de medidas aplicadas na europa. In: **Direito ambiental**: racionalidade e territorialidade / organização Fernando Joaquim Ferreira Maia, Talden Farias – São Paulo : Editora Dialética, 2022.

⁹⁹ Ibidem.

A tributação ambiental adequa as normas tributárias com a finalidade de preservar o meio ambiente, possibilitando ao contribuinte a escolha entre o agravamento ou a redução de sua carga tributária mediante alteração de suas condutas – visando sempre que a conduta socialmente desejada seja escolhida¹⁰⁰.

Um exemplo de uso correto da tributação ambiental é a instituição de subsídios que visem tornar técnicas renováveis e ambientalmente desejáveis mais acessíveis, visando incremento na competitividade desses produtos¹⁰¹. Nesse caso a norma que isenta tal produto ou diminui as alíquotas aplicáveis a ele possui a finalidade de facilitar a substituição de produtos poluidores por produtos verdes. Seu objetivo é tutelar o meio ambiente, seguindo os preceitos constitucionais que tratam da matéria (art. 170, VI, por exemplo).

A tutela do meio ambiente através da tributação pode ser feita mediante instituição de um novo tributo, ou pela adequação de tributos já existentes¹⁰² – aumentando ou diminuindo as alíquotas incidentes sobre determinados produtos e serviços.

Os tributos podem ser utilizados para coibir atividades poluentes, através da majoração da tributação sobre produtos e serviços considerados sujos, para que tenham seu preço elevado, desencorajando seu consumo; e/ou incentivar alternativas verdes, através de subsídios que tornem o preço desses produtos mais atrativos ao consumidor.

Destaque-se que na conceituação adotada por esta pesquisa, não se considera relevante para fins de caracterização de um tributo socioambiental, o destino da arrecadação obtida com aquela cobrança tributária. Como exposto anteriormente, a identificação de um tributo socioambiental se dá pela finalidade da norma tributária.

Seguindo a mesma linha em que afirma existir a extrafiscalidade “própria” e a “imprópria”, José Casalta Nabais¹⁰³ faz a diferenciação entre os “verdadeiros tributos ambientais” e “falsos tributos ambientais”, com os primeiros sendo aqueles tributos cuja finalidade materializa diretamente uma política ecológica; e os falsos os tributos ambientais cujo objetivo é captar ou arrecadar receitas, mesmo que as verbas sejam utilizadas para realização de políticas ecológicas.

¹⁰⁰ LIMA; BASSO, op. cit.

¹⁰¹ BASSO; EISSLER, op. cit.

¹⁰² Ibidem.

¹⁰³ NABAIS, J. C. **Tributos com fins ambientais**. Instituto de Ciências Jurídico-Políticas : 2008.

Peralta afirma existirem os tributos ambientais *lato sensu* e *stricto sensu*. Os últimos, também classificados de tributos ambientais “próprios” seriam aqueles que possuem finalidade predominantemente extrafiscal; enquanto os tributos ambientais *lato sensu* são tributos que visam a arrecadação, mas possuem algum caráter ecológico¹⁰⁴.

São tributos ambientais aqueles cuja finalidade seja a preservação do meio ambiente, ou seja, aqueles caracterizados como tributos extrafiscais com objetivo de moldar o comportamento dos agentes privados para privilegiar condutas ambientalmente favoráveis, ou desincentivar práticas nocivas. Tributos com fatos geradores que envolvam o meio ambiente, mas que tenham o objetivo de arrecadação, não podem ser considerados tributos ambientais – caindo na vala da “falsidade” apontada por Nabais.

3.3.1.2 Tributação como ferramenta de tutela social

A tributação representa uma das ferramentas jurídico-econômicas mais poderosas e eficazes para moldar comportamentos e promover o bem-estar coletivo. Além de sua função fiscal (arrecadar), tem o poder de promover diversos resultados práticos à população, atuando na redistribuição de riqueza, diminuição da desigualdade e formação de programas de segurança social para as pessoas em situação de maior vulnerabilidade.

Na perspectiva mais contemporânea, tributo não é meramente um fenômeno financeiro ou monetário, mas sim um meio de concretização do Estado Democrático de Direito, ao servir para alcançar os objetivos fundamentais estabelecidos no texto constitucional.

A tributação ganha legitimidade por ser um mecanismo essencial para a manutenção do Estado, evitando a desintegração da sociedade e contribuindo para a efetivação dos direitos humanos.

A política fiscal é vital como ferramenta para a redistribuição de riqueza pelo Estado, sendo um meio de intervenção estatal na economia. Isso ocorre de duas maneiras principais: por meio do uso dos recursos provenientes dos tributos para

¹⁰⁴ PERALTA, C. E. Tributação Ambiental no Brasil. Reflexões para esverdear o sistema tributário brasileiro. In: **Revista de Finanças Públicas, Tributação e Desenvolvimento** – RFPTD. v. 3, n.3, Rio de Janeiro: 2015.

financiar programas sociais que promovam a mobilidade social, e pela imposição de tributos diretos sobre a manifestação de riqueza, como o ITCMD e o Imposto sobre Grandes Fortunas (IGF) – este último nunca regulamentado no Brasil, apesar de presente no texto constitucional.

A análise de seus pressupostos torna evidente que a realização desses objetivos constitucionais, como a promoção do desenvolvimento, da justiça social e a redução da desigualdade, é o fundamento de legitimidade da tributação dentro do Estado Democrático de Direito.

O termo “tributação social” é designado para tratar da utilização de normas tributárias para proteção social. Pelo objeto da pesquisa, privilegia-se a análise da utilização da função extrafiscal dos tributos. Considera-se “tributo social” aquele cuja norma tributária foi instituída com o objetivo principal de intervir na economia para tutelar o meio social.

Um exemplo, na forma de incentivo, é a tabela progressiva e as normas de isenção do imposto sobre a renda pessoa física, que resguarda a capacidade econômica da população de baixa renda ao diminuir o valor a recolher. Na forma de sanção negativa, é a Contribuição Previdenciária Patronal relativa aos riscos de acidente de trabalho (“GILRAT”), que é majorada em até duas vezes ou diminuída pela metade em razão da quantidade de afastamentos previdenciários acidentários de empregados da empresa. Fica claro que a norma possui o objetivo de alertar as corporações e incentivar a adoção de medidas que evitem acidentes.

Neste trabalho, é defendida a ideia de que existe uma função social das corporações, de forma que sua responsabilidade não se restringe ao pagamento de tributos e compliance de normas ambientais. A empresa, enquanto fenômeno econômico que utiliza força de trabalho humano, deve visar não apenas o lucro, objetivando também a melhoria da qualidade de vida de seus empregados. Para isso é preciso ter atenção não apenas às pautas sociais externas, mas buscar auxiliar o processo de emancipação social das pessoas envolvidas na organização.

A utilização da tributação social nesse contexto envolve a criação de normas tributárias que facilitem a adoção de práticas que promovam o desenvolvimento sustentável, como a instituição de incentivos fiscais (através da diminuição de alíquotas incidentes sobre a folha de pagamento ou do Imposto de Renda da Pessoa Jurídica “IRPJ”, por exemplo) para empresas com práticas trabalhistas socialmente

responsáveis, aumentando a competitividade da força de trabalho humana frente às novas tecnologias¹⁰⁵.

3.4. Fundamentos econômicos da tributação socioambiental

Pagar tributos é um dever de cidadania, e, portanto, é algo inevitável, compulsório. Entretanto, em regimes democráticos, deve partir da sociedade a escolha sobre o que os tributos incidirão, e em que medida, considerando os objetivos instituídos na Constituição.

É preciso que o povo (através de seus representantes) decida quais serão os fatos jurídicos tributáveis (ou fatos geradores, de acordo com a doutrina clássica), as bases de cálculo de apuração dos tributos e suas alíquotas, e as situações a privilegiar ou desincentivar, que devem ser definidos pela legislação, e podem ser alterados mediante processo legislativo regular.

Ao longo da história, a tributação sempre foi tema controverso. Os tributos majoritariamente foram vinculados à arrecadação estatal e ao custeio de despesas públicas diversas, possuindo estigma negativo para a população. O debate público, portanto, pouco questionou acerca do *que* é taxado, focando principalmente em *quanto* a população é taxada¹⁰⁶.

Tendo em vista a possibilidade de uso extrafiscal dos tributos, o debate sobre o *que* é taxado é igualmente importante. Através dos tributos, o poder público pode selecionar situações socialmente desejáveis, que merecem ser incentivadas, e atividades prejudiciais ao bem-comum, que podem ser coibidas.

O tributo é um instrumento econômico, que configura um método de intervenção do Estado na economia, como será melhor trabalhado nos tópicos seguintes.

3.4.1. Uso da tributação para indução de comportamentos

¹⁰⁵ Afinal de contas, em época de crescente robotização dos meios de produção e uso de inteligência artificial para substituir postos de trabalho humano, a melhor política social passa a ser a geração de emprego.

¹⁰⁶ REPETTO, op. cit.

Economia, política e tributação são áreas correlatas, intimamente ligadas. Analisando os sistemas tributários ao redor do mundo, é difícil encontrar normas que não sejam influenciadas por fatores econômicos, seja em esfera federal, estadual ou local (no Brasil, municipal). Na própria formulação das bases dos sistemas tributários é inevitável considerar fatores econômicos, sociais e políticos, principalmente depois do advento do Estado de bem estar social, com consolidação da ideia de intervenção do Estado na economia¹⁰⁷.

Nesse contexto, fatores econômicos precisam ser analisados para justificar (ou não) a instituição de tributos socioambientais – afinal, o objetivo desses tributos é induzir comportamentos, tratando-se de um instrumento econômico com finalidade indutora.

Isso porque parte-se do pressuposto de que a instituição de tributos (ou sua majoração e diminuição) e de incentivos fiscais podem influenciar decisões econômicas, facilitando a escolha de opções mais adequadas social e ambientalmente.

A premissa é que os agentes econômicos realizam suas escolhas majoritariamente através de análise do custo x benefício daquela opção, e tendem a optar pelo interesse econômico individual (teoria do *homo economicus*)¹⁰⁸.

Para Hugo Machado de Brito Segundo¹⁰⁹:

Entende-se por *homo economicus*, como dito, a idealização de um ser humano que toma decisões com base, apenas, em seu próprio interesse, ou, em outras palavras, ponderando aquilo que tem a ganhar e perder, diante das diversas opções ou alternativas possíveis, sem cometer erros de julgamento e sem se deixar levar por fatores outros que não o dos ônus e bônus econômicos inerentes a cada opção. A escolha “racional”, feita nesses termos, seria a daquele caminho que trouxesse as menores perdas e os maiores ganhos para o sujeito que decide, presumidamente sempre preocupado apenas consigo mesmo.

No contexto do *Homo Economicus*, o uso extrafiscal de um tributo é um instrumento econômico baseado no modelo de incentivos, que pode ser utilizado para aproveitar a força do mercado para melhorar o meio ambiente e fomentar questões sociais, possivelmente com baixo custo para o Estado¹¹⁰.

¹⁰⁷ BRIGGS, op. cit.

¹⁰⁸ SEGUNDO, H. de B. M. Ciência do direito tributário, economia comportamental e extrafiscalidade. **Revista brasileira de políticas públicas**, v. 8, nº 2, agosto. Brasília : 2018.

¹⁰⁹ Ibidem, p. 648.

¹¹⁰ REPETTO, op. cit. p. 15. No original: “one of several incentive-based instruments of environmental policy. If applied appropriately, they can harness market forces in support of environmental improvement, and promote cost-effective control of environmental problems”.

Os fundamentos legais e constitucionais da tributação socioambiental são claros, inquestionáveis, tendo em vista a necessidade global de proteção ao meio ambiente e os objetivos sociais de erradicação da pobreza, melhoria da vida humana, entre outros. A forma de alcançar tais objetivos e a eficiência dos meios escolhidos, no entanto, são objetos de debates e pesquisas em todo o mundo.

A seguir serão abordados os fundamentos econômicos que justificam a utilização de tributos para proteção do meio ambiente e fomento de questões sociais.

3.4.1.1 Explicação econômica da tributação ambiental

Acerca da defesa do meio ambiente, existe um consenso cada vez maior entre a doutrina especializada – e os órgãos governamentais que tratam da tributação – de que os modelos tradicionais de proteção, baseados em iniciativas regulatórias de controle, precisam ser suplementados por instrumentos econômicos. Majoritariamente, o instrumento econômico escolhido pelos países tem sido a tributação¹¹¹.

A ideia de taxar de forma especial atividades poluentes foi introduzida desde o início das discussões acerca de políticas ambientais, em 1920, por Pigou¹¹². Tal autor, baseado no princípio do poluidor-pagador¹¹³, afirmou que a tributação sobre poluentes deve ser igual ao Dano Marginal Ambiental causado pelo próprio contribuinte, de modo que o poluidor pague pelo custo socioambiental arcado pela sociedade com relação às suas atividades¹¹⁴.

Segundo a tese iniciada por Pigou, a doutrina considera que tributos e outras cobranças ambientais são mecanismos criados para resolver falhas de sistema que ocorrem quando atores individuais não são cobrados pelos custos integrais de suas

¹¹¹ CLERCQ, M.; The political economy of green taxes: the Belgian experience. **Environmental and resource economics** 8, p. 273-291. Gent – Bélgica, 1996.

¹¹² Por isso os tributos ambientais que majoram atividades poluentes são reconhecidos como “Pigouvean taxes”.

¹¹³ Segundo o qual o agente de atividades poluidoras deve “indenizar” monetariamente a sociedade, a fim de evitar que o Estado – e, portanto, a coletividade – suporte o ônus de reparar os danos ambientais causados pela atividade daquele poluidor. A ideia parte de uma premissa de justiça, baseada na tese de que se o poluidor está se beneficiando economicamente da poluição, a coletividade não pode ser compelida a custear a reparação daquele dano, mas sim o próprio agente, que é o beneficiário da atividade.

¹¹⁴ SCHOB, op. cit.

atividades – deixando o prejuízo para a sociedade, que passa a arcar com parte de tais custos¹¹⁵.

Robert Repetto¹¹⁶ afirma que

[...] em comunidades em que a coleta e tratamento do lixo é financiada por tributos locais baseados no tamanho da propriedade, os contribuintes pagam uma quantia fixa por ano, quer gerem uma grande quantidade de lixo ou nenhum. Os contribuintes têm pouco incentivo para ajustar a quantidade de dejetos gerados e para reduzir o custo público com o tratamento do lixo, ainda que um volume total mais alto de lixo crie custos totais significativamente mais altos para a sociedade. (tradução nossa)

Segundo o entendimento acima, a taxa de coleta de resíduos (TCR), cobrada pelos municípios brasileiros através de alíquota fixa, representa um tributo economicamente ineficiente, por não ser capaz de induzir o contribuinte a produzir quantidade menor de lixo.

Um contribuinte que produz uma alta quantidade de lixo traz custos maiores para o Estado, mas não paga proporcionalmente por isso. Outro contribuinte, adepto de coleta seletiva e reciclagem, que produz pouco – ou nenhum – lixo a ser coletado pelo Estado, paga igualmente a alíquota fixa, apesar de gerar custos menores. Não há uma correlação direta entre o custo da atividade e a cobrança tributária vinculada, não existindo, portanto, qualquer motivação econômica para se produzir menos lixo – algo que seria benéfico ao meio ambiente, e que é o objetivo do tributo ambiental.

Essa falta de responsabilização direta individual é importante em relação a problemas ambientais, uma vez que os recursos naturais em regra constituem direitos difusos, pertencentes à coletividade, e não podem ser divididos em parcelas privadas. Ou seja, quando estes recursos (como o ar e água dos oceanos) são prejudicados por particulares, o prejuízo é suportado difusamente por toda a coletividade, enquanto o beneficiário é apenas o poluidor – que em geral dá destinação econômica à poluição, utilizando-a em atividade comercial.

¹¹⁵ REPETTO, op. cit.

¹¹⁶ Ibidem, p. 07. No original: “in communities where rubbish collection and disposal is financed through local property taxes, individual house- holds pay the same annual amount whether they generate a lot of trash or a little. They have little incentive to adjust the amount of trash they generate to reduce waste-handling costs, even though a larger total volume of trash creates substantially higher total costs for the community”.

A menos que haja alguma política pública baseada em sistemas de cobranças (ou subsídios¹¹⁷), dificilmente esses prejudicadores serão responsabilizados por suas ações, por não serem economicamente estimulados a poluir menos¹¹⁸.

A finalidade constitucional do tributo ambiental, que é diminuir a poluição, é mais facilmente alcançada se houver a gradação da cobrança de acordo com o grau de poluição da atividade. Quanto maior a poluição, maior será o tributo, algo que desestimulará a realização daquelas atividades mais poluidoras, que possuirão alta carga tributária.

Uma questão econômica adicional é que as receitas vinculadas a tributos ambientais podem ser utilizadas para compensar distorções caracterizadas por cidadãos que são desproporcionalmente afetados por cobranças de tributos, por pagarem alta carga tributária sem dar causa à poluição. Por exemplo, as receitas dos tributos ambientais podem ser utilizadas para melhorar o transporte público – tendo em vista que usuários do transporte público pagam seus tributos normalmente, mas contribuem muito menos à poluição do ar do que usuários de carros. Da mesma forma, usuários que façam a separação do lixo de acordo com as possibilidades de reciclagem podem ser compensados, por contribuírem para a diminuição dos gastos com tratamento do lixo¹¹⁹. Essa possibilidade não se relaciona com o objetivo principal do tributo ambiental – que é proteger o meio ambiente – mas pode ser interessante para a sociedade.

Em razão do alto impacto que instrumentos econômicos trazem, é amplamente aceito entre a doutrina internacional que tributos ambientais representam uma medida eficiente para proteção do meio ambiente, com eficácia superior à clássica ideia de instrumentos ambientais políticos baseados em regulamentos de controle¹²⁰. Existe o entendimento de que para “uma forte política ambiental (que diminua severamente setores sujos da economia), o instrumento dominante deve ser a tributação”¹²¹.

¹¹⁷ No caso de tributos ambientais que majoram produtos ou serviços sujos, o poluidor é cobrado diretamente, ressarcindo a coletividade por seus atos. No caso de subsídios, a coletividade suporta o ônus (ainda que temporariamente) de deixar de receber determinado tributo, para que o poluidor substitua sua atividade poluente por outra ambientalmente adequada. O argumento é que deixar de receber tributo daquele poluidor para que ele troque sua atividade é mais barato – e mais eficiente – do que deixá-lo poluir e posteriormente lidar com os efeitos da poluição. O benefício para a sociedade é a diminuição da poluição.

¹¹⁸ REPETTO, op. cit.

¹¹⁹ Ibidem.

¹²⁰ SCHOB, op. cit.

¹²¹ SUSANNE, D.; SCHRODER, P. J. H.; How to turn an industry green: taxes versus subsidies. **Deutsches Institut fur Wirtschaftsforschung discussion papers** n. 341, p. 177-202. Berlim –

Isso porque existem basicamente duas formas de induzir os produtores (a criar e produzir) e consumidores (a consumir) a substituir produtos sujos por alternativas ambientalmente adequadas: medidas regulatórias de controle, como as proibições, que são medidas governamentais sem mecanismos de mercado; e os instrumentos voltados ao mercado, como tributos majorados e subsídios¹²². Em geral, os instrumentos de mercado são preferíveis.

Os instrumentos econômicos partem do racional de que a modificação direta nos preços de produtos verdes e sujos pode induzir os agentes de mercado a alterarem suas decisões, de forma menos drástica e mais natural do que as medidas regulatórias, tendo em vista que apesar de induzir comportamentos, mantém a liberdade de escolha¹²³.

Existe um fato óbvio: qualquer aumento de tributação de um produto “sujo”, seja nos insumos utilizados na produção ou no próprio produto em si irá aumentar o valor final do produto, tornando-o menos atrativo ao consumidor e menos rentável ao vendedor (pelo aumento do custo e consequente diminuição da margem de lucro).

O aumento do preço irá incentivar o consumidor a buscar alternativas mais baratas, e, a diminuição do consumo daquele bem irá induzir o fornecedor a produzir e ofertar menos unidades daquele produto sujo¹²⁴.

Percebe-se que qualquer proporção indesejada entre produtos verdes e sujos pode ser alterada através da taxação dos produtos sujos (pela majoração e/ou instituição de novos tributos) ou por subsídios (incentivos fiscais) aos produtos verdes¹²⁵; restando saber qual das duas formas (majoração ou incentivos) pode ser mais eficiente para fins ambientais. Não há consenso doutrinário sobre o tema.

Sobre o assunto, estudo realizado por pesquisadores alemães concluiu que:

Se a proporção entre produtos verdes e sujos for muito favorável, ou seja, se os produtos verdes estiverem praticamente banindo as alternativas sujas do mercado, então a majoração tributária sobre os produtos sujos deve ser o instrumento dominante escolhido [...]. Por outro lado, [...], identificamos que subsídios representam a melhor opção se os consumidores inicialmente possuem fortes preferências pelos produtos sujos¹²⁶. (tradução nossa)

Alemanha, 2003. p. 177. No original: “For a strong green policy (a severe reduction of the dirty sector) a tax is the dominant instrument”.

¹²² Ibidem.

¹²³ Ibidem.

¹²⁴ REPETTO, op. cit.

¹²⁵ SUSANNE; SCHRODER, op. cit.

¹²⁶ SUSANNE; SCHRODER, op. cit. p. 197. No original: “If the green ratio is very strict, meaning that it nearly bans dirty variants from the market, then taxes are the welfare-dominant instrument for all parameter constellations [...]. On the other hand, [...] we find that subsidies are superior as long as consumers initially have strong preferences for dirty goods”.

Se houver mercado em que os produtos verdes possuem preços competitivos, existindo uma preferência natural dos consumidores por estes, o aumento do preço dos concorrentes sujos provavelmente irá causar seu banimento, pela perda da competitividade de preço. Isso favoreceria a sociedade de duas formas: diminuindo a poluição causada pelos produtos sujos; e enquanto não houver seu banimento, aumentando as receitas públicas, de forma que a poluição causada pelos produtos sujos poderia ser compensada.

Entretanto, se os produtos sujos forem preferência dos consumidores em setores grandes e importantes para a economia (como no caso dos combustíveis), “um subsídio é a melhor ferramenta”¹²⁷, porque o aumento da tributação sobre os produtos sujos (como gasolina ou carros movidos à combustão) poderia trazer impactos financeiros significativos para a população.

A questão é tornar os produtos verdes mais atrativos aos consumidores, facilitando sua circulação, e não simplesmente taxar os produtos sujos – sob pena de caracterizar cobrança tributária com fins arrecadatórios, descaracterizando o tributo ambiental. Por isso é preferível que se busque o fortalecimento dos produtos verdes através de subsídios, que tornem seus preços mais atrativos frente aos líderes de mercado (sujos).

Pesquisadores estadunidenses concluíram que existem algumas circunstâncias nas quais tributos ambientais (políticas públicas de instituição e/ou majoração de tributos sobre produtos e serviços sujos) funcionam bem, por algumas particularidades, destacando as seguintes:

- Quando o problema ambiental é causado por atividades de diferentes atores, não interligados, por ser mais difícil controlar a poluição total através de tratativas individuais, como os processos de emissão de licenças, os procedimentos legais e as regulamentações diretas;
- Quando as ações de diferentes atores interligados contribuem de forma proporcional para o problema ambiental causado em conjunto por este grupo de atores, de forma que tratar individualmente “pontos críticos” ou “maus atores” específicos não traz resultados significativos;
- Quando os danos causados pela atividade poluente são razoavelmente bem compreendidos e vem de áreas já bem regulamentadas – ou seja, quando a poluição é conhecida e controlada, de forma é improvável que sejam encontrados danos catastróficos [...] se o nível daquela atividade aumentar; [...]
- Quando a dinâmica do problema ambiental está sendo alterada de forma rápida, de modo que qualquer solução regulamentar ficará rapidamente obsoleta;

¹²⁷ Ibidem, p. 177. No original: “a subsidy may be the superior tool”.

- Quando o comportamento relevante de cada ator puder ser monitorado com precisão, a um custo razoável, para que os tributos ambientais ligados à cada atividade possam ser individualizados de forma justa;
- Quando os regulamentos [...] trazendo níveis seguros de emissões ainda não estiverem em funcionamento [...]¹²⁸. (tradução nossa)

Nas situações supracitadas, as dificuldades de diminuir o dano ambiental através de medidas regulatórias indica que o melhor caminho a ser utilizado é a tributação. A majoração de tributos em algum ponto da cadeia econômica poderia desestimular as atividades poluentes de forma mais eficiente, alcançando o objetivo final que é a proteção do meio ambiente. Em situações diferentes, outras políticas baseadas em incentivos podem provavelmente atingir ganhos comparáveis em eficiência, com menos dificuldades administrativas de instituição e manutenção¹²⁹.

Ainda na busca de entender se a majoração de tributos pode ser mais eficiente do que políticas de incentivos, Fullerton e Metcalf¹³⁰ consideram que *Pigouvian Taxes* (tributos que majoram produtos e serviços não sustentáveis) são economicamente mais eficazes, por reduzirem a poluição de duas formas:

Primeiro, porque encorajam a diminuição de atividades poluidoras através do “efeito de substituição”, em que alternativas limpas substituem os insumos poluidores utilizados na produção. Esse efeito reduz a “poluição por unidade” produzida. Segundo, porque aumenta o custo global de produção que desencoraja a produção e o consumo de bens associados à poluição [esse segundo não diminui a poluição por unidade produzida, mas diminui o consumo dos bens poluentes]. Mesmo sem alterar a forma de produção do bem, esse segundo efeito também reduz a poluição. Por outro lado, subsídios reduzem a poluição apenas através da primeira forma, e não pela segunda. De fato, a diminuição dos custos de produção de produtos através de subsídios para introdução de insumos limpos pode inclusive ter o efeito de aumentar a produção dos bens¹³¹ [que podem não ser necessariamente

¹²⁸ REPETTO, op. cit. p. 09. No original: “When the environmental problem is caused by the activities of numerous heterogeneous parties, so that private negotiations, permit trading, legal proceedings, or direct regulations would be difficult. When each party's actions contribute more or less proportionately, unit for unit, to the overall problem, so particular “hotspots” or “bad actors” are not significant. When the overall damages resulting from the activity are reasonably well-understood and regular—when, that is, neither catastrophic damage thresholds nor rapidly decreasing marginal damage thresholds are likely to be encountered as the level of the activity increases. [...] When the dynamics of the environmental problem are changing, so that any regulatory solution would soon be obsolete. When the relevant behavior of each party can be monitored accurately at reasonable cost, so that incentive-based mechanisms linked to the level of the activity are enforceable. When a conflicting regulatory framework based on permitted technologies or emissions levels is not already functioning”.

¹²⁹ REPETTO, op. cit.

¹³⁰ FULLERTON, D.; METCALF, G. E. Environmental taxes and the double-dividend hypothesis: did you really expect something for nothing? **National bureau of economic research** working paper no. 6199. Cambridge/MA – Estados Unidos, 1997.

¹³¹ Ibidem, cit. p. 21. No original: “The Pigouvian tax reduces pollution through two channels. First, it encourages abatement activities through a “substitution effect,” as clean inputs replace pollution as an input to production. This effect reduces the pollution per unit of output. Second, it raises the overall cost of production through an “output effect” that discourages production and consumption of goods associated with pollution. Even without abatement activities, this output effect would reduce pollution. In

limpos, apesar da alteração dos insumos]. (comentários acrescidos)
(tradução nossa)

Para os autores, os tributos ambientais devem ser preferidos, uma vez que possuem efeitos mais amplos do que os subsídios, apresentando a ideia de que os subsídios apenas conseguem atuar no “efeito de substituição”, que também é alcançado pelos tributos ambientais, mas não conseguem alcançar a diminuição do consumo em geral, por não aumentarem o preço global do produto.

Os subsídios causariam a diminuição do preço de produtos limpos, induzindo os consumidores a trocar os produtos sujos por alternativas mais limpas, do mesmo modo que o aumento do preço do produto sujo (através de tributo ambiental) faria, mas não conseguiriam diminuir o consumo daquele determinado tipo de produto, que continuaria a ser consumido. Ou seja, o efeito produzido pelo tributo ambiental é mais amplo, podendo diminuir a poluição de duas formas¹³².

Uma alternativa interessante pode ser a combinação das duas estratégias. Subsidiar os insumos utilizados no processo de produção, para conseguir o efeito de substituição, e posteriormente taxar a circulação do produto não inteiramente verde, alcançando, assim, as duas formas de combate à poluição¹³³.

Porém, existe outro ponto a ser considerado na busca de uma resposta para a questão levantada (de qual das duas medidas é mais eficiente). Em geral, é difícil mensurar o sucesso de uma política ambiental, algo que pode frustrar os legisladores e dificultar iniciativas. Nesse contexto,

As ideias sem custo são especialmente atraentes. Se uma medida tributária ambiental não representa custos [ao contribuinte] nem receitas para o Estado, então o fardo de comprovar que tal medida é eficaz é diminuído: para justificar o custo benefício de um incentivo fiscal ambiental, basta indicar mínimos sinais de benefícios ambientais, e já estará comprovado que tal medida foi positiva¹³⁴. (tradução nossa)

Se uma nova política ambiental teve custo zero, e não onera a população, qualquer mínimo benefício ao meio ambiente a tornará positiva. É provável que seja

contrast, the Pigouvian subsidy reduces pollution only through the first abatement channel, not through the second output channel. In fact, the reduction in production costs [...] has the effect of raising output.”

¹³² Ibidem.

¹³³ Ibidem.

¹³⁴ Ibidem, p. 20. No original: “the no-cost idea is especially appealing. If revenue-neutral environmental tax policies are costless, then the burden of proof facing the policy maker is much reduced: to justify the environmental tax on benefit-cost grounds, it suffices to know the sign of the environmental benefits - to know that they are positive. If costs are zero (or negative), this guarantees positive net benefits. Thus the debate about the double-dividend reflects the desire to be able to make safe judgments about environmental reforms in the presence of uncertainty”.

significativamente mais fácil se aprovar uma medida ambiental tributária que represente um subsídio.

Ao aprovar uma medida que onere a população, como a instituição de um tributo sobre a emissão de carbono, o legislador estará sujeito à confirmação de sucesso ou não daquela medida – sob pena de ter introduzido instrumento econômico meramente arrecadatório e oneroso, que não cumpre os fins propostos. Por essas razões, provavelmente políticas públicas que envolvam a instituição de incentivos fiscais possuem maiores facilidades legislativas¹³⁵.

Isso varia de acordo com a localização. Existem evidências que indicam que países mais desenvolvidos apoiam mais facilmente questões ambientais, de forma que provavelmente cobranças tributárias diretas vinculadas à melhoria do meio ambiente e da vida social seriam mais aceitas nesses locais. Nesses países, o princípio do poluidor-pagador, segundo o qual o causador de atividade poluente deve custear as medidas necessárias para recuperação do meio ambiente, evitando que a sociedade suporte tal ônus, é amplamente aceito como justo e eficiente para questões ambientais, de modo que a instituição de tributos ambientais se torna mais fácil¹³⁶.

Governos locais estatisticamente são mais propensos do que os governos federais a instituírem tributos e outras cobranças ambientais, por uma questão óbvia: questões que afetam a qualidade de vida das pessoas em geral são tratadas localmente, por serem de competência dos estados e municípios, então estes entes se sentem mais legitimados a realizar cobranças nesse sentido¹³⁷. Isso indica que no Brasil, existiria mais facilidade de utilizar tributos estaduais (ICMS e IPVA, por exemplo) e municipais (IPTU, TCR, etc.) para majoração com fins ambientais.

¹³⁵ No entanto, segundo Robert Repetto (op. cit), é preciso analisar a forma que o tributo ambiental será apresentado à sociedade. Se os legisladores consultarem a população questionando quem é favorável ao aumento de tributos, ou à instituição de novos tributos ambientais, provavelmente a resposta será negativa. A sociedade já se sente saturada pelas cobranças tributárias atuais. Porém, se a pergunta for: você prefere ser tributado em cima do uso de energia, na quantidade de dejetos produzidos e em outras questões ambientais ao invés de pagar imposto sobre sua renda? É bem provável que a resposta seja positiva. Isso daria às pessoas uma forma clara de diminuir suas despesas com tributação: trocar as práticas ambientais “suja”, que passariam a ser taxadas em maior grau, por práticas ambientais limpas, cuja tributação seria mais barata (ou até isenta). Existiriam incentivos claros (e financeiros) a ações como coleta seletiva e reciclagem, diminuição do uso de água e energia, e uso de bicicletas ou de transporte público. Isso seria novidade. Nos dias atuais, uma pessoa física ou uma corporação só paga menos imposto de renda se tiver menos renda. Da mesma forma, a empresa só consegue diminuir a tributação sobre sua folha de pagamento se contratar menos funcionários.

¹³⁶ REPETTO, Robert. Op. cit.

¹³⁷ Ibidem.

Na prática, o exemplo internacional mostra que sistemas de majoração de cobranças tipicamente são utilizados para proteger recursos naturais, envolvendo questões como emissão de gases causadores do efeito estufa e o mal uso dos dejetos produzidos pela operação.

Na Malásia, por exemplo, existem cobranças que há mais de 20 anos protegem os rios dos dejetos produzidos por indústrias de borracha¹³⁸. Em Singapura, uma cobrança adicional para motoristas utilizarem estradas no centro da cidade durante horários de pico causou a redução de 73% no tráfego de veículos nas zonas restritas, ensejando, igualmente, a diminuição dos níveis de emissão de carbono¹³⁹.

A Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) passou a promover políticas gerais de proteção ao meio ambiente que envolvem a utilização de instrumentos econômicos, em particular a instituição de tributos e a oferta de subsídios para incentivar ou desestimular comportamentos¹⁴⁰.

Existe uma tendência mundial de aumento das alíquotas dos tributos indiretos (tributação sobre o consumo, que no Brasil é representada por ICMS, IPI, ISS, PIS e COFINS) incidentes sobre produtos considerados sujos ou que coloquem em risco a saúde individual das pessoas. Desde 2010 países como Dinamarca, Hungria, Finlândia, México e Reino Unido introduziram novos tributos ou aumentaram alíquotas nesse sentido, e os resultados têm sido positivos¹⁴¹.

É uma ideia relativamente fácil de implementar, tendo em vista que tributos com finalidade extrafiscal podem ser utilizados em diferentes pontos da cadeia de produção. A indústria pode sofrer aumento da tributação, através de mecanismos como a substituição tributária, que tornem o produto mais oneroso no início da circulação. Por outro lado, tributos indiretos, na sistemática de “valor agregado”, como é o caso do ICMS, PIS e COFINS, podem ser aumentados e cobrados do revendedor final, que vende ao consumidor. Produtos mais degradantes podem sofrer tributação em toda a cadeia.

Existem evidências que sugerem que o aumento da tributação e a instituição de políticas de preços são medidas altamente eficazes para reduzir o consumo de

¹³⁸ HAWKINS, op. cit.

¹³⁹ Ibidem.

¹⁴⁰ BASSO; EISSLER, op. cit.

¹⁴¹ BEECH, J.; COOPER, E.; HOLMES, J.; MCKENNA H. **What role do taxes and regulation play in promoting better health?** TheKing'sFund: ideas that change health and care, march 2020. Londres – Inglaterra, 2020.

produtos maléficos à saúde humana – como, por exemplo, bebidas alcoólicas e cigarros¹⁴².

Os fundamentos devem se aplicar também para produtos maléficos ao meio ambiente, taxados através de tributos ambientais – de forma que é provável que a eficiência seja também positiva, guardadas as devidas proporções¹⁴³.

Robert Repetto traz três exemplos de uso da tributação que poderiam ser facilmente incorporados e que fariam a população e as corporações diminuir comportamentos destrutivos ao meio ambiente:

(1) taxas de coletas de lixo escalonadas de acordo com a quantidade produzida, no sistema 'pague por sacola', que diminuiria a quantidade de dejetos sólidos coletados pelos municípios; (2) cobrança de pedágio [ou outra espécie tributária] nas horas de maior congestionamento, para reduzir a quantidade de carros em circulação e a poluição do ar em áreas urbanas; (3) *carbon taxes*, para reduzir a emissão de dióxido de carbono e encorajar eficiência energética¹⁴⁴. (tradução nossa)

Segundo estudos baseados em estatísticas de consumo e de circulação de veículos, se aplicados na forma proposta, os três tributos ambientais descritos na citação supracitada poderiam gerar US\$ 100 bilhões de dólares de receita por ano nos Estados Unidos da América (EUA). Esta seria repartida entre o Governo Federal, os estados e as cidades, além dos ganhos ao meio ambiente causados pela indução de comportamentos¹⁴⁵.

Em que pese o sucesso doutrinário dos tributos ambientais, na maioria dos Estados a maior parte da proteção ambiental ainda é feita através de medidas regulatórias de controle, existindo poucos instrumentos baseados na regulação do mercado¹⁴⁶.

3.4.1.2. Justificativa econômica da tributação social

¹⁴² BEECH, *et al.* Op. cit.

¹⁴³ Note-se que produtos maléficos à saúde humana, como bebidas alcoólicas, cigarros e refrigerantes são produtos não essenciais, fato que possibilita um aumento significativo da tributação sem grandes prejuízos à população. Produtos essenciais, como combustíveis fósseis (nos dias atuais) proporcionam maiores dificuldades à taxação, algo que pode diminuir a eficiência do tributo ambiental.

¹⁴⁴ REPETTO, op. cit. p. 07. No original: "(1) pay-by-the-bag household collection charges to reduce the amount of solid waste that municipalities must dispose of; (2) rush-hour tolls to reduce congestion and air pollution on urban highways; and (3) carbon taxes to reduce carbon dioxide emissions and encourage energy-efficiency".

¹⁴⁵ Ibidem.

¹⁴⁶ FULLERTON; METCALF, op. cit.

Existe uma forte ligação entre tributação e direitos sociais, considerando que é majoritariamente através do tributo que o Estado custeia suas despesas, obtendo as receitas necessárias para implantação e manutenção de programas sociais.

Observa-se que o caráter social de alguns tributos inseridos no texto constitucional, como o ITCMD cobrado sobre heranças, que foi instituído para arrecadação, mas visa também a redistribuição de riqueza, possibilitando que o Estado tenha recursos para, por exemplo, promover programas sociais de erradicação da pobreza. Na mesma linha segue o IGF, que apesar de constar no texto constitucional, nunca foi regulamentado.

Entretanto, seguindo o mesmo entendimento adotado no tópico anterior, quando se fala em “tributação social” se quer referir a políticas de intervenção estatal na economia veiculadas através de normas tributárias indutoras cuja finalidade é tutelar questões sociais, e não arrecadar. É a utilização da função extrafiscal dos tributos para incentivar comportamentos que favoreçam a diminuição da desigualdade social, a manutenção da vida digna e o atendimento nas necessidades básicas da população; e reprimir comportamentos contrários aos interesses da sociedade.

Na prática, pode ser instrumentalizada, por exemplo, através da instituição de subsídios que isentem de contribuição previdenciária patronal as verbas trabalhistas pagas a empregados portadores de deficiência ou oriundos de comunidades socialmente vulneráveis, a fim de incentivar a contratação destes trabalhadores. De outro lado, pode ser feita também a majoração de alíquotas ou instituição de outros tributos para empresas com histórico de acidentes de trabalho e desrespeito aos direitos humanos. As possibilidades são diversas, desde que o objetivo seja claro: alterar o entorno social pela indução de comportamentos; e não meramente arrecadar.

O fundamento constitucional é indiscutível, tendo em vista o estabelecimento do Estado de bem-estar social e a colocação do Estado brasileiro como promotor do desenvolvimento, da igualdade e da justiça – como no preâmbulo da Constituição Federal – e os princípios inseridos na ordem econômica e financeira.

3.4.1.3. Teoria do duplo dividendo e o problema da arrecadação

Revisando a doutrina internacional acerca de tributos socioambientais, percebe-se uma correlação entre as duas áreas, materializada através da tese do “duplo dividendo”, que pregava, em breve resumo, que as receitas decorrentes do

aumento da tributação sobre atividades poluentes poderiam ser utilizadas também para diminuir outros tributos, trazendo benefícios sociais diretos para a vida da população. Pois, além de sua função principal (primeiro dividendo), que é proteger o meio ambiente, o tributo teria um segundo benefício, que seria aumentar a eficiência econômica do sistema tributário diminuindo a cobrança de outros tributos que causam distorções de mercado, por influenciarem a oferta de mão de obra (tributação sobre a folha de pagamento) e decisões de investimento (imposto de renda).

Aqui não se trata de um indicador de eficácia ambiental – não se está afirmando que para fins de proteção ao meio ambiente (que é o objetivo do tributo ambiental) as *Pigouvian Taxes* são mais eficientes; o que se está citando é que economicamente falando, os tributos ambientais são interessantes por permitir que suas receitas possibilitem outros benefícios à sociedade, além da proteção ambiental.

As distorções econômicas citadas são reações do mercado a medidas governamentais. O aumento da tributação sobre a folha de pagamento pode diminuir a oferta de empregos, por onerar o empregador, diminuindo sua capacidade de contratar um número maior de empregados. Da mesma forma, o aumento do imposto de renda incidente sobre algumas opções de investimento pode diminuir o capital alocado naquele determinado produto.

As duas situações representam distorções de mercado, por não serem movimentos “naturais”. Nos dois casos, o mercado está reagindo a fatores externos, que são decisões tomadas pelo governo.

Existem estudos que mostram que uma alta tributação sobre salários, diminuindo o valor líquido recebido pelos empregados, tende a desencorajar trabalhadores, que começam a buscar alternativas à contratação formal de emprego – passando para o mercado informal ou trabalhando menos horas do que realmente poderiam¹⁴⁷.

O imposto de renda e a tributação sobre a folha de pagamento, então, representam uma maneira socialmente ineficiente de arrecadação, por ocasionarem distorções que causam a diminuição dos postos formais de trabalho. Essa afirmação foi confirmada por cinco estudos feitos nos EUA, que comprovaram que o imposto de renda sobre salários e a tributação da folha de pagamento possuem efeito substancial e estatisticamente significativo nos índices de emprego de um determinado estado. Os

¹⁴⁷ REPETTO, op. cit.

estudos demonstraram que uma diferença de cerca de 10% entre as alíquotas aplicadas por estados diferentes representa um aumento de 3,9% no nível de desemprego¹⁴⁸.

A alta tributação sobre investimentos leva à diminuição do retorno líquido ao investidor, algo que desencoraja o ato de poupar dinheiro, e também pode levar pessoas a procurar planejamentos tributários agressivos, através do uso de paraísos fiscais¹⁴⁹. Existe um “alto número de evidências que comprovam a conclusão de que alíquotas tributárias estaduais maiores desencorajam negócios a investirem naquele estado”¹⁵⁰ (tradução nossa).

No Brasil a conclusão supracitada fica confirmada através da “guerra fiscal” travada pelos estados através de benefícios fiscais de ICMS, em que empresas passaram a abrir suas sedes nos estados que oferecem as menores alíquotas do tributo.

Existe consenso quanto às distorções causadas pela tributação sobre a folha e pelo imposto de renda. Um estudo mostra que cada U\$ 1,00 de receita decorrente do imposto de renda nos EUA impõe um custo de U\$ 1,35 ao setor privado. Essa diferença de U\$ 0,35 é o que os economistas chamam de “excesso de custo”, que diminui a eficiência da economia de mercado. As receitas iniciais decorrentes de um tributo ambiental poderiam ser utilizadas para diminuir esse excesso de custo¹⁵¹.

Trocar as receitas com “excesso de custo”, que são as decorrentes de tributos sobre renda, folha de pagamento, consumo em geral e lucro por receitas oriundas de tributos ambientais incidentes sobre uso de recursos naturais, coleta de lixo, e emissão de gases diminuiria as distorções do mercado e traria o chamado “duplo dividendo”.

Em países com altos níveis de desigualdade, como o Brasil, a alta tributação sobre o consumo representa a diminuição do poder de compra da população, afetando diretamente sua subsistência, de modo que essa alta taxa da circulação geral de mercadorias igualmente pode causar distorções indesejadas de mercado, além de trazer dificuldades à sociedade – o oposto do que se pretende com a tributação socioambiental.

¹⁴⁸ Ibidem.

¹⁴⁹ Ibidem.

¹⁵⁰ Ibidem. p. 14. No original: “Again, the weight of evidence supports the common-sense conclusion that higher state taxes discourage business investment within the state”.

¹⁵¹ FULLERTON; METCALF, op. cit.

Isso significa que estes tributos – que nos dias atuais correspondem à maior parte da arrecadação estatal ao redor do mundo – são receitas que custam muito à sociedade, sendo negativas para a economia¹⁵².

A teoria do duplo dividendo prega que a instituição de tributos ambientais pode possibilitar a diminuição destes outros tributos, que em geral causam distorções de mercado indesejáveis – trazendo benefícios sociais à população.

Para Repetto, e outros autores que defendem a tese:

Os ganhos [da tributação ambiental] viriam na forma de melhoria da qualidade do meio ambiente, da redução da necessidade de infraestrutura, maiores taxas de poupança familiar e investimentos, diminuição do desemprego e crescimento da produtividade. Essas evidências refutam o argumento de que os objetivos ambientais e econômicos precisam ser conflitantes – e de que a boa qualidade do meio ambiente só pode ser obtida por meio do sacrifício de empregos e de renda. De fato, fornecer melhores opções através de incentivos de mercado, reestruturando o sistema de obtenção de receitas públicas pode ao mesmo tempo melhorar a qualidade do meio ambiente e tornar a economia [...] muito mais competitiva¹⁵³. (tradução nossa)

Para isso acontecer, as receitas auferidas com os tributos ambientais precisariam ser aplicadas com esse objetivo, e isso traz uma série de problemas, como será demonstrado adiante.

A teoria do duplo dividendo teve boa aceitação entre os economistas, e, como consequência, por certo tempo os governos passaram a preferir a instituição de tributos “ambientais” (falsos, impróprios) em detrimento de outros instrumentos tributários – como os subsídios –, tendo em vista que estes outros, apesar de eficientes para regular questões ambientais, não representam aumentos nas receitas públicas¹⁵⁴.

Nos EUA e na Europa, a preocupação com o aumento do déficit público nas décadas que seguiram ao fim da Segunda Guerra Mundial fez com que praticamente

¹⁵² Existe ainda outra distorção de mercado causada por um imposto de renda alto: as altas taxas de emigração e baixas taxas de imigração. No mundo globalizado, marcado pela volatilidade de fronteiras, países que cobrem altas alíquotas de imposto sobre a renda acabam perdendo competitividade na retenção de grandes talentos – em todas as áreas: tecnologia, engenharia, medicina, esportes –. É um movimento natural, até dentro do próprio Estado. Nas últimas décadas o Brasil, por exemplo, ficou marcado pela “guerra fiscal de ICMS”, em que empresas escolhiam novas sedes baseadas no melhor benefício fiscal que podiam encontrar, e migravam para estados com menores alíquotas.

¹⁵³ REPETTO, op. cit. p. 11. No original: “The gains would come in the form of improved environmental quality, reduced needs for infrastructure, higher rates of savings and investment, increased employment, and faster productivity growth. These findings refute the argument that environmental and economic goals must conflict—that environmental quality can be obtained only at the cost of lost jobs and income. Indeed, providing a better framework of market incentives by restructuring our revenue system can simultaneously improve environmental quality and make the [...] economy much more competitive”.

¹⁵⁴ SCHOB, op. cit.

todos os instrumentos econômicos ambientais instituídos fossem tributos (cobranças majoradas), tendo em vista a possibilidade de aumento da arrecadação estatal¹⁵⁵. Em solo norte-americano, a partir de 1993, inclusive, praticamente metade das receitas públicas tributárias passaram a vir de tributos sobre álcool, tabaco, combustíveis, licenciamento de veículos e outras cobranças consideradas “ambientais”¹⁵⁶.

De acordo com a posição doutrinária adotada por esta pesquisa, no Brasil, a utilização dos tributos “ambientais” para fins meramente arrecadatórios, como nos casos internacionais trazidos acima, descaracterizaria o tributo como ambiental, por possuir finalidade diversa da constitucionalmente reservada aos tributos socioambientais.

Ao que parece, os autores internacionais citados neste trabalho entendem que um tributo pode ser considerado ambiental se possuir fato gerador que envolva o meio ambiente, não importando a finalidade de sua instituição ou a destinação de suas receitas. Nessa perspectiva, o tributo “ambiental” poderia ser utilizado para fins meramente arrecadatórios, e a reforma tributária “ambiental” seria justamente a alteração dos fatos geradores tradicionais (consumo, trabalho e renda) para fatos geradores “ambientais”, como coleta de lixo e emissão de carbono. A premissa é que:

Seja para reduzir o déficit fiscal, para financiar gastos inadiáveis, ou para permitir a diminuição do excesso de custo nos salários, na folha de pagamento e no lucro, as cobranças ambientais representam a fonte de receita mais economicamente atrativa, e provavelmente politicamente também¹⁵⁷. (tradução nossa)

Ao longo das últimas décadas, na Europa¹⁵⁸, os legisladores se mostraram positivamente inclinados a realizar uma reforma tributária verde nesses moldes, sob a alegação de que tal reforma poderia aumentar o número de vagas de emprego no

¹⁵⁵ FULLERTON; METCALF, op. cit.

¹⁵⁶ REPETTO, op. cit.

¹⁵⁷ Ibidem, p. 12. No original: “Whether to reduce the fiscal deficit, to finance high-priority expenditures, or to allow a reduction in burdensome taxes on incomes, payrolls and profits, environmental charges are the most attractive revenue option economically, and probably politically as well”.

¹⁵⁸ Atualmente, os tributos sobre a folha de pagamento são fruto de preocupação em todo o continente europeu, devido ao aumento dos índices de desemprego e a dependência dos Estados dos tributos incidentes sobre a folha de salários. Se a arrecadação tributária de um país é severamente dependente dos tributos arrecadados sobre a folha e os índices de desemprego aumentam, as receitas públicas consequentemente diminuem – e os gastos públicos aumentam, tendo em vista os programas sociais aos desempregados. É um ciclo vicioso, piorado ainda mais pela crescente robotização dos meios de produção. Tal fato é preocupante porque os tributos sobre a folha de salários correspondem, na Alemanha e na França, por exemplo, a 37,8% e 41,46% das receitas tributárias, respectivamente. Sobre o assunto ver: GASPARINO, J. H. Robot tax: mais humano que um humano. JOTA, 2020. Disponível em: <https://www.jota.info/opiniao-e-analise/colunas/regulacao-e-novas-tecnologias/robot-tax-mais-humano-que-um-humano-11072020>.

continente. Isso porque, baseados na teoria do duplo dividendo, diversos políticos buscam introduzir novas fontes de receitas, advindas da majoração da tributação de poluentes e introdução de fatos geradores ambientais, para diminuir os tributos incidentes sobre a folha¹⁵⁹. Seriam tributos ambientais falsos, ou impróprios, que visam apenas arrecadar.

Vale mencionar que parte da doutrina discorda dos dois entendimentos acima (tanto da premissa adotada nesta pesquisa, de que o tributo ambiental é identificado pela finalidade quanto da premissa internacional, de que o tributo ambiental é identificado pelo fato gerador).

Além da finalidade constitucional de proteção ao meio ambiente, para que um tributo seja considerado ambiental é preciso que as receitas decorrentes dele sejam vinculadas a medidas de compensação pelo dano ambiental que se busca coibir, em modelo de tributação que segue o princípio do poluidor-pagador, que redistribui o custo ambiental para os poluidores. O tributo ambiental deve ser economicamente neutro, sem representar ganhos para o Estado, com os recursos sendo aplicados integralmente na reparação do dano causado, e até o limite do dano. Assim, caso as receitas não sejam vinculadas à proteção do meio ambiente, o tributo teria caráter arrecadatório, e deixaria de ser caracterizado como ambiental¹⁶⁰.

Basso e Eissler¹⁶¹ criticam a teoria da reciclagem de receitas proposta pela doutrina internacional, ressaltando o fato de que de acordo com o ordenamento brasileiro, um tributo ambiental verdadeiro, cujo obtido é diminuir a prática de atividades poluentes, eventualmente deve ter sua arrecadação progressivamente diminuída – justamente em razão da diminuição da prática poluente sobre a qual o tributo é cobrado.

A longo prazo existe uma incompatibilidade entre um tributo ambiental verdadeiro e o duplo dividendo. Se o objetivo for substituir as receitas obtidas com fontes tributárias que causam distorção, será necessário que o tributo ambiental seja uma fonte permanente de custeio, o que demonstraria caráter arrecadatório naquela cobrança, afastando sua caracterização como tributo ambiental¹⁶².

¹⁵⁹ BOVENBERG, A. L.; GOULDER, L. H. Environmental taxation and regulation. **National bureau of economic** research working paper no. 8458. Cambridge/MA – Estados Unidos, 2001.

¹⁶⁰ BASSO; EISSLER, op. cit.

¹⁶¹ Ibidem.

¹⁶² Ibidem.

Isso evidencia uma aparente contradição no tributo ambiental, notada por Martha Toribio Leão:

A questão é que um tributo indutor que tenha a intenção de desestimular determinada conduta, seguindo sua própria natureza, intenciona alterar o comportamento de todos os contribuintes para promover a finalidade almejada, mas, se assim o fizer, conseqüentemente, a tendência é que haja uma receita cada vez menor decorrente dessa tributação. Por um lado, se o tributo for capaz de alcançar a finalidade proposta, isso trará problemas arrecadatários, afetando a própria natureza da exação. Por outro lado, se o tributo se mostrar ineficaz para gerar os efeitos supostamente pretendidos, a arrecadação estatal aumentará, o que talvez incentive o Estado à criação de tributos indutores notoriamente ineficazes e que, exatamente por isso, irão propiciar grande aumento de receita¹⁶³.

Há razão no entendimento das autoras citadas acima. Utilizando tributos verdadeiramente ambientais, o “duplo dividendo” poderia ser feito apenas de forma transitória, tendo em vista que como dito em outros momentos, os tributos ambientais tendem a aumentar a arrecadação apenas no início de sua instituição, mas devem progressivamente diminuir, pela ausência da prática da atividade poluente.

O objetivo de um tributo ambiental é proteger o meio ambiente, de modo que um tributo ambiental idealmente deveria possuir natureza transitória: ao aumentar a cobrança sobre uma atividade poluente, se espera que ela deixe de ser praticada, o que, ao final, ocasionaria a ausência total de arrecadação do tributo cobrado sobre a atividade que deixou de existir. Esse é o objetivo, mas, na prática, esse processo pode durar vários anos, até décadas.

Isso significa que de forma inicial a instituição de um tributo ambiental pode causar a elevação das receitas públicas – apesar de não ser essa a finalidade do tributo instituído. Se o Estado pretende extinguir uma atividade poluente amplamente praticada por agentes privados, e o escolhe fazer através da instituição de um tributo majorado sobre tal atividade, é evidente que de forma inicial tal majoração representará um incremento nas receitas públicas – porque a atividade não será imediatamente cessada. Por trás de toda atividade existe um conjunto de investimentos e elementos (como imóveis, máquinas, empregados) que não podem ser simplesmente finalizados instantaneamente, e, por isso, mesmo diante da nova cobrança, os agentes continuarão praticando a atividade poluente por algum tempo – e durante esse tempo pagarão o tributo majorado, aumentando a arrecadação estatal.

¹⁶³ LEÃO, M. T.. **Critérios para o controle das normas tributárias indutoras**: uma análise pautada no princípio da igualdade e na importância dos efeitos. Dissertação de mestrado. Universidade de São Paulo. São Paulo : USP, 2014, p. 14.

A arrecadação (face fiscal do tributo), nesse caso, é um efeito “secundário”, ou “adicional”. A finalidade principal é proteger o meio ambiente, através da diminuição (e posterior extinção) da atividade poluente, tratando-se de um tributo extrafiscal ambiental.

Entretanto, enquanto a atividade poluente não for extinta, o Estado pode aproveitar a arrecadação do tributo ambiental para beneficiar a população de outra forma que não unicamente a proteção ambiental.

Por exemplo, nos dias atuais, marcados por aumento da inflação e do déficit público em escala global, tem surgido a necessidade de aumento das receitas públicas, seja para conter o déficit ou custear gastos sociais necessários. Um tributo ambiental, ainda que não venha diminuir outros tributos já estabelecidos (utilizando-se a teoria do duplo dividendo), pode, de forma inicial, aumentar a arrecadação sem distorções de mercado. Os recursos obtidos com a cobrança de tributos ambientais podem ser utilizados para diminuir o déficit público e/ou custear os gastos sociais necessários de uma forma menos gravosa para a população¹⁶⁴.

Todos esses efeitos são secundários, tendo em vista que a finalidade principal do tributo seria a proteção do meio ambiente, mas merecem ser citados.

O impacto da tributação ambiental na arrecadação geral é uma das grandes questões controversas que permeiam o tema, afetando em especial a instituição de incentivos fiscais.

Para exemplificar, tome-se a emissão gases poluentes através do uso de combustíveis fósseis. É uma prática sabidamente poluente, que deve ser combatida, mas que ainda é amplamente utilizada por toda a sociedade, seja diretamente, através do uso de veículos automotores movidos à combustão, ou indiretamente, através do consumo de bens cuja circulação se dá por meio de veículos movidos à combustão (caminhões e navios). Se o Estado deseja coibi-la, poderá instituir benefícios fiscais para as alternativas limpas, os veículos elétricos e as fontes verdes de energia, aumentando sua competitividade. A ideia é que os bens limpos se popularizem, e que a população deixe de utilizar carros movidos a combustão e combustíveis fósseis.

No mundo ideal, a política ambiental perpetrada através dos tributos ambientais descritos acima será considerada concluída no momento em que a prática poluidora for extinta, ou seja, quando não mais existir a compra e venda de veículos movidos a

¹⁶⁴ REPETTO, op. cit.

combustão e a circulação de combustíveis fósseis. Nesse caso, os veículos serão todos elétricos (não poluentes) e as fontes de energia utilizadas serão limpas, de forma que o tributo ambiental se tornará inócuo.

Quando isso ocorrer, a política ambiental representará um forte impacto negativo na arrecadação estatal, tendo em vista a perda (ou diminuição) da arrecadação sobre a compra e venda de veículos (incentivados por serem elétricos) e combustíveis fósseis (que deixarão de circular).

Será preciso compensar a perda de receita através do aumento de outros tributos ou voltar a taxar as práticas antes incentivadas, extinguindo os subsídios anteriormente dado aos veículos elétricos (que agora seriam os únicos existentes) e às fontes de energia limpa.

Observa-se um caráter transitório dos subsídios ambientais. No momento em que o produto incentivado se tornar dominante no mercado, extinguindo a alternativa suja que liderava anteriormente, a política ambiental será considerada concluída, e o subsídio precisará ser retirado.

A situação não se repete quando se fala da tributação ambiental através da majoração de tributos incidentes sobre bens e serviços sujos, que se queira coibir. Existe uma tributação padrão, aplicável à circulação daqueles produtos, limpos ou sujos, e o Estado irá buscar o aumento da venda de produtos limpos através da oneração específica dos produtos sujos. A arrecadação inicialmente aumentará, mas quando a política ambiental se mostrar satisfatória e não houver mais a circulação do produto sujo, a arrecadação voltará aos níveis que estava antes da política ambiental, sem alterações relevantes.

Inicialmente, como a sociedade ainda depende desses itens poluidores, haverá dois efeitos econômicos: I – o encarecimento de bens essenciais; e II – o aumento da arrecadação para o Estado, porque tendo em vista a essencialidade do bem, seu consumo não será extinto de forma rápida.

O benefício dessa forma de tributo ambiental é a tutela do meio ambiente sem comprometimento das receitas públicas, e o malefício, no entanto, é o impacto financeiro para a população, algo que prejudica em especial a parte mais carente da nação.

Esse aumento de receita, ainda que temporário, poderia ser utilizado para diminuir a tributação sobre fontes que causam distorção (duplo dividendo), como a folha de pagamento – ficando consignado que, no longo prazo, para evitar perda de

arrecadação, outras fontes de tributo precisarão ser criadas, caindo no mesmo problema da instituição de incentivos tributários ambientais.

Parte da doutrina cita que o problema da diminuição da arrecadação pode ser resolvido pela desburocratização do Estado, tendo em vista que a diminuição de atividades poluentes deve eliminar uma série de despesas públicas administrativas (gastos com fiscalização e emissão de licenças), compensando, assim, a perda de arrecadação causada pela política tributária ambiental¹⁶⁵.

3.4.2. Exemplos internacionais

Um forte exemplo internacional do uso da tributação para indução de comportamentos é o Reino Unido, que prova a eficiência dessa forma de taxação. No país, o Governo Federal decidiu aumentar a tributação de ingredientes específicos de alguns produtos prejudiciais, como refrigerantes, para incentivar que indústrias reformulem seus produtos, tornando-se menos nocivos à saúde humana. O resultado foi: “o total de açúcar contido em refrigerantes vendidos no Reino Unido em 2018 caiu em 21,6% em comparação aos anos anteriores”¹⁶⁶.

A tributação de bebidas acrescidas de açúcar tem se tornado comum ao redor do mundo, buscando-se os benefícios extrafiscais inerentes a tais tributos¹⁶⁷.

Na Bélgica, os tributos ambientais são majoritariamente tributos indiretos sobre o consumo. A escolha por essa forma de tributação se deve ao fato de que os produtos criam um maior número de problemas ambientais, da sua produção ao efetivo descarte¹⁶⁸.

A ideia geral que permeia a legislação tributária belga é de que os produtos só sejam submetidos à tributação especial ambiental se houver ao consumidor uma alternativa verde, que não se sujeita ao pagamento majorado. O pagamento dos tributos pelos consumidores pode ser evitado simplesmente escolhendo um outro fornecedor, que produza uma alternativa ambientalmente adequada. O governo considera, então, que a melhor resposta da população àquele tributo é alcançada

¹⁶⁵ BASSO; SANTOS, op. cit.

¹⁶⁶ BEECH, et al, op. cit.

¹⁶⁷ Ibidem.

¹⁶⁸ CLERCQ, op. cit.

quando seu recolhimento é mínimo, o menor possível – algo que indica o maior consumo das alternativas verdes¹⁶⁹.

Existe um propósito explícito de favorecimento de produtos verdes, que não produzam externalidade negativas ao meio ambiente, em detrimento de produtos sujos, cuja produção, distribuição ou uso representem agressões ambientais¹⁷⁰.

Contudo, a própria doutrina belga considera que é impossível imaginar que todos os problemas ambientais serão resolvidos unicamente com esse tributo ambiental sobre produtos¹⁷¹.

A Finlândia se tornou outro exemplo positivo, e em 1990 realizou uma reforma tributária ambiental, instituindo tributos sobre o conteúdo de carbono dos combustíveis fósseis. O que foi seguido pela Suécia (1991), Dinamarca (1993), Holanda (1995), Reino Unido (1996) e Alemanha (1999)¹⁷².

As reformas foram importantes por provocarem, ao longo dos anos, impactos positivos na descarbonização da matriz elétrica europeia. Foi o primeiro passo de uma série de medidas, que aceleraram o processo de transição energética. Em razão dos incentivos e desincentivos econômicos europeus, por exemplo, em 2020, 75% de todos os veículos vendidos na Noruega foram automóveis elétricos¹⁷³.

A Holanda atualmente permite, através de uma política denominada “Energy Investment Allowance” que empresas deduzam da base de cálculo do imposto de renda até 45% dos valores investidos na obtenção de energia por meio de fontes sustentáveis – como, por exemplo, a instalação de painéis solares¹⁷⁴.

Em 2022 os EUA deram importante passo na alteração de sua matriz energética, através da assinatura do Inflation Reduction Act (IRA), um programa que prevê investimentos de U\$ 370 bilhões, trazendo, entre outras medidas, linhas de crédito com juros baixos e subvenções para abatimento de até 30% do valor do custo necessário para que empresas passem a utilizar fontes de energia limpa; e

¹⁶⁹ Ibidem.

¹⁷⁰ Ibidem.

¹⁷¹ Ibidem.

¹⁷² SILVA NETO; BASSO, Op. cit.

¹⁷³ Ibidem.

¹⁷⁴ SWEDEN. INTERNATIONAL CHAMBER OF COMMERCE. **Swedish tax policy & sustainability**. October 2023 : Estocolmo.

igualmente, subsídios para custear em até 30% a compra de equipamentos para geração de energia solar residencial¹⁷⁵.

Os subsídios americanos são tão significativos que geraram uma “guerra fiscal” ambiental global, com diversas empresas querendo migrar suas sedes para os EUA, a fim de aproveitar o IRA, e consequentemente diversos Estados ofertando novos subsídios verdes¹⁷⁶.

O Brasil pode servir de exemplo internacional da efetividade da tributação ambiental. Se hoje o país é *case* de sucesso no uso de fontes verdes de energia, muito se deve a fatores político-econômicos, caracterizados por estímulos fiscais na produção e consumo de biocombustíveis (em especial o etanol), e no encarecimento de derivados de petróleo¹⁷⁷. Entretanto, ainda há muito a ser feito, como será visto nos capítulos seguintes.

¹⁷⁵ UNITED STATES OF AMERICA. The White House. **Building a clean energy economy**: a guidebook to the inflation reduction act's investments in clean energy and climate action. Jan 2023, version 2. Washington – DC.

¹⁷⁶ Sobre o assunto, ver: <https://www1.folha.uol.com.br/mercado/2024/02/lei-de-biden-atrai-empresas-verdes-da-europa-e-cria-clima-de-guerra-fiscal.shtml> e <https://www.estadao.com.br/economia/eua-energia-limpa-tecnologia-subsidios/#:~:text=Os%20Estados%20Unidos%20estão%20destinando,a%20pesquisas%20tecnológicas%20mais%20amplas.>

¹⁷⁷ SILVA NETO; BASSO, op. cit.

4. RESPONSABILIDADE SOCIAL CORPORATIVA, ADVENTO DO “ESG” E AS POSSIBILIDADES DE USO DA TRIBUTAÇÃO EXTRAFISCAL

O papel das corporações na sociedade tem sido objeto de intensos debates ao longo da história, cujo início data da criação da figura da “pessoa jurídica”. O termo “responsabilidade social corporativa” foi introduzido na segunda metade do século XX, época em que as atenções começaram a se voltar às questões ambientais.

Responsabilidade social corporativa é a ideia de que as corporações têm uma obrigação moral de voluntariamente buscar e efetivar melhores práticas socioambientais, pensando não unicamente no benefício dos acionistas, mas também de outras partes interessadas (como empregados e consumidores) e da sociedade e do meio ambiente como um todo¹⁷⁸.

É um argumento baseado em valores, que visa estabelecer consciência social nas corporações e nas decisões individuais de investimento¹⁷⁹. Parte-se da ideia de que além do sucesso financeiro, a boa convivência em sociedade requer que as corporações contribuam para uma série de outras coisas, como:

[...] um planeta estável; comunidades que possibilitem moradia digna; um meio ambiente seguro e sustentável; empregos seguros, com propósito e benefícios; respeito pelos direitos humanos; e melhoramento da vida das pessoas em geral¹⁸⁰. (tradução nossa).

George Lawton¹⁸¹ considera que a ideia de responsabilidade social corporativa existe há séculos, tendo iniciado com códigos religiosos que baniram investimentos em trabalho escravo.

Entretanto, os primeiros debates sobre o tema se iniciaram há cerca de 50 anos, e as primeiras décadas representaram apenas estudos iniciais acerca da definição dos papéis das empresas, sem aprofundar a matéria¹⁸².

¹⁷⁸ LOPUCKI, L. M. Repurposing the corporation through stakeholder markets. **UCLA law & economics research paper** nº 21-04, Vol: 55:1445. Los Angeles – CA, Estados Unidos, 2022.

¹⁷⁹ LARCKER, D. F.; TAYAN, B.; WATTS, E. M. Seven myths of esg. **Stanford closer look series**. Stanford – CA, Estados Unidos, 2021.

¹⁸⁰ LOPUCKI, op. cit. No original: “a stable planet; livable communities; a safe and sustainable environment; meaningful, secure jobs with benefits; respect for human rights, and steady improvement in peoples’ lives”.

¹⁸¹ LAWTON, G. **Sustainability and ESG.com**: a timeline and history of ESG investing, rules and practices. Techtarget. Newton – MA, Estados Unidos, 2023. Disponível em: <https://www.techtartget.com/sustainability/feature/A-timeline-and-history-of-ESG-investing-rules-and-practices?vgnextfmt=print>. Acesso em: 24 de agosto de 2023.

¹⁸² FERREIRA, D. A.; ÁVILA, M.; FARIA, M. D. Efeitos da responsabilidade social corporativa na intenção de compra e no benefício percebido pelo consumidor: um estudo experimental. **Revista de Administração**, v. 45, n. 3, p. 285-196, jul/ago/set. 2010. São Paulo – SP, 2010.

No Brasil, a Constituição Federal de 1988 trouxe novo olhar para a questão prevendo, por exemplo, que a ordem econômica deve ser fundada na valorização do trabalho humano e na função social da propriedade (art. 170) – que faz a doutrina majoritária entender que na Constituição existe a chamada “função social da empresa” –, e que é dever da coletividade defender e preservar o meio ambiente para as futuras gerações (art. 225) – incluindo-se nesse meio também as corporações.

Em solo nacional, a Responsabilidade Social Corporativa tem como fundamento a Carta Magna, como será tratado em tópico próprio, ao final deste capítulo.

No cenário internacional, foi na década de 1990 que o tema alcançou os holofotes, quando a Organização das Nações Unidas (ONU) se voltou ao setor corporativo com uma nova visão, que representou uma total mudança na forma que as empresas eram encaradas pelo órgão – que antes eram vistas como parte do problema, e não da solução¹⁸³.

Inaugurando esse novo paradigma, em 1998 o Secretário Geral da ONU, Koffi Annan, após um encontro com líderes da Câmara Internacional do Comércio, disse que:

Existe um enorme potencial para que os objetivos das Nações Unidas – que são promover a paz e o desenvolvimento –, e os objetivos das empresas – criar riqueza e prosperidade – sejam mutualmente apoiados¹⁸⁴ (tradução nossa).

O Secretário registrou (no contexto da época, próximo ao fim da Guerra Fria) que a sociedade precisava voltar a ter confiança de que os agentes econômicos iriam respeitar níveis mínimos de segurança e previsibilidade, ou “a economia mundial ficará frágil e vulnerável – vulnerável à volta de todos os “ismos” do mundo pós-guerra: protecionismo, populismo, nacionalismo, racismo, fanatismo e terrorismo”¹⁸⁵.

Para evitar esse cenário, Koffi Annan convidou as corporações e associações empresariais a “aceitar, apoiar e efetivar uma série de valores vitais nas áreas de

¹⁸³ POLLMAN, op. cit.

¹⁸⁴ ANNAN, K. **Cooperation between united nations and business**. Press release sg/2043, p. 01. United Nations. Nova York – NY, Estados Unidos, 1998. Disponível em: <https://press.un.org/en/1998/19980209.sg2043.html>. Acesso em: 18 de Agosto de 2023. No original: “There is great potential for the goals of the United Nations -- promoting peace and development -- and the goals of business -- creating wealth and prosperity -- to be mutually supportive”.

¹⁸⁵ Ibidem. No original: “the global economy will be fragile and vulnerable— vulnerable to backlash from all of the ‘isms’ of our post-cold-war world: protectionism, populism, nationalism, ethnic chauvinism, fanaticism and terrorism.”

direitos humanos, níveis de proteção ao trabalho e práticas ambientais”¹⁸⁶. Havia o desejo de promover o engajamento socioambiental das empresas.

Nos anos seguintes o que se viu foi a consolidação do entendimento de que as corporações fazem parte da solução para as grandes questões mundiais, e não do problema, com a ONU passando a incentivar uma série de parcerias público-privadas¹⁸⁷.

O movimento de Koffi Annan deu início a uma iniciativa denominada “Pacto Global”, que em 2000 produziu um documento trazendo dez princípios fundamentais nas áreas de direitos humanos (princípios 01 e 02), práticas laborais (03 a 06), proteção ambiental (07 a 09) e anticorrupção (10), buscando a incorporação destes princípios nas operações empresariais¹⁸⁸.

Os princípios tiveram como base a Declaração Universal dos Direitos Humanos, a Declaração da Organização Internacional do Trabalho e a Declaração do Rio92 sobre Ambiente e Desenvolvimento, e são os seguintes:

01. As empresas devem apoiar e respeitar a proteção de direitos humanos reconhecidos internacionalmente.
02. Assegurar-se de sua não participação em violações destes direitos.
03. As empresas devem apoiar a liberdade de associação e o reconhecimento efetivo do direito à negociação coletiva.
04. A eliminação de todas as formas de trabalho forçado ou compulsório.
05. A abolição efetiva do trabalho infantil.
06. Eliminar a discriminação no emprego.
07. As empresas devem apoiar uma abordagem preventiva aos desafios ambientais.
08. Desenvolver iniciativas para promover maior responsabilidade ambiental.
09. Incentivar o desenvolvimento e difusão de tecnologias ambientalmente amigáveis.
10. As empresas devem combater a corrupção em todas as suas formas, inclusive extorsão e propina¹⁸⁹.

Foi o início do ESG.

Posteriormente, executivos de grandes instituições financeiras e outras corporações sentiram a necessidade de expandir o Pacto Global, introduzindo novos esforços para popularizar o movimento. Como resposta, a ONU convidou os presidentes das 55 maiores instituições financeiras do mundo para aderir a uma nova

¹⁸⁶ Ibidem. No original: “to embrace, support and enact a set of core values in the areas of human rights, labour standards, and environmental practices.”

¹⁸⁷ POLLMAN, op. cit.

¹⁸⁸ ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Un global compact**. Nova York – NY, Estados Unidos, 2023. Disponível em: <https://globalcompact.pt/index.php/pt/un-global-compact>. Acesso em: 18 de agosto de 2023.

¹⁸⁹ Ibidem. O Pacto Global continua ativo até hoje, e em 2015 o movimento se comprometeu a contribuir para o alcance das metas estabelecidas nos “Objetivos de Desenvolvimento Sustentável”, da ONU, e da Agenda 2030 – um plano da ONU com 17 metas sobre desenvolvimento sustentável.

iniciativa chamada de “Quem se importa vence” – que teve participação do Banco do Brasil¹⁹⁰.

Esta iniciativa culminou com a publicação de um relatório homônimo, que foi o documento que criou o termo “ESG”, e trouxe orientações sobre como integrar “fatores ambientais, sociais e de governança (ESG) na alocação de capital próprio e na administração de portfólios de investimento”¹⁹¹.

Os objetivos das recomendações trazidas no relatório foram criar “mercados financeiros mais fortes e resilientes”, “contribuir para o desenvolvimento sustentável”, criar “consciência e entendimento mútuo entre as partes interessadas envolvidas”, e, “melhorar a confiança nas instituições financeiras”¹⁹².

Em que pese a ideia de fatores ESG serem considerados “passos para um mundo melhor”¹⁹³, o relatório, desde sua publicação, também deixa claro outro objetivo geral do ESG: a valorização da empresa. Isso porque existe uma seção denominada “racionalidade de investimento”, que traz a ideia de que corporações:

com melhores performances ESG podem aumentar o valor para os acionistas por proporcionar uma melhor administração dos riscos relativos às questões ESG, antecipando mudanças regulatórias ou tendências de consumo, e por proporcionar acesso a novos mercados, permitir a redução de custos [...] e ter um grande impacto na reputação da empresa e em sua marca¹⁹⁴.
(tradução nossa)

Outro objetivo de uso do ESG, que ficou conhecido nos últimos anos é a mitigação de riscos. É a ideia de empresas que adotam melhores práticas ESG estão menos suscetíveis a impactos decorrentes de leis, regulamentos e escândalos, seja na área ambiental (derramamento de óleo, queimadas, etc.), social (casos de assédio, condenações trabalhistas, cultura de racismo, etc.) ou de governança (como o caso da Americanas, no Brasil).

Com os eventos adversos ocorridos no globo nos últimos anos (a pandemia da Covid-19 e a guerra entre a Rússia e a Ucrânia), o termo ESG, relativamente

¹⁹⁰ POLLMAN, op. cit.

¹⁹¹ ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Who cares wins**: connecting financial markets to a changing world. Nova York – NY, Estados Unidos, 2004.

¹⁹² Ibidem. No original: “stronger and more resilient financial markets,” “sustainable development,” “improved trust in financial institutions,” and “awareness of mutual understanding of involved stakeholders”.

¹⁹³ POLLMAN, op. cit. A ideia segue a linha da Responsabilidade Social Corporativa, que busca o reconhecimento de que os princípios do investimento socialmente responsável devem se alinhar com objetivos mais largos da sociedade.

¹⁹⁴ ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. Op. cit. No original: “companies with better ESG performance can increase shareholder value by better managing risks related to emerging ESG issues, by anticipating regulatory changes or consumer trends, and by accessing new markets or reducing costs” and “having a strong impact on reputation and brands”.

“recente”, passou a ganhar as manchetes e fazer parte do vocabulário do mundo corporativo. Isso porque, além do aumento da preocupação com o planeta, ficou claro que empresas com melhores práticas ESG são menos afetadas pelas crises, e se tornam mais resilientes com o tempo. No mundo globalizado, atos locais podem afetar globalmente, de modo que as crises são – e serão – inevitáveis. O que resta para as empresas, então, é se preparar para elas.

O mundo percebeu que um excelente modo de se preparar é trazer melhorias nas áreas ESG, como a utilização de fontes de energia renováveis, que não dependam de participantes externos – tendo em vista a crise energética na Europa causada pela Rússia – e melhorias no sistema de governança – para evitar crises institucionais.

Os números refletem isso. Na época de sua criação, 63 fundos de investimento e gestoras de patrimônio que possuíam cerca de 6,5 trilhões de dólares sob gestão se comprometeram a incorporar questões relativas a ESG em seus investimentos. Em 2019, o número subiu para 2.450 empresas, que possuem 80 trilhões de dólares sob gestão¹⁹⁵.

Antes um conceito “obscuro e nichado”, restrito a países da União Europeia e EUA, o ESG passou a ser um termo mundialmente conhecido – e utilizado¹⁹⁶.

Uma série de iniciativas das Nações Unidas e o apoio institucional de empresas importantes no mercado, como a maior gestora de patrimônio do mundo, a Black Rock, ajudaram a espalhar ESG pelo mundo.

Enquanto o termo ESG foi mencionado em menos de 1% dos relatórios feitos pelas instituições financeiras nos anos que seguiram a publicação do “Quem se importa vence”, em 2021 o termo foi mencionado em 72% dos relatórios institucionais¹⁹⁷.

Em menos de vinte anos o ESG saiu de um termo nichado, de uso restrito a executivos de instituições financeiras vinculadas a programas da ONU, para um jargão “utilizado diariamente por investidores, gestores de patrimônio, executivos e diretores de empresas, empregados e consumidores ao redor do mundo”¹⁹⁸ (tradução nossa).

¹⁹⁵ ATKINS, B. Demystifying esg: its history & current status. **Forbes**. Jersey City – NJ, Estados Unidos, 2020.

¹⁹⁶ POLLMAN, op. cit.

¹⁹⁷ CARLSON, D. Mentions of “esg” and sustainability are being made on thousands of corporate earnings calls. **MarketWatch**. Nova York – NY, Estados Unidos, 2021.

¹⁹⁸ POLLMAN, op. cit., p. 40/41. No original: “Within just a couple decades the term ESG has gone from closed-door sessions of financial industry executives and other institutional leaders gathered by the

O crescimento exponencial do ESG consolidou e reaqueceu o debate global sobre o desenvolvimento sustentável, incorporando as melhores práticas socioambientais nas relações diárias do mundo corporativo. O que antes era considerado progressista, minoritário, passou a ser encarado de forma obrigatória, geral.

A popularização do ESG pode ser encarada como uma forma de demonstração do fato de que os mercados estão se adaptando às mudanças ocorridas na sociedade, e que as empresas estão sendo precificadas de acordo com esses novos comportamentos¹⁹⁹.

As corporações estão sendo desafiadas a se adaptar às mudanças nos padrões de consumo e nas preferências dos investidores, que favorecem produtos e serviços mais “inteligentes, limpos e saudáveis”, e que deixam para trás “dogmas da antiga era industrial, em que a poluição era livre, a mão de obra era apenas um fator de despesa e a estratégia dominante era de escalar e ampliar a todo custo”²⁰⁰.

Os consumidores e investidores buscam alinhar seus hábitos de consumo e de investimento com seus valores, quer sejam políticos, éticos ou sociais, de forma que a parte financeira passa a ser apenas mais um fator, e não o único fator decisivo.

Essa realidade se mostra ainda mais exacerbada nas gerações mais jovens – Millennials e Geração “Z”, indicando que se trata de tendência com grande possibilidade de ser duradoura. Isso é importante porque os Millennials são hoje a geração de maior representação demográfica do mundo, comportando 34% da força produtiva, enquanto a Geração Z representa 21%, e essas duas gerações possuem forte tendência a enxergar valor nas questões relativas a ESG²⁰¹.

Em resposta a essa nova realidade, e aos recorrentes problemas de sustentabilidade nas áreas ambientais, sociais e no mercado financeiro, organizações internacionais (ONU e OMC) e diversas nações iniciaram planos de ações vinculados às temáticas ESG para construir um futuro sustentável para a sociedade²⁰² – e o Estado Brasileiro precisa seguir o mesmo caminho.

United Nations to the everyday lingo of investors, asset managers, corporate officers and directors, employees, and consumers around the world”.

¹⁹⁹ KELL, G. The remarkable rise of esg. **Forbes**, p. 08. Jersey City – NJ, Estados Unidos, 2020.

²⁰⁰ POLLMAN, Elizabeth. Op. cit.

²⁰¹ ATKINS, B. Op. cit. Sobre o assunto, ver: BARZUZA, Michael; CURTIS, Quinn; WEBBER, David H. Shareholder value(s): index fund esg activism and the new millennial corporate governance.

²⁰² LI, Ting-Ting; WANG, Kai; SUEYOSHI, Toshiyuki; WANG, Derek D. ESG: research progress and future prospects. Sustainability, 2021, 13, 11663. Basel – Suíça, 2021.

É possível tentar descrever o ESG, porém não existe conceito doutrinário unânime acerca do vocábulo citado. A falta de conceito e a amplitude das definições ao que parece são propositais, levando a crer que o termo foi criado justamente para ser “global”, podem ser customizado para adequar-se a diferentes contextos. O relatório “quem se importa vence” afirma que “questões relativas a ESG para decisões de investimento variam entre regiões”²⁰³, indicando não haver conceito fechado.

Sobre o assunto, fica o questionamento:

ESG se refere a “três critérios para avaliar a performance da empresa no quesito sustentabilidade”? Ou será que é “um conjunto de padrões para as operações de uma empresa que investidores socialmente conscientes usam para analisar potenciais investimentos”? Será que o ESG “coloca dinheiro em empresas que visam tornar o mundo um local melhor”? Ou talvez, mais amplamente, é um novo termo ou sinônimo para “Responsabilidade Social Corporativa” e seu primo, “sustentabilidade”? A resposta correta pode ser que o termo “ESG” se refere simultaneamente a todas as descrições acima?²⁰⁴ (tradução nossa).

A resposta para o último questionamento parece ser positiva. Sammy Lakshmanan, diretor de ESG da gigante de auditoria PWC afirmou que a ideia é que os investimentos baseados em ESG e os regulamentos publicados na matéria continuem se expandindo e abrangendo outros tópicos de interesse²⁰⁵.

ESG é a abreviação de “Environmental Social Governance”, que em tradução livre pode significar “Meio ambiente, meio social e governança”, e abrange largamente questões relacionadas a todas as três áreas.

Meio ambiente diz respeito ao impacto causado pelas operações das corporações nas questões ambientais, como a utilização de matéria prima e a emissão de gases causadores do efeito estufa. O meio social trata de questões trabalhistas, relativas a direitos humanos, consumeristas, de privacidade, inclusão, diversidade, entre outros. Governança, em resumo, é o conjunto de sistemas internos mantidos pela empresa que assegurem o cumprimento da lei e dos regulamentos aplicáveis à cada caso.

²⁰³ ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. Op. cit. No original: “ESG issues relevant to investment decisions differ across regions and sections”.

²⁰⁴ POLLMAN, Elizabeth. Op. cit. No original: “Does ESG refer to “three criteria to evaluate a company’s sustainability performance”? Is it a “set of standards for a company’s operations that socially conscious investors use to screen potential investments”? Does it “put ... money to work with companies that strive to make the world a better place”? Or perhaps more broadly is it a new term or synonym for “corporate social responsibility” (CSR) or its cousin “sustainability”? Could the answer be that ESG simultaneously refers to all of the above?”.

²⁰⁵ LAWTON, George. Op. cit.

Nos tópicos seguintes, esta pesquisa conceituará e abordará individualmente cada um dos três temas.

Tal qual como o conceito de ESG, a palavra utilizada imediatamente antes da abreviação (“ESG”) é igualmente tema controverso e as possibilidades são amplas, se alternando entre “critérios ESG”, “fatores ESG”, “padrões ESG”, “estratégias ESG”, “riscos ESG”, “problemas ESG”, “atividades ESG”, ou “objetivos e práticas ESG”²⁰⁶.

Apesar da ampla possibilidade de utilização, em geral pode-se dizer que as “práticas ESG” representam o conjunto das medidas tomadas pela empresa nas três temáticas supracitadas. A análise destas medidas, na prática, é uma estratégia utilizada por investidores para avaliar o comportamento corporativo e a performance financeira de uma empresa, pensando na geração de valor a longo prazo e na mitigação de riscos²⁰⁷.

De forma mais “comum”, ESG é entendido, então, como um conceito utilizado para analisar o comprometimento da empresa com o desenvolvimento sustentável, nos três pilares de análise desenvolvidos. O objetivo geralmente envolve analisar a visão da empresa com relação a valores externos, vinculados à função social da empresa, como a melhoria do planeta e da sociedade, mas também pode envolver questões particulares, “egoístas” – que não se preocupam com as questões externas –, como a utilização da análise ESG para garantir a alocação de capital em empresas que representem menor risco ao investidor.

A filosofia do “ESG investment” considera o foco no crescimento sustentável, levando em consideração que os fatores econômicos, mas também ambientais, sociais e de governança são capazes de gerar valor no longo prazo²⁰⁸.

A ideia é que fatores ambientais, sociais e de governança podem ter impactos negativos ou positivos na performance financeira de uma entidade. É evidente, por exemplo, o risco de condenações trabalhistas para empresas que tratem de forma desleixada a parte “social” de suas operações. Um ambiente de trabalho sem controle pode gerar situações de assédio moral, *bullying*, que quando passam a ser de conhecimento público, mancham a reputação da empresa perante a sociedade, diminuindo o valor de suas ações.

²⁰⁶ POLLMAN, op. cit. No original: “The word that follows the famous refrain of ‘environmental, social, governance’ shapeshifts from ‘criteria’ to ‘factors’, ‘standards’, ‘risks’, ‘issues’, ‘activity’, or even ‘goals’”.

²⁰⁷ LI, et al op. cit.

²⁰⁸ POLLMAN. op. cit.

Isto é,

Numa era em que relações públicas ruins e escândalos corporativos podem ter efeitos devastadores na reputação de uma marca, engajar partes interessadas como consumidores e empregados através de “práticas ESG” pode fornecer informações úteis para administrar relações importantes e mitigar os riscos.²⁰⁹ (tradução nossa).

Essa nova racionalidade de investimento mudou definitivamente o mercado financeiro. Atualmente, mais de um quarto de todos os ativos sob gestão no mundo estão investidos em corporações consideradas “socialmente responsáveis”, com base nos critérios ESG. Em 2018, estimava-se que tal número representava trinta trilhões de dólares americanos²¹⁰. São trinta trilhões, com “t”, que representam um quarto de todos os ativos sob gestão no mundo, e que estão investidos em empresas que representam melhores práticas ambientais, sociais e de governança, tendo sido essa a principal fonte de escolha do investimento.

Uma pesquisa realizada nos EUA identificou que oito em cada dez investidores naquele país estão mostrando interesse pessoal em investimentos socialmente responsáveis, e metade deles tem investido seguindo critérios ESG²¹¹.

Esse cenário representa uma

[...] extraordinária reversão da antiga mentalidade que dominou Wall Street, baseada no mantra “fique rico da forma mais rápida possível”, que dominou a doutrina jurídica acerca das corporações nas últimas cinco décadas. Milton Friedman falava que, por serem empregados dos acionistas, os executivos das empresas deveriam focar apenas na melhoria da performance financeira, e que gastar a riqueza dos acionistas em projetos sociais era um desperdício, ou um ato quase egoísta. Para Friedman, a única obrigação social e moral das empresas é cumprir estritamente a legislação e regulamentos aplicáveis, e elas devem contribuir para o bem estar da sociedade apenas através do pagamento de tributos. Dentro desses limites, os executivos devem utilizar todos os meios disponíveis para buscar o lucro²¹².

²⁰⁹ Ibidem. No original: “In an era in which bad public relations or corporate scandals could have devastating effects on a company’s brand value, engaging stakeholders such as consumers and employees through “ESG practices” can provide useful information to manage key relationships and mitigate risk”.

²¹⁰ GADINIS, Stavros; MIAZAD, Amelia. Corporate law & social risk. Vanderbilt law review Vol. 73:4, p. 1401 a 1414. Berkeley – CA, Estados Unidos, 2020.

²¹¹ STANLEY, Morgan. Sustainable signals: individual investor interest driven by impact, conviction and choice. Morgan Stanley institute for sustainable investing crc 2620890. Nova York – NY, Estados Unidos, 2021.

²¹² GADINIS, Stavros; MIAZAD, Amelia. Op. cit. No original: “extraordinary reversal from Wall Street’s get-rich-quick mentality and the mantra dominating corporate law theory for the last five decades. Milton Friedman argued that, as agents for shareholders, managers should focus on improving performance; spending shareholder wealth on social projects was wasteful, if not self-aggrandizing. In Friedman’s conception, corporations abide by social and moral values as far as these are expressed through legislation and regulation, and they contribute actively to society’s well-being through the tax code. Within these boundaries, managers ought to use every available means to pursue profit.”

Desde o início do mercado de capitais e até às últimas décadas, vigorou entre os conselhos de administração e os gestores das empresas uma clara ideia de que seu único trabalho era maximizar o lucro para os acionistas, e seu foco deveria ser integralmente este, não havendo espaço para analisar os interesses das outras partes – como os empregados e a sociedade. Tal entendimento era utilizado inclusive na escolha dos membros do conselho, que em geral eram sempre homens brancos, de meia-idade, com experiência corporativa comprovada, e que possuíam habilidades para avaliar se os executivos estavam fazendo o possível para maximizar o retorno do investimento feito pelos acionistas²¹³.

Apesar de autores como Adolf Berle e Gardiner Means terem buscado desde a década de 1930 introduzir o conceito de responsabilidade social da empresa, o sucesso e a visibilidade obtidos pelos ensinamentos de Milton Friedman nos anos 1970 tornaram a busca pelo lucro a principal força motriz do mercado financeiro, que causou inclusive um movimento de repulsa à regulação do mercado, na época em que o presidente dos EUA era Ronald Regan²¹⁴.

O cenário acima está devidamente ultrapassado. Hoje, o mundo está passando por outro ponto de inflexão. No Fórum Econômico Mundial de 2020, realizado em Davos, as mudanças climáticas dominaram a pauta. Ao final do evento, foi divulgado um manifesto denominado “O propósito de uma empresa na quarta revolução industrial”, que trouxe, entre suas disposições, as seguintes afirmações:

A. O propósito de uma empresa é engajar todas as partes interessadas na criação sustentável e compartilhada de valor. Ao criar valor, a empresa serve não apenas a seus acionistas, mas a todas as partes interessadas – empregados, consumidores, fornecedores, comunidades locais e a sociedade como um todo. [...] ii. A empresa deve tratar suas pessoas com dignidade e respeito, honrando a diversidade e buscando melhoramento nas condições de trabalho e bem estar dos empregados. [...] iv. A empresa serve à sociedade através de suas atividades. [...] e atua como uma administradora dos recursos ambientais e materiais para as futuras gerações. Deve proteger nossa biosfera e privilegiar uma economia compartilhada e regenerativa. Deve continuamente expandir as fronteiras do conhecimento, inovação e tecnologia para melhorar o bem estar das pessoas. [...]

B. Uma empresa é mais do que uma simples unidade econômica geradora de riqueza financeira. Ela serve para possibilitar as aspirações das pessoas e da sociedade, enquanto parte de um sistema social mais amplo. Sua performance precisa ser medida não apenas pelo retorno aos acionistas, mas também em como ela atinge seus objetivos ambientais, sociais e de governança²¹⁵. (tradução nossa)

²¹³ Ibidem.

²¹⁴ Ibidem.

²¹⁵ SCHWAB, K. Davos manifesto 2020: the universal purpose of a company in the fourth industrial revolution. Fórum Econômico Mundial. Davos – Suíça, 2020. No original: “A. The purpose of a company is to engage all its stakeholders in shared and sustained value creation. In creating such value, a

Essa é a nova racionalidade corporativa da quarta revolução industrial. A busca do lucro estará sempre presente, mas a ideia é que as empresas performem bem “fazendo o bem”, ou seja, busquem o lucro, mas o façam introduzindo melhores práticas a todas as partes interessadas – consumidores, empregados, fornecedores e a sociedade como um todo.

A propaganda dos defensores do ESG é que a adoção de melhores práticas socioambientais e de governança pode aumentar a lucratividade da empresa e gerar valor.

Isso ocorre por alguns fatores. Por exemplo, ao realizar a transição para formas de energia limpa, e optar por utilizar menos matéria prima natural, a empresa pode ter uma redução de custos, que gera maior competitividade de preço para os seus produtos²¹⁶.

Produtos sustentáveis, “verdes”, atraem a atenção de consumidores, e permitem melhores relações com a comunidade e as entidades governamentais, o que facilita a obtenção de subsídios tributários e outros incentivos²¹⁷.

Um estudo mostrou que 88% dos consumidores preferem produtos e serviços ambientalmente e socialmente adequados, e querem que as corporações os ajudem a introduzir tais produtos em seu dia-a-dia²¹⁸.

Os consumidores estão dispostos a pagar um pouco mais para consumir produtos “verdes”. 70% dos consumidores entrevistados numa pesquisa afirmaram que pagariam até 5% a mais por um produto “verde” que tivesse a mesma performance de concorrentes “sujos”, em diversas categorias, como embalagem, automóveis, e eletrônicos²¹⁹.

company serves not only its shareholders, but all its stakeholders – employees, customers, suppliers, local communities and society at large. [...] ii. A company treats its people with dignity and respect. It honours diversity and strives for continuous improvements in working conditions and employee well-being. [...] iv. A company serves society at large through its activities [...] acts as a steward of the environmental and material universe for future generations. It consciously protects our biosphere and champions a circular, shared and regenerative economy. It continuously expands the frontiers of knowledge, innovation and technology to improve people’s well-being. B. A company is more than an economic unit generating wealth. It fulfils human and societal aspirations as part of the broader social system. Performance must be measured not only on the return to shareholders, but also on how it achieves its environmental, social and good governance objectives.”

²¹⁶ HENISZ, W.; KOLLER, T.; NUTTALL, R. Five ways that esg creates value: getting your environmental, social, and governance (esg) proposition right links to higher value creation here’s why. **MacKinsey Quarterly** of November, 2019. Seattle – WA, Estados Unidos, 2019.

²¹⁷ Ibidem.

²¹⁸ SOLITAIRE, T. 88% of consumers want you to help them make a difference. **Forbes**. Jersey City – NJ, Estados Unidos, 2020.

²¹⁹ HENISZ, et al, op. cit.

Se uma empresa encontrar uma forma inovadora de introduzir uma opção ambientalmente adequada no mercado, com preço atrativo, pode ter amplo sucesso em mercados dominados por produtos “tradicionais” (sujos)²²⁰.

Na parte social, a adoção de medidas positivas aos trabalhadores pode fortalecer a motivação da mão de obra, gerando aumento de produtividade e atraindo melhores funcionários, pela melhora da credibilidade social da empresa. Por outro lado, de modo contrário, empresas marcadas por escândalos na parte trabalhista tendem a ter pouca retenção de talentos, perdendo seus principais empregados para o mercado²²¹.

Companhias com práticas ESG tendem a ter maior sustentabilidade no longo prazo, e estão expostas a menor risco, o que facilita a alocação de investimentos²²².

A filosofia “performar bem fazendo o bem” ajudou o ESG a avançar de um simples sinônimo de filantropia empresarial para se tornar uma parte vital das estratégias de gestão e de crescimento das empresas²²³.

No contexto da responsabilidade social corporativa, o advento do ESG se mostrou extremamente importante, porque diversas organizações no mundo inteiro estão engajadas num esforço cooperativo para construir um sistema de informações padrão, que forneça dados aptos a comparar os níveis de engajamento das corporações com as práticas ESG²²⁴.

As quatro maiores empresas de auditoria do mundo, denominadas de Big Four²²⁵ realizaram lançamento em conjunto de um relatório contendo alguns padrões para analisar o progresso ESG das empresas, com base em indicadores criados em conjunto²²⁶. São utilizadas 22 métricas diferentes, que visam criar um método sistemático de avaliação que possa embasar as decisões do mercado²²⁷.

Desde o seu lançamento, 50 grandes corporações incorporaram as métricas das Big Four em seus relatórios de ESG, e outras 90 se comprometeram a incorporar nos próximos anos²²⁸.

²²⁰ GADINIS, S.; MIAZAD, A., op. cit.

²²¹ HENISZ, et al, op. cit.

²²² Ibidem.

²²³ GADINIS, S.; MIAZAD, A., op. cit.

²²⁴ LOPUCKI, op. cit.

²²⁵ Grupo formado pelas empresas de auditoria Deloitte; PricewaterhouseCoopers (PWC), Ernest Young e KPMG.

²²⁶ LAWTON, op. cit.

²²⁷ ATKINS, op. cit.

²²⁸ LAWTON, op. cit.

A iniciativa é interessante, pelo peso das consultorias envolvidas. Levando em consideração que as Big Four realizam auditoria em grande parte das empresas de capital aberto no mundo, é de se imaginar que um grande número de corporações irá adotar as métricas trazidas no sistema criado pelas consultorias citadas.

É preciso aproveitar o momento para ajustar a legislação e auxiliar a introdução dessas melhores práticas. Será um “erro – e a perda de uma oportunidade – se a legislação empresarial”²²⁹ deixar de aproveitar o momento para estimular a adoção de melhores práticas ESG. Não se pode deixar de tomar ações por pensar que ESG é algo passageiro, ou mero “idealismo” de uma parte da sociedade. As novas gerações mudaram, e com isso o mercado corporativo também mudou.

Em maio de 2017, 62% dos acionistas da maior empresa de petróleo e gás do mundo, a ExxonMobile, foram contra as recomendações dos executivos e votaram a favor para que a corporação relate os impactos que seus negócios possuem sobre as mudanças climáticas²³⁰.

A partir de 2018, grandes empresas como Microsoft, Intel, Pepsi e Walmart começaram a oferecer bônus salariais maiores para executivos que melhorassem as questões relativas à ESG²³¹.

Em dezembro de 2018, a Shell, empresa extratora de petróleo, atuando em área altamente vinculada à emissão de gases do efeito estufa, passou a incorporar a redução de sua emissão de carbono à compensação paga a seus executivos²³².

O movimento se espalhou. Gestoras de patrimônio como BlackRock e State Street, que estão entre as maiores do mundo, pressionaram as corporações de seus portfólios a criar conselhos de administração com competência ambiental, contratando diretores que possuem experiência na área. Como resultado, 17% de todas as empresas com capital aberto nos EUA possuem pelo menos um especialista em sustentabilidade ambiental entre seus diretores²³³.

Isso é importante porque um estudo observacional de larga escala demonstrou que empresas que vinculam o pagamento de seus executivos a metas ESG tendem a apresentar melhores práticas socioambientais, como o aumento significativo de

²²⁹ GADINIS, S.; MIAZAD, A. Op. cit. p. 73. No original: “It would be a mistake—and a lost opportunity—for corporate law to dismiss”.

²³⁰ ATKINS, op. cit.

²³¹ Ibidem.

²³² Ibidem.

²³³ GADINIS; MIAZAD, op. cit.

inovação em matéria ambiental e diminuição da emissão de gases causadores do efeito estufa²³⁴.

A alocação de capital deixou de ter caráter meramente focado em lucros de curto prazo, e as decisões de investimento estão focando também nas externalidades produzidas pelas operações das corporações. Em momentos de inflexão como este, “historicamente os acadêmicos tomam a iniciativa de repensar o propósito das corporações”²³⁵, algo que, como consequência, causa o estímulo às medidas legislativas necessárias.

Na União Europeia, as empresas locais e estrangeiras que operam na região brevemente serão obrigadas a relatar informações sobre práticas relativas à ESG. Os documentos deverão conter “informações sobre questões ambientais, sociais, relativas a direitos humanos, anticorrupção e diversidade”²³⁶, e deverão ser produzidos a partir de 2025 para empresas que tenham “mais de 250 empregados, 40 milhões de euros em receita anual ou 20 milhões de euros de ativos sob gestão”²³⁷.

Isso é importante porque

Uma vez que o sistema de informação de ESG estiver efetivo, as corporações precisarão de altos índices de responsabilidade social para competir efetivamente no mercado. Em razão de o novo sistema de informação ESG possibilitar que os níveis de responsabilidade social sejam objetivamente medidos, as corporações precisarão atingir altos níveis de performance socioambiental antes subir nos rankings ESG²³⁸. (tradução nossa)

Com base nos rankings ESG as partes interessadas (“stakeholders”), como acionistas e membros do conselho de administração podem ressignificar o propósito da corporação, redirecionando seu foco para produtos e serviços social e ambientalmente mais aceitáveis.

O ESG conseguiu transformar um conceito de conduta ética (responsabilidade social corporativa) em um sistema em que o impacto da empresa consegue ser medido, avaliado e melhorado. Tal utilização, além de beneficiar as partes

²³⁴ FLAMMER, C.; HONG, B.; MINOR, D. **Corporate Governance and the Rise of Integrating Corporate Social Responsibility in Executive Compensation**: Effectiveness and Implications for Firm Outcomes. *Strategic Management Journal*, v. 40, issue 7. Hoboken – NJ, Estados Unidos, 2019.

²³⁵ GADINIS; MIAZAD, op. cit.

²³⁶ LAWTON, op. cit., p. 06. No original: “information on environmental and social matters, human rights, anti-corruption and diversity”.

²³⁷ Ibidem. No original: “more than 250 employees, €40 million in annual revenue and €20 million in total assets”.

²³⁸ LOPUCKI, op. cit., p. 1483. No original: “Once the ESG information system is effective, corporations will need high CSR ratings and rankings to compete effectively in the stakeholder markets. Because the new ESG information system will make it possible to assess CSR objectively and accurately, corporations will have to achieve high levels of CSR performance before they will be able to credibly claim them.”

interessadas, também auxilia na construção de uma reputação da empresa com o público, por assegurar que as práticas da corporação terão preocupação com os problemas da sociedade em geral²³⁹.

Feitas as considerações acima, esclarece-se que a inclusão da temática ESG neste trabalho se deve ao fato de que o crescimento meteórico das práticas ESG torna o momento favorável à instituição de atos regulatórios “verdes”, como a instituição de tributos socioambientais, algo que deve ser aproveitado pelo Estado.

A seguir, serão analisadas individualmente cada uma das três temáticas trazidas no termo ESG, indicando os caminhos que o Estado poderia utilizar para fomentar melhores práticas socioambientais através da tributação.

4.1. Responsabilidade ambiental corporativa e a tributação extrafiscal

O “E” de ESG, denominado de Environmental (meio ambiente), é provavelmente o mais lembrado dos três. Como o próprio nome sugere, o “E” diz respeito ao envolvimento da empresa com questões relativas ao impacto causado por suas operações no meio ambiente natural (composto pela fauna, flora, biosfera, ecossistemas, etc.).

O conceito inclui, as fontes e a quantidade de energia consumida pela empresa, o uso de água potável, os resíduos criados pela operação e os recursos naturais utilizados, além das consequências causadas nas formas de vida afetadas pela empresa. Modernamente, há a preocupação com as emissões de carbono e as mudanças climáticas²⁴⁰.

Toda empresa utiliza energia e afeta o meio ambiente, de maior ou menor modo, e é partindo dessa premissa que os defensores do ESG buscam a minimização dos impactos.

Ao realizar uma análise das práticas ESG de uma corporação referente à parte ambiental, podem ser avaliados diversos fatores, como: I – emissão de gases causadores do “efeito estufa”; II – consumo de energia (seja pelas fontes utilizadas ou pela eficiência energética); III – a poluição do ar; IV – uso e tratamento de água; V – manejo dos resíduos produzidos pela operação (tratamento do lixo e reciclagem); VI – impacto e dependência da biodiversidade e dos ecossistemas locais; VII – inovação

²³⁹ GADINIS; MIAZAD, op. cit.

²⁴⁰ HENISZ, et al, op. cit.

em matéria ambiental, criando produtos e serviços ambientalmente adequados²⁴¹. Esta análise pode orientar diretamente uma decisão de investimento, em razão dos riscos envolvidos.

No momento atual em que o mundo se encontra – com a população cada vez mais atenta às questões ambientais –, uma empresa que depende diretamente da extração de madeira, produzindo um produto “sujo”, pode vir a ter um aumento no seu custo de produção no futuro, ou mesmo dificuldades regulatórias, algo que diminui consideravelmente seu *valuation*²⁴² a longo prazo.

Por outro lado, empresas com iniciativas inovadoras que diminuam sua dependência da utilização de matéria prima natural tendem a possuir alto valor a longo prazo.

As corporações tem conseguido compreender esta realidade, e buscado aderir a melhores práticas ambientais.

A gigante de logística americana FedEx, por exemplo, tem o objetivo de transformar todos os 35.000 veículos de sua frota para veículos elétricos ou híbridos. Até 2016, 20% já haviam sido convertidos, e, com isso, o consumo de combustível da empresa, que é o seu maior custo, já havia sido reduzido em mais de 50 milhões de galões²⁴³.

A iniciativa é louvável, mas é evidente que as empresas, sozinhas, não irão resolver todos os problemas da sociedade. É preciso haver coordenação do Estado, e uma excelente forma de fazê-lo é através de instrumentos econômicos baseados no incentivo, como os tributos ambientais.

É preciso haver cooperação mútua. Sobre isso:

É tentador rotular as corporações como as vilãs, buscando restringir sua atuação por meio de um jogo de “rato e gato” através de leis, regulamentos e autoridades administrativas. Contudo, nesse cenário, as corporações buscarão se evadir das leis vigentes, explorando áreas econômicas pouco regulamentadas, buscando benefício próprio [...]. A lei restritiva, nesse cenário, não tem opção senão responsabilizar a corporação infratora de todas as formas e com todos os recursos que puder²⁴⁴. (tradução nossa)

²⁴¹ LI, et al, op. cit.

²⁴² Entende-se por “valuation” o valor monetário que a empresa possui, extraído de acordo com algum método de avaliação escolhido pelos investidores. As empresas que produzem produtos “sujos” – que dependem, por exemplo, de forte extração de matéria prima – podem ter seu valuation diminuído, em razão do risco de enfrentar problemas no futuro. No longo prazo, se espera que uma empresa “limpa”, “verde” irá gerar mais valor, por estar menos exposta a riscos ambientais.

²⁴³ HENISZ, Witold J. The costs and benefits of calculating the net present value of corporate diplomacy. Field actions science reports, 2016, special issue 14. Institut Veolia. Aubervilliers – França, 2016.

²⁴⁴ GADINIS; MIAZAD, op. cit. No original: “It is tempting to cast corporations as the villains in this future, locked in a perennial game of cat and mouse with legislatures, regulators, and law enforcement authorities. In this scenario, corporations are constantly seeking to evade current laws, exploit

No longo prazo, é difícil imaginar uma solução permanente para as questões sócio-ambientais que não envolva uma mudança no comportamento empresarial, que certamente só acontecerá por meio de incentivos (positivos ou negativos) externos vindos do Estado.

Para facilitar o processo de transição, é possível que o Estado utilize tributos ambientais (*green taxes*), para taxar a poluição, como as *carbon taxes*, e incentivos para produtos limpos, sustentáveis (por exemplo, produtos que utilizem material reciclável).

A *carbon tax* tem sido amplamente difundida no mundo. A Alemanha espera arrecadar 11 bilhões de euros em 2024 com esse tributo instituído recentemente, e utilizará os recursos para auxiliar a transição energética para fontes de energia mais limpas²⁴⁵.

O uso de combustíveis fósseis para gerar energia em casas, fábricas e automóveis causa a emissão de gases poluentes no meio ambiente. Pesquisas demonstram que as emissões de dióxido de carbono derivadas da atuação do ser humano são a principal causa para o “efeito estufa” – favorecendo as mudanças climáticas e afetando a atmosfera terrestre. Qualquer esforço sério para reduzir a concentração de gases causadores do efeito estufa na atmosfera passa necessariamente por diminuir o uso de combustíveis fósseis pela população mundial, o que não é tarefa fácil, tendo em vista seu uso diário por bilhões de pessoas – seja nos carros movidos a gasolina e diesel, ou aquecimento via gás em regiões frias²⁴⁶.

Carbon Tax é uma cobrança feita ao produtor de combustíveis fósseis, baseada na quantidade de carbono que sua queima emite na atmosfera. O objetivo é que os agentes econômicos compensem suas emissões de carbono, visando desacelerar o aquecimento global e as mudanças climáticas, através de cobrança baseada no princípio do poluidor-pagador.

A neutralidade de carbono (no inglês “net zero”), ou seja, que as emissões de carbono sejam zeradas ou compensadas, sem causar o aumento do efeito estufa, é

unregulated terrains for their own benefit [...]. The law has no option but to chase after the corporate perpetrator in as many ways as it can and with as many resources as it can muster.”

²⁴⁵ Ver: <https://umsoplaneta.globo.com/clima/noticia/2023/08/09/alemanha-espera-arrecadar-109-bilhoes-de-euros-com-imposto-de-co2-em-2024.ghtml>

²⁴⁶ REPETTO, op. cit.

um dos objetivos da ONU até 2050, que poderá ser alcançado através de cobranças majoradas, como *carbon taxes* ou créditos de carbono.

Para ser mais efetiva e simples, uma *carbon tax* deve ser cobrada no momento em que o combustível fóssil entra na economia, ou seja, no momento da saída do combustível do primeiro ente da cadeia de consumo – o produtor²⁴⁷.

Para os consumidores, que estão no último ponto da cadeia de consumo, a introdução da *carbon tax* pareceria apenas um aumento no preço do combustível – ou da energia, em alguns Estados –, algo que poderia levar à busca por outras alternativas mais baratas – e mais ecológicas, que produzam menos emissões²⁴⁸.

No Brasil, os tributos incidentes sobre combustíveis seguem essa lógica. O ICMS está sujeito ao regime de substituição tributária, em que o produtor é responsável pelo recolhimento de toda a cadeia, e a contribuição ao PIS e a COFINS seguem o regime monofásico, incidindo, igualmente, apenas na primeira saída, realizada pelo produtor.

4.2 Tutela social empresarial por meio da tributação

O “S” em ESG diz respeito às relações sociais que a companhia tem, e sua reputação com as pessoas e instituições que compõe as comunidades em que ela atua. “Social” inclui relações trabalhistas, consumeristas, de diversidade, inclusão, corrupção, entre outras²⁴⁹.

No contexto do investimento socialmente responsável, o “S” é utilizado para analisar a viabilidade da empresa a longo prazo, e o valor de sua reputação e de sua marca. São avaliados a estabilidade e eficiência de sua mão de obra e de outros custos, levando em consideração potenciais despesas que podem surgir de conflitos trabalhistas, políticos, protestos por parte da comunidade, etc.²⁵⁰

Pensando no lado “social”, uma análise ESG poderá avaliar: I – saúde e segurança da mão de obra utilizada; II – existência de políticas claras contra discriminação e assédio entre os trabalhadores, e a quantidade de denúncias; III –

²⁴⁷ REPETTO, op. cit.

²⁴⁸ Ibidem.

²⁴⁹ HENISZ, et al, op. cit.

²⁵⁰ WOOD, D. What do we mean by the s in esg? society as a stakeholder in responsible investment 553, in: HEBB, Tessa; HAWLEY, James P.; HOEPNER, Andreas G. F.; NEHER, Agnes L.; WOOD, David. **The routledge handbook of responsible investment**. Oxfordshire – United Kingdom, 2015.

diversidade e igualdade de oportunidades; IV – possibilidade de educação continuada e treinamentos constantes; V – liberdade de sindicalização da força de trabalho; VI – utilização de mão de obra forçada; VII – utilização de mão de obra infantil; VIII – impacto da empresa na comunidade em que se encontra; IX – saúde e segurança do consumidor; X – privacidade de dados; XI – gestão da cadeia de fornecimento²⁵¹.

Segundo Fórum Econômico Mundial, as áreas de interesse social são:

Pagamento igualitário de todos os gêneros: a empresa precisa garantir que homens e mulheres tenham salário e remuneração igualitária; Diversidade e inclusão: é preciso ter percentuais de empregos destinados a categorias marginalizadas, baseadas na idade, gênero, etnia, etc.; Valor de remuneração: ter um nível de remuneração mínimo igual ou superior ao salário mínimo local; Quantidade de empregados: analisar a quantidade de empregos criados, e a rotatividade de empregados; Saúde e segurança: analisar os níveis de acidentes e de faltas dos empregados; Treinamentos: proporcionar aos empregados programas de treinamento e educação continuada²⁵².

A preocupação com questões ambientais é uma área primordial do contexto ESG, mas a área social é igualmente relevante. Qualquer corporação que deseje ter longevidade precisa ter uma área social ajustada.

Alex Edmans, da London Business School, realizou pesquisa e constatou que em períodos acima de 25 anos, as ações das empresas listadas pela revista Fortune como as “100 melhores companhias para trabalhar” geraram um retorno anual superior entre 2,3% e 3,8% em comparação às outras empresas de capital aberto. Foi observado que empregados que se sentem “conectados” com a empresa performam melhor do que empregados que se sentem apenas satisfeitos com o trabalho²⁵³.

Outro estudo conclui que quanto maior é o grau de percepção dos impactos positivos que seu trabalho pode gerar na comunidade, maior a motivação do empregado²⁵⁴. São as pessoas que fazem a empresa, e quando motivadas proporcionarão um melhor resultado. É certo que uma boa reputação na parte social eleva o potencial da marca da empresa, impactando diretamente em seu valor.

A parte social passou a ser uma importante métrica para análises de investimentos. Em 2017, a State Street, quarta maior gestora de patrimônio do mundo,

²⁵¹ LI, et al, op. cit.

²⁵² ATKINS, op. cit.

²⁵³ EDMANS, A. The link between job satisfaction and firm value, with implications for corporate social responsibility. **Academy of management perspectives**, November 2012, volume 26, number 4, p. 1-9. Briarcliff Manor – NY, Estados Unidos, 2012.

²⁵⁴ GRANT, A. M. Does intrinsic motivation fuel the prosocial fire? Motivational synergy in predicting persistence, performance, and productivity. **Journal of applied psychology**, January 2008, volume 93, number 1, p. 48-58. American Psychological Association, Washington – DC, Estados Unidos, 2008.

que tem mais 4 trilhões de dólares sob gestão, votou contra a reeleição de diretores de quatrocentas empresas que falharam em realizar esforços minimamente significativos para nomear mulheres para os seus conselhos compostos unicamente por homens²⁵⁵.

Nesse contexto de aumento da preocupação com a parte social das corporações, a extrafiscalidade tributária pode se tornar uma importante aliada na adoção de melhores práticas sociais.

Isso porque, tomando como base a teoria do duplo dividendo, as receitas oriundas de tributos ambientais podem ser utilizadas para fins sociais, custeando atividades estatais e/ou diminuindo a incidência de outros tributos que causam distorções de mercado, como o imposto de renda e a contribuição previdenciária patronal sobre a folha de pagamento – algo que poderia aumentar a competitividade do trabalho humano, diminuindo o desemprego.

Para tanto, os aspectos socioambientais dos tributos precisariam ser levados em consideração nas discussões relativas à reforma tributária.

Medidas de inclusão podem ser incentivadas, como a instituição de uma isenção de contribuição previdenciária patronal sobre valores pagos a empregados deficientes ou pertencentes a grupos socialmente vulneráveis.

É possível ainda instituir cobranças majoradas para empresas com altos índices de acidentes de trabalho e/ou envolvidas em denúncias de assédios, seguindo a ideia da responsabilização direta do causador do custo público – tendo em vista que afastamentos dos empregados oneram a coletividade através da previdência social.

No Brasil, é possível considerar que essa cobrança majorada já está em prática, através da aplicação do Fator Acidentário de Prevenção (FAP), que pode aumentar em até 100% (dobrar) as alíquotas da GILRAT (um tributo cobrado sobre a folha de salários) para empresas que tiveram acidentes de trabalho no ano anterior; e igualmente pode diminuir as alíquotas em até 50% para empresas que não tiveram acidentes²⁵⁶.

Entretanto, tal cobrança ainda se mostra pouco eficiente, tendo em vista que só se aplica às médias e grandes empresas, que não são tributadas através do regime simplificado (Simples Nacional) – isso significa que o FAP só é aplicado para 1% das

²⁵⁵ ATKINS, op. cit.

²⁵⁶ Ver: <https://www.gov.br/previdencia/pt-br/assuntos/previdencia-social/saude-e-seguranca-do-trabalhador/fap>

corporações brasileiras, tendo em vista que 99%²⁵⁷ das pessoas jurídicas nacionais são micro ou pequenas empresas, optantes pelo Simples Nacional, e, portanto, não se submetem à cobrança majorada da GILRAT.

Existem outras medidas pouco usuais, como a possibilidade de instituição de uma *robot tax*, que oneraria corporações que realizaram a substituição de força de trabalho humano por tecnologia. O argumento é que a troca de força de trabalho humano por máquinas é uma decisão contrária à função social da empresa, visando unicamente o lucro, de forma que a empresa que realizou tal ato deve partilhar com o Estado os custos decorrentes de tal decisão (como benefícios previdenciários e seguro desemprego).

4.3 O “G” de ESG: governança corporativa

O “G”, ou *Governance*, representa o sistema interno de práticas, controles e procedimentos que uma empresa adota para sua organização, visando tomar decisões mais eficientes, garantir o obediência à lei, o cumprimento das metas estabelecidas e a satisfação das necessidades das outras partes interessadas²⁵⁸.

Governança é um sistema de freios e contrapesos utilizado para assegurar que os administradores tomem decisões de acordo com os interesses da corporação. A teoria por trás da necessidade de uma governança bem ajustada é que se a empresa não estabelecer regras claras, os executivos tendem a decidir visando seus próprios interesses, que podem ser diferentes dos interesses de outras partes, como os acionistas²⁵⁹.

Para conter essa tendência “egoísta” de pensamento, as corporações instituem uma série de mecanismos de controle, incluindo: um conselho de diretores independentes, cujo objetivo é monitorar as decisões tomadas pela administração da empresa; a obrigatoriedade de preparação de relatórios financeiros periódicos; e medidas de compensação para os executivos que cumprirem as metas estabelecidas pela companhia²⁶⁰.

²⁵⁷ Ver: <https://revistapegn.globo.com/Empreendedorismo/noticia/2021/12/15-anos-do-simples-nacional-99-das-empresas-brasileiras-optam-pelo-regime.html>

²⁵⁸ HENISZ, et al, op. cit.

²⁵⁹ LARCKER, et al, op. cit.

²⁶⁰ Ibidem.

A Governança corporativa dialoga diretamente com a utilização do ESG como uma forma de mitigação de riscos, e representa uma parte vital para possibilitar a execução de práticas ambientais e sociais relevantes.

Existe, no entanto, corrente doutrinária contrária, que entende de forma estranha a associação de governança com meio ambiente e questões sociais, considerando que há um erro na colocação em conjunto dos três conceitos em uma única sigla.

Para essa parte da doutrina – minoritária – Environmental e Social são conceitos parecidos, que faz sentido serem combinados. Entretanto, Governança não se relacionaria com os dois. Para Larcker et al²⁶¹, a necessidade de um sistema de governança e a qualidade desse sistema é independente de objetivos ESG da empresa, e também da existência de outras partes interessadas. Toda empresa precisa ter uma governança ajustada, mesmo que não tenha quaisquer práticas ESG. Uma empresa pode ter uma excelente governança, e ter como foco apenas a maximização do valor de suas ações ou de seu lucro, pensando estritamente nos acionistas. Existiria, portanto, a possibilidade de haver governança sem qualquer preocupação com meio ambiente ou questões sociais, algo que quebraria o sentido de trazer os três conceitos juntos.

Esta pesquisa discorda da posição acima. Ainda que possa haver sistemas de governança em empresas que não possuam foco em práticas positivas ao meio ambiente natural ou social, o contrário não é verdadeiro, o que justifica a adoção dos três conceitos em conjunto.

Governança corporativa e sistemas de administração dos riscos são cruciais, vitais, para a correta implementação de políticas e medidas benéficas às questões ambientais e sociais, principalmente quando se trata de empresas de capital aberto, que possuem recursos de terceiros investidos em suas operações.

É preciso haver transparência e clareza nas questões relativas à ESG, para possibilitar que os investidores analisem as métricas apresentadas e decidam por investir ou não naquela empresa, e isso só pode ser alcançado através de uma governança bem ajustada.

²⁶¹ Ibidem.

Elizabeth Pollman²⁶² chega a considerar a governança como como pré-requisito aos outros dois. Os conceitos são interligados, e a governança está diretamente ligada ao sucesso da execução de práticas ambientais e sociais.

Melhorias no meio ambiente e na parte social são resultados a serem alcançados, enquanto a governança faz parte do caminho a ser seguido para que os resultados sejam alcançados. *Environmental* e *social* são fins, enquanto *governance* é meio.

Ao realizar análise das práticas ESG da empresa relacionadas à governança, o investidor irá verificar: I – a existência de códigos de conduta claros e os valores da empresa; II – conformidade com a legislação e as normas contábeis aplicáveis; III – transparência e honestidade na divulgação das informações; IV – forma de pagamento aos executivos envolvidos na administração da empresa; V – a diversidade do conselho de administração; VI – envolvimento em casos de corrupção; VII – respeito aos direitos dos acionistas minoritários²⁶³.

Para o Fórum Econômico Mundial, as áreas de interesse em governança são:

Definindo um propósito: a empresa precisa emitir um propósito vinculado ao benefício da sociedade; Composição do Conselho de Administração: é preciso avaliar o tempo de mandato, posicionamentos, diversidade, representação de grupos minoritários e outras partes interessas; Corrupção, lavagem de dinheiro e assédio: um alto percentual dos empregados deve receber treinamento sobre as políticas da empresa e os procedimentos a serem adotados em caso de denúncia; Ética corporativa: a administração precisa ter comportamento ético e íntegro, respeitando os pareceres emitidos por consultorias jurídicas; Integração de riscos e oportunidades às operações: divulgação clara dos riscos envolvidos nas operações, como a possibilidade de vazamento de dados²⁶⁴.

Percebe-se, então, que qualquer relatório ESG publicizado por uma empresa, que possibilite a avaliação dos investidores quanto ao seu comprometimento com o desenvolvimento sustentável, só fará sentido se trazer questões relativas à governança.

4.4 Tributação socioambiental e ESG no Brasil

A tributação pode representar um forte aliado do Estado na busca pela justiça social e pela diminuição da desigualdade. No Brasil, entretanto, há décadas a

²⁶² POLLMAN, op. cit.

²⁶³ LI, op. cit.

²⁶⁴ ATKINS, op. cit.

tributação representa, também, um meio de afronta à isonomia material, que prejudica de sobremaneira a população mais necessitada, tendo em vista o fato de existir, no país, uma alta tributação sobre o consumo.

Ao contrário da tributação sobre a renda, a taxação sobre o consumo tende a desrespeitar os princípios de igualdade material e capacidade contributiva. Isso ocorre porque, ao adquirir um determinado produto, os tributos pagos são os mesmos, independentemente da renda do consumidor.

No Brasil, a tributação está fortemente concentrada no consumo, sendo o ICMS o principal tributo em termos de arrecadação. Em 2020, aproximadamente 43,72% da receita tributária nacional originou-se de bens e serviços, enquanto 27,91% de folha de salários, e apenas 22,47% da renda, 4,96% da propriedade e 0,93% de transações financeiras²⁶⁵.

O problema substancial é que essa elevada carga tributária sobre o consumo eleva os preços dos bens e serviços, reduzindo o poder de compra da população, especialmente daqueles com renda mais baixa.

O impacto é evidente. Alencastro cita que:

No ano de 2008, quem detinha renda familiar de até dois salários mínimos, pagava 53,9% em tributos, o que equivaleria a 197 dias trabalhados; já quem possuía renda média familiar de mais de 30 salário mínimos, sofria uma tributação de tão somente 29%, ou 106 dias trabalhados, 91 dias a menos²⁶⁶.

Devido à isenção do imposto de renda para a menor faixa salarial, uma pessoa com salário mínimo pode erroneamente acreditar que não está sujeita a uma carga tributária elevada. A realidade está bem distante disso. Famílias de baixa renda geralmente gastam integralmente seus rendimentos em bens de consumo, como combustível, alimentos e internet, que são altamente tributados. Assim, apesar de não pagarem imposto de renda, estão sujeitas a uma carga tributária elevada, muitas vezes desproporcional à sua capacidade contributiva.

Para evitar situações como essa, é importante dar preferência à tributação sobre a renda, pois é uma forma mais justa de imposto, que respeita a igualdade e a capacidade contributiva. Em países onde a arrecadação é focada na renda, os bens e serviços são menos sobrecarregados, resultando em preços mais baixos e melhorando o poder de compra para a população de baixa renda.

²⁶⁵ BRASIL, Receita Federal do Brasil. **Carga tributária no Brasil 2020**: análise por tributos e bases de incidência. Brasília – DF : 2021, p. 4.

²⁶⁶ ALENCASTRO, C. **A tributação como instrumento de consolidação da democracia e realização da justiça social**. Dissertação de pós-graduação IDP. Brasília – DF : 2016, p. 48

Essa é uma das razões para a forte correlação entre desigualdade social (medida pelo coeficiente de Gini) e o uso de tributos sobre o consumo²⁶⁷. Nos Estados Unidos, 44% da arrecadação vem da renda, enquanto 18% vem do consumo, seguindo a tendência em países como Canadá, Japão, Alemanha, França e Holanda. Por outro lado, países como Argentina, México, Turquia e Chile concentram sua tributação no consumo²⁶⁸.

Isso significa que no Brasil, a busca pela justiça social e diminuição da desigualdade passa necessariamente por uma profunda reforma tributária, que altere as bases da tributação brasileira privilegiando tributos que tragam externalidade positivas e menos distorções de mercado.

O caminho será longo. A reforma tributária recentemente aprovada em nada altera a realidade acima, servindo apenas para simplificar em parte a legislação tributária por meio da unificação dos tributos sobre o consumo – ISS, ICMS, PIS, COFINS e IPI, com criação do Imposto sobre Bens e Serviços (IBS) e da Contribuição sobre Bens e Serviços (CBS). Pelo contrário, os novos tributos ocasionarão o aumento das alíquotas aplicáveis sobre o setor de serviços – algo que contribui ainda mais para o cenário negativo descrito anteriormente.

Entretanto, o advento da agenda ESG no país, e a difusão de medidas corporativas socioambientalmente favoráveis pode auxiliar tal processo. No mundo globalizado dos dias atuais, a disseminação de informação ocorre de forma praticamente instantânea. Quando o ESG passou ser utilizado em larga escala nos EUA e na Europa, as empresas brasileiras não ficaram para trás, e o termo foi amplamente utilizado também no mercado nacional.

Em 2020, os fundos ESG captaram mais de R\$ 2,5 bilhões no Brasil. Estudo realizado pela ONU no Brasil em 2023 afirmou que 78,4% das 190 entidades questionadas afirmaram ter inserido o ESG na elaboração de suas estratégias de negócios, 59,5% alocam ações ESG em seu orçamento e 50% mapeiam riscos relacionados a ESG. Para empresas com faturamento acima de R\$ 5 bilhões, os percentuais crescem para 91,9% na inserção de estratégias ESG e 73% no mapeamento de riscos²⁶⁹.

²⁶⁷ OCDE. **Revenue statistics 2022: the impact of covid-19 on oecd tax revenues 1955-2021**. Paris – França : 2022.

²⁶⁸ Ibidem.

²⁶⁹ FILIPPE, M. O estágio da agenda ESG nas empresas brasileiras. **Exame**. São Paulo – SP : 2023.

Outro fato interessante é que em 20 de outubro de 2023 a Comissão de Valores Mobiliários (“CVM”) do Brasil editou a Resolução CVM nº 193, que estabeleceu a obrigatoriedade, para as empresas de capital aberto na bolsa brasileira, da elaboração e divulgação de relatório com informações financeiras relacionadas à sustentabilidade, a partir de 1º de janeiro de 2026, nos padrões internacionais estabelecidos pelo International Sustainability Standards Board (ISSB)²⁷⁰. A divulgação já passa a ser facultativa a partir deste ano, 2024.

Destaca a consolidação da agenda ESG no Brasil o fato de que o país irá sediar, em 2025, a 30ª Conferência da ONU sobre Mudanças Climáticas (COP-30), podendo vir a destacar na diplomacia internacional ambiental, a exemplo do que foi feito na Conferência Rio-92.

Atualmente, contudo, existem poucos tributos que podem ser considerados socioambientais no país – ou seja, normas tributárias instituídas com finalidade de tutelar objetivo constitucional diverso da arrecadação.

Alguns municípios instituíram o IPTU verde, que traz alíquotas reduzidas do citado tributo para imóveis com aproveitamento e reuso de águas pluviais, energia renovável, etc.

Diversos estados da federação isentam de ICMS a circulação de equipamentos e componentes vinculados à produção de energia eólica e solar, enquanto apenas o Estado de São Paulo isentou de ICMS toda a cadeia de produção e distribuição de energia fotovoltaicas de menor potência.

A nível federal, as corporações podem aproveitar os benefícios da “Lei do Bem” (nº 11.196/2005) para projetos que envolvam pesquisa e desenvolvimento em inovação de sustentabilidade, com possibilidade de exclusão de 60% a 80% das despesas incorridas da base de cálculo do IRPJ e CSLL (para empresas tributadas pelo Lucro Real), redução de 50% no IPI incidente sobre equipamentos adquiridos para utilização na pesquisa e depreciação acelerada de tais máquinas e equipamentos²⁷¹.

²⁷⁰ BRASIL. Comissão de valores mobiliários. **Resolução cvm nº 193**, de 20 de outubro de 2023. Brasília – DF : 2023.

²⁷¹ BRASIL. República Federativa do Brasil. **Lei nº 11.196, de 21 de novembro de 2005**. Brasília – DF : 2005.

Existe a possibilidade de abatimento de 1% do IRPJ devido por pessoa jurídica que efetive projeto de reciclagem, através da Lei nº 14.260/2021 (prevê abatimento de 6% para pessoas físicas).

O cenário ainda é tímido, pequeno, de forma que existem grandes possibilidades de melhoria.

Algumas sugestões na área ambiental podem ser: I) diminuição de alíquotas de ITR e/ou IPTU para corporações que apresentem projetos de reflorestamento em suas sedes, além da nacionalização do IPTU verde; II) possibilidade de dedução das despesas feitas com plantação de árvores e recuperação da fauna e flora da base de cálculo do IRPJ e da CSLL; III) redução de alíquotas de TCR para empresas com projetos de reciclagem, reuso e aproveitamento dos resíduos; IV) escalonamento da TCR de acordo com a quantidade de resíduos produzida, com tabela progressiva; V) isenção de ICMS, PIS, COFINS e IPI (ou, após a vigência da reforma, IBS e CBS) em toda a cadeia de geração de energia solar ou eólica, desde a compra de equipamentos à distribuição da energia; VI) isenção ou diminuição de alíquota de IRPJ e CSLL sobre rendimentos oriundos de títulos e investimentos “verdes”; VII) instituição de uma *carbon tax* brasileira, taxando as emissões de carbono; VIII) isenções fiscais para veículos elétricos e seus componentes, e por outro lado, aumento da tributação de veículos à combustão.

Na área social, é possível implementar a diminuição de alíquotas das contribuições previdenciárias patronais para empresas que instituírem programas como licença maternidade alongada, licença paternidade, contratações inclusivas (comunidades marginalizadas, deficientes, ressocializados, etc.), além de incentivos como a dedução da base de cálculo do IRPJ e da CSLL de despesas efetuadas na assistência de comunidades vulneráveis.

Os exemplos supracitados, se colocados em prática, poderiam melhorar de sobremaneira a tutela socioambiental no país, e seriam essenciais para a adoção de melhores práticas corporativas.

A importância do tributo socioambiental é facilmente comprovada. A PWC²⁷² realizou pesquisa com 4.400 executivos, de 89 países, e, deste total, 81% indicou que incentivos fiscais são relevantes ou muito relevantes para implementação de práticas corporativas ESG.

²⁷² PORTELA, D.; COLOMBARI, M.; MARTINES, H.; CARNEIRO, M. **Tax esg pwc brasil**. Pricewaterhousecoopers contadores públicos. São Paulo – SP : 2022.

Além disso, 69% dos entrevistados se mostraram favoráveis à instituição de *green taxes*, ou seja, da majoração de tributos sobre produtos e serviços poluentes, a fim de favorecer a preservação do meio ambiente²⁷³.

Perguntados sobre quais seriam as prioridades das medidas implementadas com o uso de incentivos fiscais, 77% indicou a preservação do meio ambiente como principal prioridade, 58% o combate à vulnerabilidade social e 54% o aumento da inclusão e diversidade em suas companhias²⁷⁴.

O resultado do estudo, embora não comprove cabalmente nada, demonstra a possível eficiência positiva que medidas tributárias extrafiscais teriam no incentivo de práticas corporativas socialmente desejáveis.

²⁷³ Ibidem.

²⁷⁴ Ibidem.

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Levando em consideração os aspectos apresentados neste trabalho, é evidente que a tributação constitui tema complexo e de extrema importância para a sociedade, tendo influenciado a formação do Estado moderno e sua transição para o Estado de Bem-Estar Social.

Atualmente, após uma série de eventos e revoluções que geraram mudanças dos paradigmas políticos, sociais e econômicos internacionais, a concepção sobre o tributo se alterou, evoluindo de algo negativo, vinculado à opressão e abuso do poder, para algo inerente ao Estado Democrático de Direito. A tributação é a fonte de financiamento das políticas públicas sociais, constituindo instrumento de busca por justiça social e promoção do bem-estar coletivo.

Em contrapartida, o Estado assumiu a responsabilidade, inserida nos textos constitucionais ao redor do mundo, de promotor do desenvolvimento, devendo tutelar o bem comum e garantir a todos os direitos fundamentais previstos na Constituição. Não há direito sem custo, e, para as democracias modernas, não há fonte de recurso relevante que não seja a tributação.

As corporações passaram a ocupar espaço de destaque na busca pelo desenvolvimento sustentável, por serem as principais causadoras da poluição e as maiores utilizadoras de força de trabalho humana.

Com o advento do conceito de sustentabilidade, o principal desafio contemporâneo passou a ser o equilíbrio. Se de um lado é necessário buscar o desenvolvimento econômico, por outro é preciso respeitar a capacidade de regeneração do meio ambiente natural. Se as empresas devem buscar o lucro, não podem negligenciar a qualidade de vida dos seus empregados e das demais pessoas envolvidas na organização. O destino a ser buscado é uma economia mais verde e inclusiva, que respeite os recursos naturais e promova o bem-estar social da população.

Para conciliar estes interesses e cumprir os objetivos constitucionais, o Estado precisa intervir na economia, utilizando todos os instrumentos aptos a tanto – dentre os quais se destaca o tributo, e em especial sua face extrafiscal, através da qual o Estado pode alterar preços para induzir comportamentos desejáveis e desincentivar comportamentos maléficos.

Neste trabalho, foi adotada posição doutrinária que considera a finalidade como meio de distinção dos tributos extrafiscais. Para analisar se um tributo pode ser

considerado fiscal ou extrafiscal, é preciso avaliar o objetivo constitucional vinculado à norma que o instituiu. Caso a finalidade seja alcançar fim constitucional diverso da arrecadação, estará configurada cobrança tributária extrafiscal.

Os tributos socioambientais são, em sua essência, tributos extrafiscais, criados para tutelar, através da tributação, bens jurídicos vinculados ao meio ambiente e à tutela social. Trata-se de instrumentalização do tributo, representada pelo uso da tributação como forma de intervenção estatal na economia, algo feito em todo o mundo desde os séculos passados.

No Brasil, tal possibilidade é dada pelo texto da Constituição Federal de 1988, que em seu art. 3º elenca uma série de objetivos a serem perseguidos pelo Estado, que deve atuar na economia na busca de efetivá-los. Na Constituição vigente, a República Brasileira assume o compromisso de garantir o desenvolvimento, erradicar a pobreza, reduzir as desigualdades, promover o bem de todos e assegurar a proteção ao meio ambiente. Para efetivar tais compromissos, o Estado deve buscar todos os meios possíveis, entre eles a instrumentalização econômica dos tributos, feita através da extrafiscalidade.

Para garantir a proteção ambiental através dos tributos, o Estado pode se valer de sanções positivas, os incentivos fiscais, ou negativas, representadas pela majoração de alíquotas ou instituição de novos tributos sobre fatos geradores considerados “sujos” (*Pigouvian Taxes*). O Estado pode optar entre a instituição de novas normas tributárias (Pigouvian) ou aproveitar os tributos existentes, alterando suas características para induzir os comportamentos desejados.

As *Pigouvian Taxes* (tributos extrafiscais) representam a efetivação prática do princípio do poluidor-pagador, que visa internalizar nas próprias corporações os custos ambientais de suas atividades econômicas, evitando que toda a coletividade seja responsabilizada. Elas evitam que o custo de reparação decorrente da poluição de um particular seja repassado ao Estado – e, portanto, à sociedade –, enquanto ao poluidor ficaria apenas o lucro da atividade exploratória.

Por outro lado, através da instituição de incentivos fiscais ambientais (normas tributárias extrafiscais), a sociedade abre mão de parte da receita tributária a que teria direito para que determinada conduta poluidora menos gravosa – afinal, condutas graves devem ser proibidas por instrumentos legais –, permitida por lei, seja deixada de lado por corporações e particulares a fim de privilegiar a preservação do meio ambiente. É um conflito entre dois direitos fundamentais, o de arrecadar e o de

proteger o meio ambiente, que naquele determinado espaço de tempo, é temporariamente resolvido pela sociedade através do privilégio ao meio ambiente.

A tutela social através dos tributos é efetivada utilizando *modus operandi* parecido. A ideia é que corporações sejam premiadas pela adoção de práticas trabalhistas e sociais benéficas à população, e penalizadas em caso contrário.

Exemplos internacionais mostram que a combinação das duas formas de tributos ambientais (sanções positivas e negativas) é a melhor forma de utilização deste instrumento econômico, a fim de que comportamentos sejam incentivados sem causar graves perdas de arrecadação.

A tributação extrafiscal socioambiental também se justifica pela ideia de que existe uma responsabilidade social corporativa, e uma função social da empresa, extraída, no Brasil, do texto constitucional de 1988.

O advento do ESG consolidou a ideia de que as corporações precisam se adequar à sustentabilidade, incorporando melhores práticas socioambientais em suas relações diárias. Se tornou algo obrigatório, e os números confirmam isso. Corporações antigas, poluidoras, que utilizavam todos os recursos naturais à sua disposição e remuneravam de forma imprópria seus trabalhadores, visando unicamente o lucro, deixam cada vez mais de ter relevância, dando espaço a empresas “verdes” e modernas, preocupadas com o meio ambiente e com o bem-estar de todos os seus *stakeholders* – sejam empregados, fornecedores ou consumidores.

Para cumprir os objetivos ESG e demonstrar aos investidores e consumidores que se preocupam com o bem-estar social, as corporações precisam se adequar à nova realidade, buscando, na parte ambiental: diminuir as emissões de carbono, alterar sua matriz energética para fontes limpas, garantir melhor uso e tratamento da água e correto manejo dos resíduos produzidos pela operação, entre outros; na parte social: assegurar a saúde e segurança da mão de obra vinculada, exibir políticas claras contra discriminação e assédio entre os trabalhadores, garantir medidas de inclusão e aumento da diversidade em seus quadros, etc.; e para uma correta governança, garantir o cumprimento da legislação, tratar os dados com honestidade e transparência, criar mecanismos para evitar corrupção e respeitar os direitos dos acionistas minoritários.

A adoção dessas medidas supracitadas não apenas contribui para o desenvolvimento sustentável, mas também auxiliam as corporações trazendo maior resiliência e sucesso a longo prazo.

O momento é favorável e propício para que o poder público, reconhecendo a tributação enquanto um poderoso instrumento econômico de transformação social, utilize a função extrafiscal dos tributos para a construção de uma realidade social mais sustentável, através da indução de comportamento desejáveis das corporações.

O objetivo deve ser assegurar que a fama do ESG se traduza em medidas concretas que beneficiem não apenas as corporações e seus stakeholders, mas toda a comunidade, utilizando as empresas como meio de transformação da realidade social.

REFERÊNCIAS

- ADAMS, Charles. **For good and evil: the impact of taxes on the course of civilization**, 2 ed. Lanham – Maryland: Madison books, 2001.
- ALENCASTRO, Carlos Henrique dos Santos. **A tributação como instrumento de consolidação da democracia e realização da justiça social**. Dissertação de pós-graduação IDP. Brasília – DF : 2016.
- ALMEIDA, Gilson Cesar Borges de. **A extrafiscalidade na tributação ambiental: um instrumento eficaz para a realização do desenvolvimento sustentável**. Dissertação de mestrado em direito. Universidade de Caxias do Sul. Caxias do Sul : 2003.
- ANNAN, Koffi. **Cooperation between united nations and business**. Press release sg/2043, p. 01. United Nations. Nova York – NY, Estados Unidos, 1998. Disponível em: <https://press.un.org/en/1998/19980209.sg2043.html>. Acesso em: 18 de Agosto de 2023.
- ATALIBA, Geraldo. **Iptu – progressividade**, p. 75. Apud: MENDES, Guilherme Adolfo dos Santos. Extrafiscalidade: análise semiótica, p. 114. Tese (doutorado). Faculdade de Direito do Largo São Francisco, USP, 2009.
- ATKINS, Betsy. Demystifying esg: its history & current status. **Forbes**. Jersey City – NJ, Estados Unidos, 2020. Disponível em: <https://www.forbes.com/sites/betsyatkins/2020/06/08/demystifying-esgits-history--current-status/?sh=6e2d6ad52cdd> Acesso em: 22 de agosto de 2023.
- BALEEIRO, Aliomar. **Direito tributário brasileiro** / Aliomar Baleeiro, Misabel Abreu Machado Derzi – 14. ed., rev., atual. e ampl. – Rio de Janeiro : Forense, 2018.
- BASSO, Ana Paula; ARARIPE, Aline Bona de Alencar. Análise da tributação ambiental sob o prisma do princípio da proporcionalidade. In: **CONPEDI/Portugal**, 2017, UMinho, Anais, Florianópolis: CONPEDI, 2017. Disponível em: <http://site.conpedi.org.br/publicacoes/pi88duoz/3g3ub73j/GYIbKT986xV6ZSRt.pdf>. Acesso em: 05 de set. de 2023.
- BASSO, Ana Paula; EISSLER, Letícia Delfino. **Tributação ambiental: uma análise a partir de medidas aplicadas na europa**. In: Direito ambiental: racionalidade e territorialidade / organização Fernando Joaquim Ferreira Maia, Talden Farias – São Paulo : Editora Dialética, 2022.

BASSO, Ana Paula; SANTOS, Rodrigo Lucas C. Concorrência e desenvolvimento: contributos da extrafiscalidade da tributação. **Revista Direito e Desenvolvimento** – a. 3, n. 5, jan/jun, 2012.

BECKER, Alfredo Augusto. **Teoria geral do direito tributário** 2 ed. São Paulo : Saraiva, 1972.

BEECH, Jake; COOPER, Emily; HOLMES, Jonathon; MCKENNA Helen. **What role do taxes and regulation play in promoting better health?** TheKing'sFund: ideas that change health and care, march 2020. Londres – Inglaterra, 2020.

BERCOVICI, Gilberto. **Constituição econômica e desenvolvimento: uma leitura a partir da Constituição de 1988**. São Paulo: Malheiros, 2005.

BOBBIO, Norberto. **Da estrutura à função: novos estudos de teoria do direito**; tradução de Daniela Beccaccia Versiani. Barueri/SP : Manole, 2007.

BONAVIDES, Paulo. **Do estado liberal ao estado social**. São Paulo – SP: Malheiros, 2001.

BOVENBERG, A. Lans; GOULDER, Lawrence H. Environmental taxation and regulation. **National bureau of economic research** working paper no. 8458. Cambridge/MA – Estados Unidos, 2001.

BRASIL. Comissão de valores mobiliários. **Resolução cvm nº 193, de 20 de outubro de 2023**. Brasília – DF : 2023.

BRASIL, Receita Federal do Brasil. **Carga tributária no Brasil 2020: análise por tributos e bases de incidência**. Brasília – DF : 2021. Disponível em: [https://www.gov.br/receitafederal/pt-br/centrais-de-conteudo/publicacoes/estudos/carga-tributaria/carga-tributaria-no-brasil-2020#:~:text=Depois%20de%20quatro%20anos%20consecutivos,de%200%2C87%20p.p.\)](https://www.gov.br/receitafederal/pt-br/centrais-de-conteudo/publicacoes/estudos/carga-tributaria/carga-tributaria-no-brasil-2020#:~:text=Depois%20de%20quatro%20anos%20consecutivos,de%200%2C87%20p.p.)). Acesso em: 01 de maio de 2024.

BRASIL. República Federativa do Brasil. **Lei nº 11.196, de 21 de novembro de 2005**. Brasília – DF : 2005.

BRIGGS, Charles W. Taxation is not for fiscal purposes only. **American Bar Association Journal**, vol. 52, jan. de 1966. Chicago – Estado Unidos, 1966.

BURSZTYN, Marcel; BURSZTYN, Maria Augusta; **Fundamentos de política e gestão ambiental: os caminhos do desenvolvimento sustentável** – Rio de Janeiro : Garamond, 2012.

CALIENDO, Paulo. Tributação e Ordem Econômica: Os tributos podem ser utilizados como instrumentos de indução econômica? **Revista Direitos Fundamentais e Democracia**. V. 20. No 20. Jul/Dez 2016. p. 196.

CANOTILHO, José Joaquim Gomes. **Direito Constitucional e Teoria da Constituição**. 7. ed. Coimbra: Almedina, 2003.

CARRAZZA, Roque Antonio. **Curso de direito constitucional tributário**. 34 ed. rev. ampl. atua. São Paulo : Malheiros, 2023.

CARLSON, Debbie. Mentions of “esg” and sustainability are being made on thousands of corporate earnings calls. **MarketWatch**. Nova York – NY, Estados Unidos, 2021. Disponível em: <https://www.marketwatch.com/story/mentions-of-esg-and-sustainability-are-being-made-on-thousands-of-corporate-earnings-calls-11626712848> Acesso em: 23 de agosto de 2023.

CARVALHO, Paulo de Barros. **Curso de direito tributário**. 30 ed. – São Paulo : Saraiva, 2019.

CASTILHOS, Núbia Nette Alves Oliveira de. **A lei de responsabilidade fiscal e a renúncia de receitas tributárias: uma abordagem conceitual do art. 14 da LRF**. 2022. 231 f. Dissertação de mestrado em direito constitucional. Instituto Brasileiro de Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa – Brasília, 2022.

CLERCQ, M.; The political economy of green taxes: the Belgian experience. **Environmental and resource economics** 8, p. 273-291. Gent – Bélgica, 1996.

EDMANS, Alex. The link between job satisfaction and firm value, with implications for corporate social responsibility. **Academy of management perspectives**, November 2012, volume 26, number 4, p. 1-9. Briarcliff Manor – NY, Estados Unidos, 2012.

EREN, Ilayda. **Rights-based climate litigation and corporate accountability: a pathway to climate justice**. Master’s in International Law & Global Governance Thesis. Tilburg University, 2021. Disponível em: <http://arno.uvt.nl/show.cgi?fid=157233> . Acesso em 10 de novembro de 2023.

FERREIRA, Daniela A.; ÁVILA, Marcos; FARIA, Marina D. Efeitos da responsabilidade social corporativa na intenção de compra e no benefício percebido pelo consumidor: um estudo experimental. **Revista de Administração**, vol. 45, n. 3, p. 285-196, jul./ago./set. 2010. São Paulo – SP, 2010.

FILIPPE, Marina. O estágio da agenda ESG nas empresas brasileiras. **Exame**. São Paulo – SP : 2023. Disponível em: <https://exame.com/reportagens-especiais/esg/o-estagio-da-agenda-esg-nas-empresas-brasileiras/> . Acesso em: 02 de maio de 2024.

FLAMMER, Caroline; HONG, Bryan; MINOR, Dylan. Corporate Governance and the Rise of Integrating Corporate Social Responsibility in Executive Compensation: Effectiveness and Implications for Firm Outcomes. **Strategic Management Journal**,

v. 40, issue 7. Hoboken – NJ, Estados Unidos, 2019. Disponível em: <https://doi.org/10.1002/smj.3018>. Acesso em: 27 de agosto de 2023.

FULLERTON, Don; METCALF, Gilbert E. Environmental taxes and the double-dividend hypothesis: did you really expect something for nothing? **National bureau of economic research** working paper no. 6199. Cambridge/MA – Estados Unidos, 1997

GADINIS, Stavros; MIAZAD, Amelia. Corporate law & social risk. **Vanderbilt law review** Vol. 73:4, p. 1401 a 1414. Berkeley – CA, Estados Unidos, 2020.

GRANT, Adam M. Does intrinsic motivation fuel the prosocial fire? Motivational synergy in predicting persistence, performance, and productivity. **Journal of applied psychology**, January 2008, volume 93, number 1, p. 48-58. American Psychological Association, Washington – DC, Estados Unidos, 2008.

HAWKINS, Richard. The use of economic instruments and green taxes to complement and environmental regulatory regime. **Water, air and soil pollution** 123, p. 379-394. Kelso – Holanda, 2000.

HENISZ, Witold J. The costs and benefits of calculating the net present value of corporate diplomacy. **Field actions science reports**, 2016, special issue 14. Institut Veolia. Aubervilliers – França, 2016. Disponível em: <https://journals.openedition.org/factsreports/4109> . Acesso em: 12 de Agosto de 2023.

HENISZ, Witold; KOLLER, Tim; NUTTALL, Robin. Five ways that esg creates value: getting your environmental, social, and governance (esg) proposition right links to higher value creation here's why. **MacKinsey Quarterly** of November, 2019. Seattle – WA, Estados Unidos, 2019. Disponível em: <https://www.mckinsey.com/~media/McKinsey/Business%20Functions/Strategy%20and%20Corporate%20Finance/Our%20Insights/Five%20ways%20that%20ESG%20creates%20value/Five-ways-that-ESG-creates-value.ashx> Acesso em: 14 de agosto de 2023.

HOGAN, D. J. **População e Meio Ambiente: a emergência de um novo campo de estudos**. In: HOGAN D. J. (Org.) Dinâmica populacional e mudança ambiental: cenários para o desenvolvimento brasileiro. Campinas: Núcleo de Estudos de População-Nepo, 2007. p.13-49.

KELL, George. The remarkable rise of esg. **Forbes**, p. 08. Jersey City – NJ, Estados Unidos, 2020. Disponível em: <https://www.forbes.com/sites/georgkell/2018/07/11/the-remarkable-rise-of-esg/?sh=1173e56d1695> Acesso em: 22 de agosto de 2023.

KERSTENETZKY, Celia Lessa. **O estado do bem-estar social na idade da razão: A reinvenção do estado social no mundo contemporâneo**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2012.

LARCKER, David F.; TAYAN, Brian; WATTS, Edward M. Seven myths of esg. **Stanford closer look series**. Stanford – CA, Estados Unidos, 2021. Disponível em: <https://www.gsb.stanford.edu/faculty-research/publications/seven-myths-esg> Acesso em: 24 de agosto de 2023.

LAWTON, George. Sustainability and ESG.com: a timeline and history of ESG investing, rules and practices. **Techtarget**. Newton – MA, Estados Unidos, 2023. Disponível em: <https://www.techtarget.com/sustainability/feature/A-timeline-and-history-of-ESG-investing-rules-and-practices> Acesso em: 24 de agosto de 2023.

LEÃO, Martha Toribio. **Critérios para o controle das normas tributárias indutoras: uma análise pautada no princípio da igualdade e na importância dos efeitos**. Dissertação de mestrado. Universidade de São Paulo. São Paulo : USP, 2014, p. 14.

LI, Ting-Ting; WANG, Kai; SUEYOSHI, Toshiyuki; WANG, Derek D. ESG: research progress and future prospects. **Sustainability**, 2021, 13, 11663. Basel – Suíça, 2021. Disponível em: <https://doi.org/10.3390/su132111663>. Acesso em: 24 de agosto de 2023.

LIMA, Diana Costa; BASSO, Ana Paula. **Tributação ambiental: tributo, extrafiscalidade e meio-ambiente**. In: Direito tributário e suas repercussões socioeconômicas, v. 2/ Ana Paula Basso, André Luna, Joedson de Souza Delgado e Antônio de Moura Borges (org). Andradina: Meraki, 2023.

LOPUCKI, Lynn M. Repurposing the corporation through stakeholder markets. **UCLA law & economics** research paper nº 21-04, Vol: 55:1445, p. 04. Los Angeles – CA, Estados Unidos, 2022.

MATSUNAGA, Marcos H. M. **Extrafiscalidade: uma observação a partir da teoria dos sistemas sociais**. Dissertação de mestrado. Pontifícia Universidade Católica de São Paulo. São Paulo : PUC, 2018.

MENDES, Gilmar Ferreira; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. **Curso de direito constitucional**. São Paulo : Saraiva, 2017.

MENDONÇA, J. C. A.; VASCONCELOS, P. E. A.; NOBRE, L. B. O; e CASAROTTO, E. L. Lógica reversa no Brasil: um estudo sobre o mecanismo ambiental, a responsabilidade social corporativa e as legislações pertinentes. **Revista capital científico – eletrônica (RCCe)**, v. 15, nº 2, abril/junho. Guarapuava : 2017.

NABAIS, José Casalta. **O dever fundamental de pagar impostos: contributo para a compreensão constitucional do Estado Fiscal contemporâneo**. Lisboa: Almedina, 2012.

NABAIS, José Casalta. **Tributos com fins ambientais**. Instituto de Ciências Jurídico-Políticas : 2008. Disponível em: <https://www.icjp.pt/sites/default/files/media/722-1115.pdf> . Acesso em: 20 de outubro de 2023.

OCDE. **Revenue statistics 2022: the impact of covid-19 on oecd tax revenues 1955-2021**. Paris – França : 2022. Disponível em: <https://doi.org/10.1787/8a691b03-en>. Acesso em: 01 de maio de 2024.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Who cares wins: connecting financial markets to a changing world**. Nova York – NY, Estados Unidos, 2004. Disponível: https://www.unepfi.org/fileadmin/events/2004/stocks/who_cares_wins_global_compact_2004.pdf Acesso em: 15 de agosto de 2023.

PERALTA, Carlos Eduardo. Tributação Ambiental no Brasil. Reflexões para esverdear o sistema tributário brasileiro. In: **Revista de Finanças Públicas, Tributação e Desenvolvimento – RFPTD**. v. 3, n.3, Rio de Janeiro: 2015.

POLLMAN, Elizabeth. The origins and consequences of the esg moniker. **Institute for law and economics of University of Pennsylvania**. Research paper nº 22-23. Philadelphia – PA, Estados Unidos, 2022.

PORTELA, Durval; COLOMBARI, Maurício; MARTINES, Hadler; CARNEIRO, Mariana. **Tax esg pwc brasil**. Pricewaterhousecoopers contadores públicos. São Paulo – SP : 2022. Disponível em: <https://www.pwc.com.br/pt/estudos/servicos/assessoria-tributaria-societaria/2022/TAX-ESG.pdf> . Acesso em 02 de maio de 2024.

REPETTO, Robert. **Green fees: how a tax shift can work for the environment and the economy**. World resources institute. Washington DC – Estados Unidos, 1992.

ROCHA, Sérgio André. **Fundamentos do direito tributário brasileiro**. Belo Horizonte : Letramento, 2020.

SCHOB, Ronnie. The double dividend hypothesis of environmental taxes: a survey. **CESifo** working paper no. 946, category 1: public finance, may 2003. Magdeburg – Alemanha, 2003.

SCHOUERI, Luis Eduardo. **Normas tributárias indutoras e intervenção econômica**. Rio de Janeiro : Forense, 2005.

SCHOUERI, Luís Eduardo. **Tributação de indução econômica: os efeitos econômicos do tributo como critério para sua constitucionalidade**. In: FERRAZ,

Roberto Catalano Botelho (coord.). *Princípios e limites da tributação 2: os princípios da ordem econômica e a tributação*. São Paulo : Quartir Latin, 2009. P. 147

SCHOUERI, Luís Eduardo; GALENDI JÚNIOR, Ricardo A. **Irretroatividade e função extrafiscal do tributo: elementos para a superação definitiva da súmula nº 584 do stf**. p. 160 In: LOBATO, Valter de Souza (coord.); DELIGNE, Maysa de Sá Pittondo (org.); LEITE, Matheus Soares (org.) *Extrafiscalidade: conceito, interpretação, limites e alcance*. Belo Horizonte: Fórum, 2017.

SCHWAB, Klaus. **Davos manifesto 2020: the universal purpose of a company in the fourth industrial revolution**. Fórum Econômico Mundial. Davos – Suíça, 2020.

SEGUNDO, Hugo de Brito Machado. Ciência do direito tributário, economia comportamental e extrafiscalidade. **Revista brasileira de políticas públicas**, v. 8, nº 2, agosto. Brasília : 2018.

SEN, Amartya. **Desenvolvimento como liberdade**. São Paulo – SP : Companhia das letras, 2010.

SILVA NETO, Arnaldo Oliveira da; BASSO, Ana Paula. **O papel da extrafiscalidade na descarbonização da matriz energética**. In: Problemas jurídicos, econômicos e socioambientais da energia eólica no nordeste brasileiro / Fernando Joaquim Ferreira Maia [et.al] – 1 ed. Recife : EDUFRPE, 2023.

SOUZA, Bárbara Peixoto Nascimento Ferreira de. **Tributação como instrumento de proteção ambiental e promoção do desenvolvimento sustentável**. Dissertação de Mestrado. Universidade Federal do Rio Grande do Norte. Natal, 2020.

STANLEY, Morgan. Sustainable signals: individual investor interest driven by impact, conviction and choice. **Morgan Stanley institute for sustainable investing** crc 2620890. Nova York – NY, Estados Unidos, 2021. Disponível em: https://www.morganstanley.com/content/dam/msdotcom/infographics/sustainable-investing/Sustainable_Signals_Individual_Investor_White_Paper_Final.pdf Acesso em: 21 de agosto de 2023.

SUSANNE, Droge; SCHRODER, Philipp J. H; How to turn an industry green: taxes versus subsidies. **Deutsches Institut fur Wirtschaftsforschung** discussion papers n. 341, p. 177-202. Berlim – Alemanha, 2003.

SWEDEN. INTERNATIONAL CHAMBER OF COMMERCE. **Swedish tax plicy & sustainability**. Octorber 2023 : Estocolmo. Disponível em: https://icc.se/wp-content/uploads/2023/10/231012_ICC-Sweden-Paper-on-Swedish-Tax-Policy-and-Sustainability.pdf Acesso em: 02 de maio de 2024.

TORRES, Heleno Taveira. **Relação entre constituição financeira e constituição econômica**. In: LOBATO, Valter de Souza (coord.); DELIGNE, Maysa de Sá Pittondo (org.); LEITE, Matheus Soares (org.) *Extrafiscalidade: conceito, interpretação, limites e alcance*. Belo Horizonte: Fórum, 2017.

UNITED STATES OF AMERICA. The White House. **Building a clean energy economy: a guidebook to the inflation reduction act's investments in clean energy and climate action**. Jan 2023, version 2. Washington – DC.

WOOD, David. What do we mean by the s in esg? society as a stakeholder in responsible investment 553, in: HEBB, Tessa; HAWLEY, James P.; HOEPNER, Andreas G. F.; NEHER, Agnes L.; WOOD, David. **The routledge handbook of responsible investment**. Oxfordshire – United Kingdom, 2015.