



UEPB

UNIVERSIDADE ESTADUAL DA PARAÍBA

CAMPUS I

PRÓ-REITORIA DE ENSINO MÉDIO E TÉCNICO DE EDUCAÇÃO A DISTÂNCIA

CURSO DE GRADUAÇÃO EM GESTÃO PÚBLICA – TECNÓLOGO/EAD

SILVESTRE PATRICK HERCULANO LEANDRO

**O DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL E A TRIBUTAÇÃO EXTRAFISCAL: A
QUESTÃO DO IPTU VERDE**

**CAMPINA GRANDE - PB
2020**

SILVESTRE PATRICK HERCULANO LEANDRO

**O DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL E A TRIBUTAÇÃO EXTRAFISCAL: A
QUESTÃO DO IPTU VERDE**

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado ao Curso de Graduação em Gestão Pública – Tecnólogo/EAD da Universidade Estadual da Paraíba, como requisito parcial à obtenção do título de Graduação Gestão Pública – Tecnólogo/EAD.

Orientador: Profa. Me. Milena de Melo

**CAMPINA GRANDE - PB
2020**

É expressamente proibido a comercialização deste documento, tanto na forma impressa como eletrônica. Sua reprodução total ou parcial é permitida exclusivamente para fins acadêmicos e científicos, desde que na reprodução figure a identificação do autor, título, instituição e ano do trabalho.

L437d Leandro, Silvestre Patrick Herculano.
O desenvolvimento sustentável e a tributação extrafiscal [manuscrito] : a questão do IPTU verde / Silvestre Patrick Herculano Leandro. - 2020.
32 p. : il. colorido.
Digitado.
Trabalho de Conclusão de Curso (Graduação EAD em Gestão Pública - Tecnológico) - Universidade Estadual da Paraíba, EAD - Campina Grande , 2020.
"Orientação : Profa. Ma. Milena de Melo , Pró-Reitoria de Ensino Médio, Técnico e Educação à Distância."
1. Políticas públicas. 2. Desenvolvimento sustentável. 3. Tributação. 4. Extrafiscalidade. I. Título
21. ed. CDD 379

SILVESTRE PATRICK HERCULANO LEANDRO

**O DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL E A TRIBUTAÇÃO EXTRAFISCAL: A
QUESTÃO DO IPTU VERDE**

Trabalho de Conclusão de Curso
apresentado ao Curso de Graduação em
Gestão Pública – Tecnólogo/EAD da
Universidade Estadual da Paraíba, como
requisito parcial à obtenção do título de
Graduação Gestão Pública– Tecnólogo/
EAD

Aprovada em: 28/07/2020

BANCA EXAMINADORA



Profa. Me. Milena de Melo (Orientador)
Universidade Estadual da Paraíba (UEPB)



Profa. Me. Ana Luiza Figueiredo Quirino Teixeira
Universidade Estadual da Paraíba (UEPB)



Profa. Me. Elis Formiga Lucena
Universidade Estadual da Paraíba (UEPB)

AGRADECIMENTOS

Esta fase da minha vida é muito especial e não posso deixar de agradecer a Deus por toda força, ânimo e coragem que me ofereceu para ter alcançado minha meta.

Aos professores reconheço um esforço gigante com muita paciência e sabedoria. Foram eles que me deram recursos e ferramentas para evoluir um pouco mais todos os dias.

É claro que não posso esquecer da minha família e amigos, porque foram eles que me incentivaram e inspiraram através de gestos e palavras a superar todas as dificuldades.

A todas as pessoas que de uma alguma forma me ajudaram a acreditar em mim eu quero deixar um agradecimento eterno, porque sem elas não teria sido possível.

A minha orientadora Mestre e Doutoranda Camila de Melo, que se dispôs a me indicar o melhor caminho nessa jornada em busca da conclusão do meu Curso.

LISTA DE ABREVIATURA E SIGLAS

IPI	Imposto sobre Produtos Industrializados
IPTU	Imposto sobre a Propriedade Predial e Territorial Urbana
PND	Plano Nacional de Desenvolvimento.
PNMA	Política Nacional do Meio Ambiente

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO	11
2	REVISÃO BIBLIOGRÁFICA	11
2.1	Do Estado Liberal ao Estado Social: o agir estatal sob a forma de políticas públicas	12
2.2	Do Estado Liberal ao Estado Social: a fiscalidade e a extrafiscalidade tributária	16
2.3	A questão ambiental no Brasil e o desenvolvimento sustentável ...	18
2.4	A sustentabilidade urbana	20
2.5	A tributação ambiental e o IPTU verde	21
3	CONCLUSÃO	26
	REFERÊNCIAS	27

O DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL E A TRIBUTAÇÃO EXTRAFISCAL: A QUESTÃO DO IPTU VERDE

Silvestre Patrick Herculano Leandro*

RESUMO

O presente trabalho pretende empreender, por meio de pesquisa descritiva, uma revisão bibliográfica acerca da utilização do IPTU ambiental na promoção do desenvolvimento sustentável, assim como na proteção ao meio ambiente. O tema se justifica pelo fato de que apenas a minoria dos municípios brasileiros utiliza o IPTU enquanto instrumento extrafiscal destinado à indução de comportamentos sustentáveis e responsáveis para com o meio ambiente. Além do mais, é essencial que as autoridades públicas tenham à sua disposição informações que possam ser decisivas para a implementação de políticas públicas voltadas a melhorar a qualidade de vida dos cidadãos. Concluiu-se que o IPTU ambiental é um oportuno instrumento de indução tributária, que pode levar o particular a adotar medidas de sustentabilidade e a adequar o imóvel urbano à sua função socioambiental. Por outro lado, entende-se que deve haver um equacionamento entre uma carga de desconto significativa, que realmente estimule o contribuinte do imposto, e a quantidade de receita que o município pode vir a renunciar.

Palavras-chave: Desenvolvimento sustentável. Tributação. Extrafiscalidade.

ABSTRACT

This paper intends to do a literature review about environmental IPTU utilization in promoting sustainable development and protecting the environment. This theme is justified by the fact that only the minority of brazilian cities uses IPTU as an extrafiscal tax aimed at prompting environmentally responsible behaviors. Furthermore, its essencial that public authorities have at their disposal relevant information which can be decisive on implementing public policies targeted to improve citizens quality of life. We have reached the conclusion that ecological IPTU are an advisable extrafiscal instrument of taxation which can persuade individuals to

¹ Graduação Gestão Pública Tecnólogo/EAD. silvestrezo@hotmail.com

take sustainable measures and suit its urban properties to its socio-environmental functions. However, it is understood that there must be an equation between significant discounts that can really persuade taxpayers, and the amount of revenue that can be waived.

Keywords: Sustainable development. Taxation. Extrafiscality.

1 INTRODUÇÃO

A República Federativa do Brasil tem como um de seus fundamentos, consagrados na Constituição Federal, a dignidade da pessoa humana. Assim, o Estado tem o dever de assegurar aos cidadãos uma série de direitos sociais, fornecendo-lhes condições mínimas para uma vida digna por meio da execução de políticas e serviços públicos.

A realização dessas medidas é financiada, sobretudo, pelos recursos estatais. São as receitas públicas, as quais fazem frente às despesas públicas como aquelas necessárias à implementação de políticas públicas em áreas fundamentais como educação, saúde, alimentação, segurança, entre outros.

A maior parcela das receitas públicas é obtida por meio da arrecadação tributária. Tal fenômeno se relaciona com as políticas públicas, no mínimo, de duas formas. Em uma delas, os tributos arrecadados - receitas – fornecem os recursos para compensar as despesas relacionadas à prestação de assistência à sociedade. Nesse cenário, a tributação exerce, predominantemente, a função fiscal, conforme veremos no decorrer deste artigo.

Na outra forma, a arrecadação de recursos para o financiamento de atividades estatais não se revela como o principal objetivo, servindo, na verdade, de instrumento para induzir ou desestimular comportamentos sociais, com o objetivo final de tutelar e promover direitos constitucionalmente assegurados. Trata-se da função extrafiscal da tributação, sobre a qual recairá o foco deste trabalho.

Nesse sentido, Rodrigues e Dupont apontam que

[...] diante das realidades do Estado, além de as normas de direito financeiro/tributário serem um meio de assegurar a cobertura de despesas públicas, podem, com o mesmo ímpeto, intervir e auxiliar a regular a vida social, possibilitando realizações de natureza estrutural que influenciem de forma direta e indireta na qualidade de vida de cada um dos que compõem o conjunto de pessoas que habita o país. (RODRIGUES; DUPONT, 2015, p. 239).

A presente pesquisa, de caráter descritivo, tem, portanto, o objetivo de empreender uma revisão bibliográfica acerca da utilização do IPTU verde, por meio da tributação extrafiscal, na promoção do desenvolvimento sustentável e na proteção do meio ambiente. A relevância desse trabalho se justifica em razão da importância do debate acerca dos instrumentos à disposição do Estado e dos

gestores públicos para a implementação de políticas públicas voltadas a promover o bem-estar da sociedade.

Inicialmente, procura-se demonstrar a evolução do Estado Liberal para o Estado Social, a fim de expor como esse movimento determinou a atuação estatal por meio de políticas públicas e ensejou o nascimento da tributação extrafiscal. Em seguida, a questão ambiental é abordada a partir da noção de desenvolvimento sustentável, demonstrando-se, também, acerca da proteção legal que lhe atribuída. Logo após, descortina-se a importância da sustentabilidade urbana, para, por fim, explicar como a tributação ambiental, por meio do IPTU verde, pode contribuir para a construção de cidades sustentáveis e dignas de se viver.

2 REVISÃO BIBLIOGRÁFICA

2.1 Do Estado Liberal ao Estado Social: o agir estatal sob a forma de políticas públicas

À medida em que se procura, na literatura acadêmica, uma definição para o termo “políticas públicas”, são encontradas ressalvas a respeito de uma eventual delimitação do termo. Políticas públicas consistem em uma realidade social complexa e dificilmente poderão ser reduzidas a um único conceito. Nessa direção, podemos mencionar o pensamento de Teixeira (2002, p. 2), segundo o qual “elas se realizam num campo extremamente contraditório onde se entrecruzam interesses e visões de mundo conflitantes”. Souza (2006, p. 24), por sua vez, é incisiva ao afirmar que “não existe uma única, nem melhor, definição sobre o que seja política pública”.

Inobstante as ressalvas apresentadas acima, algumas definições podem ser úteis aos objetivos desta pesquisa. Dentre elas, tem-se que, segundo o Manual de Políticas Públicas do SEBRAE/MG (2008, p.5), “as Políticas Públicas são a totalidade de ações, metas e planos que os governos (nacionais, estaduais ou municipais) traçam para alcançar o bem-estar da sociedade e o interesse público”, ou, de forma ainda mais pragmática, “políticas públicas são um conjunto de ações e decisões do governo, voltadas para a solução (ou não) de problemas da sociedade”.

Tude (2015) afirma que as políticas públicas

compreendem o conjunto das decisões e ações propostas geralmente por um ente estatal, em uma determinada área (saúde, educação, transportes, reforma agrária etc), de maneira discricionária ou pela combinação de esforços com determinada comunidade ou setores da sociedade civil. (TUDE, 2015, p. 11).

Rodrigues e Dupont (2015, p. 236) trazem uma definição de políticas públicas enquanto “conjunto de ações articuladas com recursos próprios, sejam eles financeiros ou humanos, e envolvem uma dimensão temporal e uma capacidade de impacto”. Teixeira, por seu turno, afirma que são

políticas explicitadas, sistematizadas ou formuladas em documentos (leis, programas, linhas de financiamentos) que orientam ações que normalmente envolvem aplicações de recursos públicos. (TEIXEIRA, 2002, p. 2).

Cumprir destacar, no entanto, que nem sempre o Estado teve a função de promover o bem-estar da sociedade, limitando-se a intervir minimamente nas ordens social e econômica. A promoção dos direitos sociais e coletivos não competia ao Estado, mas apenas a tutela dos direitos individuais. Nesse sentido,

nos séculos XVIII e XIX, por exemplo, as principais funções do Estado restringiam-se à manutenção da segurança pública interna e da preservação da propriedade privada e à defesa das fronteiras em caso de ataque externo advindo de outros Estados. No século seguinte, com o adensamento e expansão cada vez mais crescente da democracia, as responsabilidades e funções do Estado também se diversificaram e expandiram. O século XX é marcado pelo surgimento de uma nova e importante função do Estado, a promoção do bem-estar social. Essa nova demanda social, o bem-estar, requer do Estado uma atuação diferenciada e mais diretamente ligada aos problemas cotidianos da sociedade. É nesse contexto que surgem as políticas públicas, com o objetivo de dar respostas a demandas específicas da sociedade. (TUDE, 2015, p. 11).

Esse paradigma do Estado mínimo vigente nos séculos XVIII e XIX denomina-se Estado Liberal. Tem suas origens nos valores das doutrinas do liberalismo político e do liberalismo econômico. O liberalismo político procurava combater as ingerências do Estado, até então feudal e absolutista, na esfera individual das pessoas. Corresponde ao que Moraes (2014, p. 271) entende por liberalismo jurídico, “cujo foco está na concepção de um Estado que garanta os direitos dos indivíduos contra o uso arbitrário do poder pelos governantes”. O liberalismo econômico, por sua vez, é definido por esse autor “como doutrina que prega as virtudes do mercado natural autorregulado contra os males da intervenção estatal.” (MORAES, 2014, p. 271).

Os valores oriundos da Revolução Francesa também foram determinantes para o modelo de Estado Liberal, pois foi aí que o mundo, e principalmente a Europa, puderam incorporar definitivamente a doutrina do liberalismo político e econômico, e o paradigma do Estado não interventor.

As limitações ao poder do soberano impostas pelo modelo de Estado Liberal são um ponto fundamental de sua natureza. Tais limitações constituem o objetivo primeiro do movimento que culminou no Estado Liberal, pois a corrente ideológica que ao fim prevaleceu no seio da Revolução Francesa objetivava a criação de um mercado autorregulado imune a interferências estatais de qualquer gênero. (MORAES, 2014, p. 272).

Costa e Raulino (2016, p. 292) descrevem esse modelo de Estado como *marcadamente abstencionista*, uma vez que “possuía por objetivo assegurar os direitos individuais, e não o escopo social, político ou econômico, pois estas eram prosseguidas pela atuação particular”. E ainda:

a esfera de atuação do Estado resumia-se, fundamentalmente, em assegurar a liberdade, a igualdade e a autonomia individual, o que se repercute numa visão marcadamente formalista do Direito e essencialmente protetora dos direitos individuais. (COSTA; RAULINO, 2016, p. 292).

Moraes (2014, p. 272-273), por sua vez, afirma que

dada essa característica abstencionista, qualquer ação do Estado Liberal se baseava na seguinte premissa: só é legítima a ação estatal absolutamente necessária e esse critério de necessidade somente se perfaz quando a ação estatal vise a preservar a segurança individual dos cidadãos.

Percebe-se, então, que nesse contexto não há que se falar, ainda, em atuação do Estado em prol do bem-estar social, dos direitos sociais e coletivos, por meio da prestação de serviços e políticas públicas. Pensar e debater as políticas públicas se tornou possível apenas com o esgotamento do Estado Liberal e com o surgimento e a consolidação de um novo modelo de Estado.

Argumenta-se que contradições internas levaram à falência do Estado liberal. A igualdade jurídico-formal contrapunha-se à desigualdade material, pois, como relembram Caran e Figueiró (2015, p. 5), nesse período, “as desigualdades sociais continuaram, a pobreza aumentou e o acesso às liberdades ou direitos denominados de primeira dimensão só era possível à classe burguesa detentora das riquezas”.

Esse ponto de vista é confirmado a partir da leitura histórica de Moraes (2014, p. 271) acerca da Revolução Francesa e do nascimento do Estado Liberal, segundo a qual

é relevante o fato de que a Revolução Francesa foi levada a cabo principalmente pelas partes mais baixas do Terceiro Estado, ou seja, pelos camponeses pobres e então aliados à nascente burguesia. [...] Realizada a Revolução, os burgueses cuidaram para que seus efeitos se restringissem a satisfazer seus anseios, mas não fossem um ponto de realizar o tipo de justiça social almejado pelo campesinato e pelos sans-culottes. As promessas que a sociedade liberal lhes havia feito de segurança, legalidade e solidariedade não se concretizaram e, já na primeira metade do século XIX, a pauperização das massas era notável.

Assim, “por não atender as demandas e apelos sociais, e incapaz de superar as crises dos mercados que dependiam da regulação estatal como impulso ao desenvolvimento, o Estado Liberal entra em crise, em meados do século XIX” (RIBEIRO; NUNES; ALMEIDA, 2018, p. 130). No mesmo sentido, aponta-se que o Estado Liberal deve o seu fracasso ao fato de ter atuado exclusivamente no plano político-jurídico, sem disciplinar a ordem socioeconômica (MALUF, 2011, apud CARAN; FIGUEIRÓ, 2015, p. 7).

Os contornos do Estado Social começam a ser delineados no final do século XIX, como resposta às fortes demandas das classes operárias face à precarização do trabalho, à crise industrial e à desigualdade (MORAES, 2014). No entanto, é apenas a partir do final da Primeira Guerra Mundial que o Estado Social se torna realmente uma tendência, em decorrência da necessidade de fazer face aos abusos gerados pela Guerra (CARAN; FIGUEIRÓ 2015, p. 7), e vai se consolidar definitivamente no final da Segunda Guerra Mundial.

Em síntese,

o Estado Social nascido no século XX como consequência do clamor das massas e dos desafios econômicos postos a seu cargo é o Estado Social Material, aquele modelo de Estado historicamente determinado pelo fim da Segunda Guerra Mundial e que veio superar o neutralismo e o formalismo do Estado Liberal. (MORAES, 2014, 275).

O Estado adota uma nova postura frente à sociedade e ao mercado, comportando-se não apenas como garantidor das liberdades individuais e da segurança jurídica, mas também como indutor do desenvolvimento e do bem-estar social. É o que se denomina *Welfare State*, ou Estado de Bem-Estar Social, em que

o governo é responsável por assegurar, por meio de prestações positivas, direitos fundamentais aos cidadãos, como educação básica, proteção à saúde, segurança pública, entre outros. É aqui que adquire importância as discussões acerca das políticas públicas e da intervenção do Estado na ordem social e econômica, bem como dos instrumentos para sua implementação.

Bucci (1997) destaca essa reconfiguração das funções do Estado a partir do ponto de vista do modo de agir estatal, que, segundo a autora, passa a se dar sob a forma de políticas públicas. Trata-se de uma forma de agir baseada na coordenação racional de ações voltadas à realização dos direitos sociais e à promoção do desenvolvimento.

Com o fim da Segunda Guerra Mundial e o advento de políticas sociais de saúde, seguridade social e habitação, muito expressivo nos países da Europa e nos Estados Unidos, há um aprofundamento dessa alteração qualitativa das funções do Estado, que do plano da economia se irradia sobre o conteúdo social da noção de cidadania. O dado novo a caracterizar o Estado social, no qual passam a ter expressão os direitos dos grupos sociais e os direitos econômicos, é a existência de um modo de agir dos governos ordenado sob a forma de políticas públicas, um conceito mais amplo que o de serviço público, que abrange também as funções de coordenação e de fiscalização dos agentes públicos e privados. (BUCCI, 1997, p. 90)

A autora explica que, no geral, o fundamento último das políticas públicas é a própria existência dos direitos sociais, os quais dependem, para sua realização, de prestações positivas por parte do Estado.

O fundamento mediato das políticas públicas, o que justifica o seu aparecimento, é a própria existência dos direitos sociais – aqueles, dentre o rol de direitos fundamentais do homem, que se concretizam por meio de prestações positivas do Estado. Enquanto os direitos individuais, ditos direitos fundamentais de primeira geração, consistem em liberdades, os direitos sociais, ditos de segunda geração, consistem em poderes, que “só podem ser realizados se for imposto a outros (incluídos aqui os órgãos públicos) um certo número de obrigações positivas. (BUCCI, 1997, p. 90).

Por outro lado, a autora destaca que há um rol de políticas públicas que não implicam necessariamente na prestação de direitos sociais, mas visam promover o desenvolvimento econômico da sociedade.

Esse raciocínio não basta para explicar as demais políticas públicas, como a política industrial, a política de energia, a política de transportes e outras, que não se fundam na realização imediata de direitos sociais. Vistas como políticas setoriais inseridas numa política de desenvolvimento, essas têm,

como fundamento, o próprio conceito de desenvolvimento, “processo de elevação constante e harmônica do nível de vida e da qualidade de vida de toda uma população. (BUCCI, 1997, p. 90).

Percebe-se que, conforme veremos mais adiante, a promoção de direitos sociais e do desenvolvimento econômico, além de fundamentos das políticas públicas, são também fundamentos da tributação extrafiscal. O próprio fenômeno da tributação também se transforma para acompanhar a substituição do Estado Liberal pelo Estado Social, como veremos a seguir.

2.2 Do Estado Liberal ao Estado Social: a fiscalidade e a extrafiscalidade tributária

Atualmente, entende-se a tributação como uma expressão da soberania estatal e da supremacia do interesse público sobre o privado. Por meio dela, o Estado impõe aos particulares um dever fundamentado em Lei, consistente no pagamento de um valor pecuniário. Esse fenômeno é legitimado a partir da necessidade de o Estado auferir receitas para custear as despesas decorrentes de suas funções.

Torres (2010, 233) aponta que

a relação jurídica, genericamente considerada, é a que une dois sujeitos em torno de um objeto (prestação). A relação jurídica tributária, conseqüentemente, é a que, estabelecida por lei, une o sujeito ativo (Fazenda Pública) ao sujeito passivo (contribuinte ou responsável) em torno de uma prestação pecuniária (tributo) ou não pecuniária (deveres instrumentais).

A cobrança de tributos, de acordo com os ditames do liberalismo econômico, consistia em uma ingerência do Estado sobre o mercado e a propriedade particular. Por isso, era visto como um mal necessário que deveria se dar na estrita medida dos gastos necessários ao Estado mínimo. A tributação exercia, portanto, exclusivamente sua função fiscal, pela qual arrecada as receitas tributárias que farão frente às despesas básicas do Poder Público. Naquela época, essas despesas limitavam-se, sobretudo, à garantia da ordem jurídica e da segurança e liberdade individuais.

Desse modo, Costa e Raulino (2016, p. 290) apontam que

o Estado Liberal foi marcado pela ideia de não intervenção do Estado na economia, possuindo o objetivo de assegurar os direitos individuais e não os direitos sociais e coletivos. **Assim, como consequência de um Estado que pretendia ser econômico e socialmente mínimo, o tributo era visto unicamente com a finalidade fiscal, utilizado para manter o funcionamento da máquina administrativa.** (2016, p. 290, grifo nosso)

O manejo extrafiscal dos tributos, àquela época, ainda não era compatível com a ideologia e os modelos de Estado e economia vigentes. Ainda segundo Costa e Raulino (2016, p. 292), o Estado “não perseguia preocupações econômicas ou sociais, como: a correção de mercado, a proteção do ambiente, o combate ao desemprego ou a redistribuição de riqueza”. Ao contrário, poupava-se de intervir na ordem econômica a fim de não fomentar desequilíbrios no mercado, que entendia-se ser autor regulável, regido por uma “mão invisível”.

Afirmam que

o Estado liberal era movido pela preocupação de neutralidade econômica e social, em que visava buscar um Estado mínimo, assentado em uma tributação limitada, necessária para satisfazer as despesas estritamente decorrentes do funcionamento da máquina administrativa do Estado. (COSTA; RAULINO, 2016, p. 293)

Com a passagem da função liberal do Estado para a função social, acima comentada, a tributação passou a exercer também um outro papel, sem jamais perder de vista o primeiro. Trata-se da conjugação das funções fiscal e extrafiscal da tributação. A função extrafiscal consiste na criação de normas de tributárias com objetivos imediatos além da mera arrecadação de recursos, pretendendo, sobretudo, concretizar direitos e normas constitucionais.

Ribeiro, Nunes e Almeida (2018, p. 135) sustentam que, com o surgimento do Estado Social, a tributação passa a exercer a função de indução de comportamentos a fim de efetivar os direitos sociais. A tributação, agora, tem como finalidade auferir receitas pro Estado e, também, promover os direitos fundamentais consagrados na Constituição, assim como o desenvolvimento econômico.

Costa e Raulino (2016, p. 294) definem a tributação extrafiscal como a

utilização do tributo como meio de fomento ou de desestímulo às atividades tidas como convenientes ou inconvenientes à comunidade, usados pelo governo na busca dos fins sociais, através da maior ou menor imposição tributária, uma vez que as diferentes onerações podem estimular ou desestimular condutas, visando sempre o interesse público.

Melo e Marques (2016, p. 95) explicam que a extrafiscalidade pode se dar de forma positiva ou negativa. Do primeiro modo, ocorre uma oneração da carga tributária visando, por exemplo, desestimular o consumo de um determinado produto nocivo à saúde, como o cigarro. A principal intenção desse aumento de tributação não é desafogar os cofres públicos, mas influenciar negativamente um comportamento individual que pode trazer prejuízos financeiros futuros para a sociedade, como no dia em que o fumante tiver de receber tratamento médico-hospitalar público.

Da mesma forma ocorre quando o Poder Público municipal, nas formas da Constituição, aumenta progressivamente o imposto municipal sobre propriedades territoriais urbanas quando estas estão sendo subutilizadas. A finalidade é desestimular aquela prática por parte do proprietário e incentiva-lo a adequar a propriedade à sua função social, como veremos no decorrer deste trabalho.

A extrafiscalidade desenvolve-se, também, em seu viés negativo, em que desonera a carga tributária sobre determinada atividade que seja de interesse social. Assim, procura-se estimular essa atividade a partir de subsídios, incentivos ou isenções tributárias (MELO; MARQUES, 2016, p. 96). Trata-se, por exemplo, da hipótese de concessão de incentivo fiscal, pelo Poder Público, a empresas de determinado setor industrial com potencial de crescimento e geração de empregos.

A concessão de benefícios fiscais, expressão da extrafiscalidade, pode ser vista como uma transferência direta de renda da sociedade para certos empreendimentos com vistas a promover objetivos elencados pelo Poder Público. Tais objetivos podem girar em torno da geração de emprego e renda, do desenvolvimento local, de um futuro aumento na arrecadação tributária, da proteção ao meio ambiente, entre outros. Consiste, então, numa transferência de renda, por meio da qual o Estado abre mão de receber os tributos legalmente devidos, em favor do contribuinte, a fim de que ele adote certos comportamentos socialmente convenientes.

Um exemplo de tributo muito utilizado pelo Poder Público a partir do manejo extrafiscal é o Imposto sobre Produtos Industrializados, previsto no art. 153, IV, da Constituição Federal. Isso ocorre em razão da previsão constante no §3º desse mesmo artigo, segundo a qual o IPI será seletivo em razão essencialidade do produto sobre o qual incida. Isso quer dizer que certos produtos poderão sofrer a incidência de alíquotas maiores ou menores do tributo, desestimulando ou induzindo

a oferta e a demanda sobre aquele bem, de acordo com seu nível de essencialidade.

Valle (2013, p. 10475) sustenta que

A seletividade se realiza por meio do sistema de seleção de alíquotas. À medida que o grau de essencialidade do produto aumenta, suas alíquotas devem, necessariamente, diminuir, e, quanto maior o grau de superfluidade ou ainda de nocividade do produto, maior devem ser as alíquotas estabelecidas.

Afirma, ainda, o autor, que a noção de essencialidade deve ser extraída da Constituição e dos direitos nela consagrados, e relaciona-se aos produtos indispensáveis à existência minimamente digna dos indivíduos, ou àqueles que tragam benefícios e reduzam prejuízos à sociedade (VALLE, 2013). Percebe-se, pois, a viabilidade da utilização da tributação extrafiscal do IPI na promoção de políticas públicas. Por exemplo: alimentos nocivos podem ter alíquotas reajustadas na Tabela de Incidência do IPI a fim de desestimular seu consumo como parte de uma política de saúde pública voltada contra a obesidade.

2.3 A questão ambiental no Brasil e o desenvolvimento sustentável

Delineados os traços acerca do manejo extrafiscal dos tributos, cabe discorrer acerca da sua utilização na implementação de políticas públicas voltadas a promover o direito ao meio ambiente. Pode-se afirmar que as preocupações com o desenvolvimento sustentável, em consonância com a preservação do meio ambiente, passou a ser tema de discussão na agenda internacional a partir das últimas décadas do século XX.

Fatores sociais, ambientais e econômicos propulsionaram essa discussão, na medida em que acontecimentos como o aumento da população humana na Terra, a vigência de novos padrões de consumo e a existência de um determinado modo de produção capitalista levaram a humanidade a se deparar com a limitabilidade dos recursos naturais. Novos índices de poluição nos espaços terrestre, aquático e atmosférico, bem como o aquecimento global, foram também responsáveis por emitir um alarme às autoridades e à sociedade como um todo.

Essa linha de raciocínio coaduna-se com as lições de Farah (2006) ao comentar o processo de formação da agenda governamental. A autora aponta que

um problema objetivo, inerente à realidade material, passa a compor a agenda governamental na medida em que transforma-se em um problema social, ou seja, em que passa a existir o fator subjetivo segundo o qual a sociedade e o governo encaram aquela situação como um problema social, que deve ser enfrentado por meios de ações e políticas públicas.

No Brasil, foi justamente nas últimas décadas do século XX que a questão ambiental entrou na agenda pública. Inicialmente, foram promulgados, por meio de Lei Federal, os dois Planos Nacionais de Desenvolvimento (PND), em 1970 e 1974, respectivamente. Os PNDs tratavam, dentre outras questões atinentes ao desenvolvimento econômico e social do país, de questões ambientais como ocupação do solo, exploração de recursos naturais, controle de poluição e preservação do meio ambiente (AZEVEDO, 2017, p. 56).

Na década seguinte, em 1981, foi instituído, também por Lei Federal, o Plano Nacional de Meio Ambiente (BRASIL, 1981), que, em seu art. 4º, I, elenca como um de seus objetivos, “a compatibilização do desenvolvimento econômico-social com a preservação da qualidade do meio ambiente e do equilíbrio ecológico”. Azevedo (2017, p. 57) menciona que o PNMA possibilitou a “descentralização da gestão e a participação social institucionalizada”.

Pode-se afirmar que, ainda nas décadas finais do século XX, presenciou-se a expansão da cooperação internacional entre países e organizações a nível global, permitindo, por exemplo, a celebração de acordos voltados à proteção do meio ambiente. Por outro lado, houve, no Brasil, uma descentralização do poder estatal, com uma valorização dos poderes regionais e locais, a despeito da predominância do poder nacional.

Ao comentar sobre a realidade brasileira, Farah (2006, p. 47) aponta que

a democratização do país e a crise fiscal desencadearam, a partir dos anos 80, um processo de redefinição da intervenção do Estado no Brasil, no qual sobressai a crescente importância dos governos locais. A Constituição de 1988 constituiu um marco importante neste processo, introduzindo alterações no perfil do federalismo brasileiro que assinalam o início de um ciclo descentralizador, em que se destaca a transferência de recursos e encargos da União para os governos municipais.

Nesse sentido, a Constituição Federal de 1988 determina que é competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios “proteger o meio ambiente e combater a poluição em qualquer de suas formas” (BRASIL, 2016). Além

disso, a CF/88 confere importante atenção à questão ambiental, de modo que a ela dedica um capítulo específico do seu texto e faz menção ao termo “meio ambiente” 18 vezes.

No referido capítulo, o art. 225 dispõe que

todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações. (BRASIL, 2016).

Além disso, a Constituição estabelece como um dos fundamentos da ordem econômica brasileira a defesa do meio ambiente. Pode-se perceber, aqui, a influência da noção de desenvolvimento sustentável, que visa conciliar o desenvolvimento econômico à proteção do meio ambiente. O Estado deve ser o condutor desse processo de compatibilização entre a preservação ambiental e o progresso econômico.

Azevedo (2017) relembra que foi na década de 1970 que surgiu a necessidade de se pensar um novo modelo de desenvolvimento econômico, e, a partir daí, emergiu a noção de desenvolvimento sustentável. Tal noção pressupõe a utilização racional dos recursos naturais face a sua limitabilidade. Conforme apontado por Silva (2003, p. 6), “a expressão „sustentabilidade” remete ao conceito de gestão durável dos recursos ambientais no espaço e no tempo”.

2.4 A sustentabilidade urbana

No âmbito municipal, a sustentabilidade ambiental insere-se no contexto da sustentabilidade urbana, que abrange, também, as noções de inclusão social e produtividade urbana, as quais devem ser equacionadas a fim de alcançar a sustentabilidade urbana (AZEVEDO, 2017). Para tanto, cabe ao poder público municipal a implementação de políticas públicas setoriais, como aquelas voltadas ao meio ambiente, à mobilidade e ao planejamento urbano.

Nesse sentido, cabe mencionar as lições de Silva (2003, p. 5-6), segundo a qual

no meio ambiente urbano há a necessidade de integração das políticas públicas setoriais, como, por exemplo, as políticas públicas de habitação, de

transportes, de saneamento ambiental e a própria política ambiental. Os planos e programas governamentais devem levar em conta os aspectos ambientais, urbanos, sociais e econômicos.

Afirma ainda que

a adoção de políticas públicas buscando a sustentabilidade urbana implica, portanto, repensar o modelo de desenvolvimento, repensar o desenvolvimento das relações sociais e econômicas na cidade e o papel do direito como propulsor do direito à cidade sustentável. Trata-se, portanto, da gestão sustentável do espaço urbano, tendo em vista estratégias de inclusão social, equidade no acesso aos recursos ambientais e a realização da justiça ambiental. (SILVA, 2003, p. 7)

Nessa direção, a Constituição Federal dispõe, em seu art. 182, que a política de desenvolvimento urbano, competente aos municípios, tem por objetivo “ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes” (BRASIL, 2016). A Lei Federal 10.257 surge, então, em 2001 para regulamentar esse artigo da Constituição e estabelecer traços gerais sobre a condução da política urbana pelos municípios.

O Estatuto da Cidade, como ficou conhecida essa Lei, estabelece diretrizes gerais para a condução da política urbana. Dentre essas diretrizes, tem-se:

Art. 2º

I – garantia do direito a cidades sustentáveis [...]

IV – planejamento do desenvolvimento das cidades, da distribuição espacial da população e das atividades econômicas do Município e do território sob sua área de influência, de modo a evitar e corrigir as distorções do crescimento urbano e seus efeitos negativos sobre o meio ambiente [...]

VI – ordenação e controle do uso do solo [...]

X – **adequação dos instrumentos de política econômica, tributária e financeira e dos gastos públicos aos objetivos do desenvolvimento urbano, de modo a privilegiar os investimentos geradores de bem-estar geral e a fruição dos bens pelos diferentes segmentos sociais.** (BRASIL, 2001)

Estabelece, ainda, em seu art. 4§, que são instrumentos da política urbana os seguintes

IV – institutos tributários e financeiros:

- a) imposto sobre a propriedade predial e territorial urbana - IPTU;
- b) contribuição de melhoria;
- c) incentivos e benefícios fiscais e financeiros. (BRASIL, 2001).

Veremos, daqui em diante, como o Imposto Predial Territorial Urbano – IPTU pode ser utilizado como instrumento de promoção do desenvolvimento sustentável e de preservação do meio ambiente. Esse fenômeno insere-se no que se denomina tributação ambiental.

2.5 A tributação ambiental e o IPTU verde

A tributação ambiental trata-se de um modo de intervenção à disposição do Poder Público por meio do qual procura, sobretudo, influenciar comportamentos sustentáveis e desestimular condutas prejudiciais ao meio ambiente. Azevedo relembra que a tributação ambiental pode ser orientada à consecução de recursos a serem destinados ao financiamento de políticas públicas ambientais (aspecto fiscal), mas também à modulação dos comportamentos dos contribuintes no que atine ao meio ambiente e à sustentabilidade (aspecto extrafiscal). Menciona, por fim, que “o tributo é considerado na atualidade um dos instrumentos econômicos mais importantes para a proteção ambiental” (AZEVEDO, 2017, p. 104-105).

Regina Helena Costa (2005 apud MAGANHINI, 2007, p. 78) afirma, por sua vez, que a tributação ambiental consiste no

emprego de instrumentos tributários para gerar os recursos necessários à prestação de serviços públicos de natureza ambiental (aspecto fiscal ou arrecadatório), bem como para orientar o comportamento dos contribuintes à proteção do meio ambiente (aspecto extrafiscal ou regulatório).

A utilização extrafiscal do IPTU para fins de tributação ambiental pode se dar, sobretudo, de duas formas: por meio do IPTU progressivo no tempo, ou via incentivos fiscais relacionados a imóveis em que se promova práticas sustentáveis e coerentes com as políticas de desenvolvimento urbano sustentável.

A primeira forma consiste na progressividade extrafiscal do IPTU, que não se confunde com a progressividade fiscal, prevista no art. 156, §1º da CF/88, segundo a qual esse imposto poderá ser progressivo em razão do valor venal do imóvel, ou ter alíquotas diferentes de acordo com a localização e uso do imóvel. Trata-se, aqui, de fazer incidir a maior o imposto em questão sobre aqueles imóveis mais valorizados, seja em razão do seu preço, da sua localização ou do uso que lhe é atribuído.

Por outro lado, a progressividade extrafiscal do IPTU consiste em desestimular uma prática contrária ao interesse público. Está prevista no art. 182, §4º da Constituição, segundo o qual o poder público municipal poderá se valer de certos instrumentos coercitivos a fim de exigir que o proprietário de imóvel não edificado, subutilizado ou não utilizado promova o seu adequado aproveitamento, em consonância com a função social da propriedade.

Caso o proprietário do imóvel não atenda à exigência do município nesse sentido, este, inicialmente, fixará os prazos e as condições para que aquele promova o parcelamento, a edificação ou utilização do imóvel que não esteja atendendo a sua função social, nos termos do disposto no art. 5º do Estatuto da Cidade. Uma vez que tais prazos tenham sido descumpridos, o município procederá à cobrança do IPTU progressivo no tempo, que terá sua alíquota majorada por cinco anos consecutivos, após o que, não havendo sido promovido o parcelamento, a edificação ou a utilização, o imóvel poderá ser desapropriado pelo município, com pagamento por meio de títulos da dívida pública.

Nesse sentido, afirma-se que

[...] durante o período de aumento do IPTU, o proprietário que venha a cumprir com a obrigação do parcelamento, edificação ou utilização de seu imóvel, dando-lhe a devida função social, a alíquota do IPTU deverá regressar aos padrões ordinários. Por outro lado, se isso não ocorrer, ao final do quinto ano, o Município fica autorizado a desapropriar o imóvel como forma de sanção ao proprietário. (DENALDI; CAVALCANTI; SOUZA, 2015 apud AZEVEDO, 2017, p. 148).

Pode-se concluir, pois, que a progressividade no tempo do IPTU apresenta-se como um instrumento de tributação extrafiscal voltado à promover o adequado desenvolvimento urbano, a partir da utilização do solo de acordo com a função social da propriedade. Maganhini (2007, p. 102) confirma esse entendimento ao constatar que “a tributação progressiva do IPTU tem caráter extrafiscal, pois garante a função social da propriedade, em virtude de colocar os interesses coletivos acima dos interesses individuais do proprietário”.

Quanto ao aspecto do desenvolvimento urbano, pode-se dizer que

o IPTU progressivo deve existir para ser um instrumento com a finalidade de atender ao crescimento ordenado da cidade, atendendo ainda aos aspectos sociais, para que todo imóvel urbano cumpra sua função social, criando assim, ordem no crescimento da cidade, melhorando as condições de vida da população. (RIBEIRO, 2002 apud MAGANHINI, 2007, p. 102).

A segunda forma de utilização extrafiscal do IPTU voltada à questão ambiental consiste na indução de comportamentos com a finalidade de promover a função socioambiental da propriedade privada (AZEVEDO, 2017). O objetivo é conciliar a utilização da propriedade privada com as diretrizes do desenvolvimento sustentável e, de forma mais ampla, da sustentabilidade urbana. O *modus operandi* se traduz no incentivo à adoção, pelos particulares, de medidas benéficas à cidade e ao meio ambiente, incentivo esse que pode se dar, por exemplo, na forma de redução ou desconto do IPTU.

Conforme mencionado por Azevedo,

o IPTU tem se mostrado uma excelente ferramenta extrafiscal em uma perspectiva stricto-sensu, pois o poder público poderá estimular condutas que propiciem um meio ambiente ecologicamente equilibrado, através da inserção de instrumentos de política urbana que possibilitem benefícios para aqueles que desenvolvam ações com vistas ao desenvolvimento sustentável. Na verdade, a perspectiva que atribui a extrafiscalidade do IPTU como forma de proteção ao meio ambiente tem sido contemplada na forma de renúncia de receita, por meio da concessão de isenções, descontos, abatimentos e até redução de alíquota deste imposto. (AZEVEDO, 2017, p. 151)

Quando determinado município estabelece reduções no IPTU para imóveis em que se promova a sustentabilidade ambiental, fala-se no “IPTU verde”. Segundo Azevedo (2017, p. 152), pode ainda ser denominado como “IPTU ecológico” ou “IPTU sustentável”, em razão, sobretudo, da sua vinculação às diretrizes do Estatuto da Cidade e à promoção da função socioambiental da propriedade através da indução tributária. Nesse sentido, Nunes (2016, p. 28) afirma que o “IPTU verde é uma iniciativa que visa incentivar a prática de medidas sustentáveis pelos habitantes das cidades, mediante a concessão de desconto no pagamento do referido imposto”.

Nunes (2016) destaca, ainda, que muitos municípios já regulamentaram o IPTU verde, enquanto muitos outros estão submetendo ao processo legislativo propostas nesse sentido. Inobstante as singularidades enfrentadas por cada município e as particularidades nos programas de IPTU ambiental por eles instituídos, a ideia geral resume-se, sempre, na redução do imposto devido relativamente a imóveis em que sejam implementadas medidas de sustentabilidade ambiental.

A amplitude do rol de medidas aptas a possibilitarem o desconto no IPTU varia entre os municípios. No caso da cidade de Camboriú – SC, por exemplo, há apenas quatro possibilidades:

Art. 2º O benefício tributário disposto consiste na redução do Imposto Predial e Territorial Urbano (IPTU) aos proprietários de imóveis residenciais e não residenciais que adotarem as seguintes medidas:

- I - Sistema de captação da água da chuva;
- II - Sistema de reuso de água;
- III - Sistema de aquecimento hidráulico solar;
- IV - Construção com materiais sustentáveis. (CAMBORIÚ, 2013 apud NUNES, 2016, p. 30).

No município de Guarulhos – SP, o leque de medidas sustentáveis é mais amplo, contando com nove itens. A legislação municipal, na Lei 6.793/10, dispõe que

Art. 61. Será concedido desconto de até no máximo 20% (vinte por cento) no valor do Imposto sobre a Propriedade Predial e Territorial Urbana - IPTU anual devido, pelo período de cinco exercícios consecutivos contados a partir do exercício seguinte ao da efetiva implantação ou no caso de imóveis que já tenham adotado as medidas ambientais na data da publicação da presente Lei, a partir do exercício seguinte ao da comunicação ao órgão fazendário, para os imóveis edificados que adotem duas ou mais medidas a seguir enumeradas:

- I - sistema de captação da água da chuva: 3% (três por cento) de desconto;
- II - sistema de reuso de água: 3% (três por cento) de desconto;
- III - sistema de aquecimento hidráulico solar: 3% (três por cento) de desconto;
- IV - sistema de aquecimento elétrico solar: 3% (três por cento) de desconto;
- V - construções com material sustentável: 3% (três por cento) de desconto;
- VI - utilização de energia passiva: 3% (três por cento) de desconto;
- VII - sistema de utilização de energia eólica: 5% (cinco por cento) de desconto;
- VIII - instalação de telhado verde, em todos os telhados disponíveis no imóvel para esse tipo de cobertura: 3% (três por cento) de desconto;
- IX - separação de resíduos sólidos, benefício a ser concedido exclusivamente aos condomínios horizontais ou verticais, e que, comprovadamente, destinem sua coleta para reciclagem e aproveitamento: 5% (cinco por cento) de desconto. (GUARULHOS, 2010)

Percebe-se que a adoção dos critérios acima mencionados é cumulativa, não podendo, no entanto, ultrapassar o limite de 20% do valor total devido a título de IPTU. Esse limite tem sido adotado também por outros municípios, que costumam promover uma sistemática semelhante na implementação do IPTU ambiental.

A prefeitura de Goiânia – GO estabelece, na Lei Complementar 235/2012, critérios para concessão do benefício bastante semelhantes àqueles adotados em Guarulhos – SP, como se pode ver a seguir:

Art. 2º Os benefícios tributários serão concedidos em forma de descontos no Imposto Predial e Territorial Urbano/IPTU, nos seguintes percentuais e de acordo com as respectivas ações:

- I - captação e reutilização de águas pluviais ou oriundas de outras fontes – 3,0% (três por cento);
 - II - sistema de aquecimento hidráulico solar – 2,0% (dois por cento);
 - III - sistema de aquecimento elétrico solar – 2,0% (dois por cento);
 - IV - construção de calçadas ecológicas – 3,0% (três por cento);
 - V - arborização no calçamento – 3,0% (três por cento);
 - VI - permeabilidade do solo com cobertura vegetal – 2,0% (dois por cento);
 - VII - participação da coleta seletiva de resíduos sólidos em condomínios – 3,0% (três por cento);
 - VIII - construções com material sustentável – 3,0% (três por cento);
 - IX - instalação de telhado verde, em todos os telhados disponíveis no imóvel para esse tipo de cobertura - 3,0% (três por cento);
 - X - sistema de utilização de energia eólica – 3,0% (três por cento).
- (GOIÂNIA, 2012)

Situação parecida ocorre em Feira de Santana – BA:

Art. 2ª O benefício tributário em questão, consiste na redução do Imposto Predial e Territorial Urbano (IPTU) sob responsabilidade dos proprietários de imóveis residenciais e não-residenciais, que aderirem as seguintes medidas:

- I - Sistema de captação da água da chuva;
- II - Sistema de reutilização da água;
- III - Sistema de aquecimento hidráulico solar;
- IV - Edificação com materiais sustentáveis;
- V - Construção de telhado Verde;
- V - Separação de resíduos sólidos, sendo exclusivos para condomínios horizontais ou verticais;
- VI - Adaptação da calçada ou calçada cidadã;
- VIII - Utilização de energia passiva;
- IX - Arborização do imóvel;
- X - Edificações com áreas permeáveis;
- XI - Área de Preservação Permanente (APP), proporcional à área preservada.
- XII - Construção de qualquer natureza com materiais sustentáveis. (FEIRA DE SANTANA, 2014).

Na Legislação dos três municípios destacados acima, promove-se a adoção do limite de total de 20% de desconto a ser concedido para o imóvel que possua, cumulativamente, diversos melhoramentos relacionados à sustentabilidade ambiental.

Destaque-se que a concessão dos benefícios relativos ao IPTU verde não cria uma obrigação incondicional para o poder público. Na verdade, as legislações preveem hipóteses de revogação do benefício. Normalmente, essas hipóteses incluem: a inutilização da medida que levou à concessão do benefício, o não

pagamento de prestação em caso de parcelamento do IPTU e a recusa ao fornecimento de informações aos órgãos competentes.

Pode-se concluir, por fim, que a adoção do IPTU verde consiste em um instrumento à disposição do Estado para integrar políticas públicas setoriais voltadas ao desenvolvimento sustentável e à sustentabilidade urbana, uma vez que induz os particulares a adotarem medidas sustentáveis e de preservação ao meio ambiente. Assim, a utilização extrafiscal do referido imposto tem amplo potencial de utilização pelos gestores públicos a fim de promover uma melhoria na qualidade de vida das pessoas, bem como o direito de todos a uma cidade sustentável e um meio ambiente equilibrado.

Para que essas medidas alcancem maiores níveis de eficiência, sugere-se que os municípios que instituíam o IPTU ecológico estejam atentos na hora de formular os critérios necessários à concessão do benefício, de modo que a lei preveja uma ampla série de medidas sustentáveis que possam ser adotadas em diferentes imóveis, de acordo as particularidades do uso que lhe é atribuído e daquelas que lhes são inerentes. Desse modo, mitiga-se a possibilidade de algum contribuinte promover medida sustentável mas que não esteja prevista na legislação do IPTU verde do município em que se encontre o imóvel urbano.

Além disso, os municípios devem procurar equacionar a proporção dos descontos concedidos face à necessidade de arrecadação. Pôde-se perceber nesta pesquisa que diversas legislações estabelecem um limite de 20% para a concessão do benefício. A ideia é que abra-se a possibilidade de obtenção de descontos mais significativos, que realmente possuam uma força indutora sobre os contribuintes, sem, contudo, afetar de forma perniciosa a arrecadação de receitas do município. Propõe-se, portanto, que novos estudos sobre o tema possam conferir atenção ao impacto desses benefícios na arrecadação municipal, bem como seu impacto na qualidade de vida dos cidadãos, a fim de aferir a eficiência desse instrumento extrafiscal.

3 CONCLUSÃO

O presente trabalho pretendeu empreender, por meio de pesquisa descritiva, uma revisão bibliográfica acerca da utilização do IPTU verde na promoção do desenvolvimento sustentável e na proteção ao meio ambiente. O tema se justifica

pelo fato de que apenas a minoria dos municípios brasileiros utiliza o IPTU enquanto instrumento extrafiscal destinado à indução de comportamentos sustentáveis e responsáveis com o meio ambiente. Além do mais, é essencial que as autoridades públicas tenham à sua disposição informações que podem ser decisivas para a implementação de políticas públicas voltadas a melhorar a qualidade de vida dos cidadãos.

O artigo iniciou procurando demonstrar o processo de substituição do modelo de Estado Liberal pelo Estado Social, o qual possui o objetivo de promover o bem-estar da sociedade e é caracterizado por um modo de agir que se dá sob a forma específica de políticas públicas. Relacionou-se a esse processo a evolução do papel da tributação no Estado, partindo da sua função clássica – fiscal – para sua função moderna – extrafiscal. Em seguida, procurou situar o direito ao meio ambiente no ordenamento legal brasileiro e demonstrar sua relação com a noção de desenvolvimento sustentável. Já no contexto da sustentabilidade urbana, apresentou a noção de tributação ambiental, bem como as duas formas pelas quais o IPTU pode sofrer manejo extrafiscal a fim de tutelar o direito ao meio ambiente: o IPTU progressivo no tempo e o IPTU verde.

A questão do IPTU ambiental, como também é chamado, é o ponto culminante deste trabalho. É encarado por inúmeros autores como um oportuno instrumento de indução tributária de comportamentos benéficos à sociedade, especificamente no que diz respeito ao desenvolvimento sustentável. Pôde-se constatar, no entanto, que alguns municípios reconhecem pequeno número de medidas que podem ser acumuladas a fim de obter redução no imposto. Outros, por sua vez, estabelecem limites máximos para o desconto, como, por exemplo, de até 20%. Assim, entende-se que deve ser equacionada a relação entre uma redução significativa no imposto, que realmente estimule o contribuinte, e a renúncia de receitas pelo município. Acredita-se que o IPTU verde se trata de um tema relevante e que poderá ser objeto de novas pesquisas a fim de proporcionar aos gestores públicos informações relevantes a respeito dos instrumentos à sua disposição para implementação de políticas públicas relacionadas à questão urbana e ambiental.

REFERÊNCIAS

AZEVEDO, T. C. **Tributação municipal como incentivo ao desenvolvimento sustentável nas cidades: o caso do “IPTU verde” de Salvador**. 2017. Tese

(Doutorado em Planejamento Territorial e Desenvolvimento Social) – Universidade Católica do Salvador, Salvador, 2017.

BECKER, G. P. A extrafiscalidade dos tributos e sua utilização na economia nacional. **Variani & Pagot Advogados**, 2017. Disponível em: <http://www.varaniepagot.com.br/artigos-e-noticias/30-03-2017-a-extrafiscalidade-dos-tributos-e-sua-utilizacao-na-economia-nacional>. Acesso em: 16 mar. 2020.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República, 2016. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm. Acesso em: 24 mar. 2020.

BRASIL. **Lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1981**. Dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente, seus fins e mecanismos de formulação e aplicação, e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 1981. Disponível: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L6938.htm. Acesso em: 26 mar. 2020.

BRASIL. **Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001**. Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 2001. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/l10257.htm. Acesso em: 26 mar. 2020.

BUCCI, M. P. D. Políticas públicas e direito administrativo. **Revista de Informação Legislativa**, Brasília, v. 34, n. 133, p. 89-98, jan./mar. 1997. Disponível em: <https://www2.senado.leg.br/bdsf/handle/id/198>. Acesso em: 16 mar. 2020.

CARAN, M. L.; FIGUEIRÓ, R. V. C. Do Estado Liberal ao Estado de Direito Social: uma redefinição de Estado a partir de Georges Gurvitch. In: XII SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE DEMANDAS SOCIAIS E POLÍTICAS PÚBLICAS NA SOCIEDADE CONTEMPORÂNEA, 2015, Santa Cruz do Sul. **VIII Mostra de trabalhos jurídicos-científicos** [...]. [S. l.: s. n.], 2015. Disponível em: <https://online.unisc.br/acadnet/anais/index.php/sidspp/article/view/13205/2259>. Acesso em: 16 mar. 2020

COSTA, N. G. B.; RAULINO, A. R. S. Extrafiscalidade como instrumento de implementação das políticas públicas: ICMS ecológico e IVA social. **Revista de Direito Tributário e Financeiro**, Curitiba, v. 2, n. 2, p. 289-308, jul./dez. 2016. Disponível em: <https://indexlaw.org/index.php/direitotributario/article/view/1408>. Acesso em: 15 mar. 2020.

FARAH, M. F. S. Temas emergentes em gestão e políticas públicas: tendências gerais. **Cadernos Gestão Pública e Cidadania**, São Paulo, v. 11, n. 48, p. 43-65, jan./jun. 2006. Disponível em: <http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/cgpc/article/view/44053>. Acesso em: 22 mar. 2020.

FEIRA DE SANTANA. **Lei nº 3.506/2014**. Institui no âmbito do município de Feira de Santana o programa de incentivos ambientais denominado "IPTU VERDE".

Disponível em: <https://leismunicipais.com.br/a2/ba/f/feira-de-santana/lei-ordinaria/2014/350/3506/lei-ordinaria-n-3506-2014-institui-no-ambito-do-municipio-de-feira-de-santana-o-programa-de-incentivos-ambientais-denominado-iptu-verde>. Acesso em: 25 mar. 2020.

GOIÂNIA. **Lei Complementar nº 235, de 28 de dezembro de 2012**. Institui o PROGRAMA IPTU VERDE no Município de Goiânia. Disponível em: http://www.goiania.go.gov.br/html/gabinete_civil/sileg/dados/legis/2012/lc_20121228_000000235.pdf. Acesso em: 25 mar. 2020.

GUARULHOS. **Lei nº 6.793, de 28 de dezembro de 2010**. Dispõe sobre o lançamento, arrecadação e fiscalização do Imposto Sobre a Propriedade Predial e Territorial Urbana - IPTU e dá outras providências. Disponível em: https://leis.guarulhos.sp.gov.br/06_prefeitura/leis/leis_download/06793lei.pdf. Acesso em: 25 mar. 2020.

MAGANHINI, T. B. **Extrafiscalidade ambiental: um instrumento de compatibilização entre o desenvolvimento econômico e o meio ambiente**. 2007. Dissertação (Mestrado em Direito) – Programa de Mestrado em Direito, Universidade de Marília, Marília, 2007.

MELO, J. A. T.; MARQUES, G. O. P. Os benefícios fiscais para os agrotóxicos: um debate acerca de sua (in)constitucionalidade a partir do Estado de Direito Ambiental e da ordem pública ambiental. **RJurFA7**, Fortaleza, v. 13, n. 1, p. 84-101, jan./jun. 2016.

MORAES, R. Q. de. A evolução histórica do Estado Liberal ao Estado Democrático de Direito e sua relação com o constitucionalismo dirigente. **Revista de Informação Legislativa**, Brasília, v. 51, n. 204, p. 269-285, out./dez. 2014. Disponível em: <http://www2.senado.leg.br/bdsf/handle/id/509938>. Acesso em: 14 mar. 2020.

NUNES, J. **IPTU verde: uma ferramenta de incentivo fiscal para a cidade de Brusque – SC**. 2016. Trabalho de conclusão de curso (MBA em Gestão Ambiental) – Pós-Graduação em Gestão Ambiental, Departamento de Economia Rural e Extensão, Setor de Ciências Agrárias da Universidade Federal do Paraná, Curitiba, 2016.

RODRIGUES, H. T.; DUPONT, F.B. Políticas públicas e extrafiscalidade: direitos fundamentais da juventude brasileira. **R. Opin. Jur.**, Fortaleza, ano 13, n. 17, p. 232-248, jan./dez. 2015.

RIBEIRO, M. F.; NUNES, G.; ALMEIDA, P. S. de. O desenvolvimento dos direitos fundamentais através da tributação: políticas públicas como fomento do bem-estar social. **Meritum**, Belo Horizonte, v. 13, n. 1, p. 128-146, jan./jun. 2018. Disponível em: <http://www.fumec.br/revistas/meritum/article/view/5827>. Acesso em: 16. mar. 2020.

SEBRAE/MG. Políticas públicas: conceitos e práticas. Belo Horizonte: SEBRAE/MG, 2008. Disponível em:

<http://www.mp.ce.gov.br/nespeciais/promulher/manuais/MANUAL%20DE%20POLITICAS%20P%3%9ABLICAS.pdf>. Acesso em: 12 mar. 2020.

SILVA, Solange Teles da. Políticas públicas e estratégias de sustentabilidade urbana. **Série Grandes Eventos – Meio Ambiente**, 2003. Disponível em: http://www.rcc.gov.pt/SiteCollectionDocuments/SolangeTeles_Politicas-Pub-Sustentabilidade.pdf. Acesso em: 24 mar. 2020.

SOUZA, Celina. Políticas públicas: uma revisão da literatura. **Sociologias**, Porto Alegre, n. 16, p. 20-45, dez. 2006. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1517-45222006000200003&lng=en&nrm=iso. Acesso em: 12 Mar. 2020.

TEIXEIRA, E.C. O papel das políticas públicas no desenvolvimento local e na transformação da realidade. **AATR-BA**, Salvador, 2002. Disponível em: http://www.dhnet.org.br/dados/cursos/aatr2/a_pdf/03_aatr_pp_papel.pdf. Acesso em: 12 mar. 2020.

TORRES, R. L. **Curso de Direito Financeiro e Tributário**. 17. ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2010.

TUDE, J. M. Conceitos gerais de políticas públicas. *In*: TUDE, J. M.; FERRO, D. e SANTANA, F. P. (Orgs.). **Gestão de políticas públicas**. Curitiba: IESDE Brasil S. A., 2015.

VALLE, M. D. T. do. O princípio da seletividade do IPI. **RIDB**, Lisboa, ano 2, n. 9, p. 10475-10499, 2013.