

**PRINCÍPIO DO POLUIDOR-PAGADOR:  
A ANÁLISE DA SUA EVOLUÇÃO  
SOB A PERSPECTIVA DA ORGANIZAÇÃO  
PARA O DESENVOLVIMENTO  
E COOPERAÇÃO ECONÔMICA (OCDE)**  
*POLLUTION-PAYER PRINCIPLE: ANALYSIS  
OF ITS EVOLUTION UNDER THE ORGANIZATION  
FOR DEVELOPMENT AND ECONOMIC COOPERATION  
(OECD) PERSPECTIVE*

*Adriano Carvalho Oliveira*<sup>1</sup>  
UFPA

*Lise Vieira da Costa Tupiassu*<sup>2</sup>  
UFPA

*Jean-Raphael Gros-Desormeaux*<sup>3</sup>  
CNRS

---

<sup>1</sup> Doutorando em Direito na Universidade Federal do Pará - UFPA. Mestre em Direito, Políticas Públicas e Desenvolvimento Regional pelo Centro Universitário do Estado do Pará - CESUPA. Especialista em Direito Tributário pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo - PUC/SP. Especialista em Processo Tributário pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo - PUC/SP. E-mail: [adrianooliveira.prof@gmail.com](mailto:adrianooliveira.prof@gmail.com).

<sup>2</sup> Doutora em Direito pela Université Toulouse 1 - Capitole. Mestre em Direito Tributário pela Université Paris I, Panthéon-Sorbonne. Mestre em Instituições jurídico-políticas pela Universidade Federal do Pará. Mestre em Direito Público pela Université de Toulouse I - Capitole. Professora da Universidade Federal do Pará - UFPA e do Centro Universitário do Estado do Pará - CESUPA. Co-cordenadora da Rede de Pesquisas Junction Amazonian Biodiversity Units Research Networking Program - Jambu RNP. E-mail: [lise@ufpa.br](mailto:lise@ufpa.br).

<sup>3</sup> Doutor em Geografia pela Université des Antilles et de la Guyanne - UAG. Pesquisador do Centre National des Recherches Scientifiques - CNRS e do Laboratoire Caribéen de Sciences Sociales - LC2S. Co-cordenador da Rede de Pesquisas Junction Amazonian Biodiversity Units Research Networking Program - Jambu RNP. E-mail: [jrmgrosdesormeaux@yahoo.fr](mailto:jrmgrosdesormeaux@yahoo.fr).

### **Resumo**

A Organização para o Desenvolvimento e Cooperação Econômica (OCDE), no ano de 1972, instituiu o princípio do poluidor-pagador, que pautado na utilização de instrumentos econômicos repercute na seara da proteção ambiental. O princípio exige que as nações membros da organização cessem com os subsídios fornecidos aos agentes privados poluidores para contenção ou redução da emissão de poluição, devendo este custo ser internalizado pelo próprio agente causador. Este artigo tem por objetivo analisar de forma crítica os diferentes estágios percebidos no âmbito do princípio do poluidor-pagador, pretendendo demonstrar a sua evolução a partir dos instrumentos jurídicos editados pela OCDE ao longo dos anos. Utiliza-se o método de análise qualitativa, com estudo da doutrina e legislação, para compreender a dinâmica de estruturação e conformação do princípio no tempo, restando evidenciado uma crescente relativização do princípio do poluidor-pagador que por vezes vem sendo excepcionado, o que compromete a eficiência econômica originalmente pretendida, bem como impõe reflexos no campo da proteção ambiental.

### **Palavras-chaves**

Direito ao meio ambiente. Instrumentos econômicos. Poluidor-pagador. OCDE. Evolução.

### **Abstract**

*The Organization for Economic Cooperation and Development (OECD) established in 1972 the principle of the polluter-pays principle, which is based on the search for equilibrium in the market and international investments, which is based on the use of economic instruments and has repercussions in the field of environmental protection. The principle requires member nations of the organization to cease with the subsidies provided to private polluters to contain or reduce pollution emission, and this cost must be internalized by the causative agent itself. The purpose of this article is to critically analyze the different stages of the polluter-pays principle and to demonstrate its evolution from the legal instruments issued by the OECD over the years. The method of qualitative analysis, with a study of doctrine and legislation, is used to understand the dynamics of structuring and conformation of the principle in time, evidencing an increasing relativization of the principle of the polluter-payer that is sometimes excepted, which compromises the economic efficiency originally intended, as well as imposes reflexes in the field of environmental protection.*

### **Keywords**

*Right to the environment. Economic instruments. Polluter-pays. OECD. Evolution*

## 1 Introdução

A República Federativa do Brasil desde o ano de 1994 participa de atividades no âmbito da Organização para o Desenvolvimento e Cooperação Econômica (OCDE), sendo convidada no ano de 2007 a um engajamento ampliado perante a mesma, formalizando-se em 2012 um *key partners* (parceiro-chave)<sup>4</sup>. De modo que, após 23 anos de relações bilaterais o Brasil solicitou formalmente, em 30 de maio de 2017, pedido de ingresso perante a OCDE.

Nas palavras do porta-voz da Presidência da República, Alexandre Parola:

[O pedido] insere-se no marco dos esforços do governo brasileiro para consolidar o desenvolvimento sustentável e inclusivo, com a modernização da gestão e aproveitamento da larga experiência em políticas públicas comparadas da organização. (BRASIL, 2017).

Fato é que o ingresso do Brasil nos quadros da OCDE traz uma série de implicações, dentre elas a vinculação a princípios e diretrizes traçadas pela organização, e para os fins de nossa análise mais precisamente quanto a aplicação de princípios, tais como o princípio do poluidor-pagador (PPP).

Conforme será visto esse princípio foi editado no âmbito da OCDE no ano de 1972, e, no cenário internacional, um número

---

<sup>4</sup> Válido salientar que: “Em maio de 2007, o Conselho Ministerial da OCDE decidiu “fortalecer a cooperação da OCDE com o Brasil, China, Índia, Indonésia e África do Sul” por meio do programa de *enhanced engagement*, tornando possível a adesão desses países à OCDE. Em 2012, esses cinco países passaram a ser considerados *key partners* (parceiros-chave) na Organização.” (BRASIL, 2017)

crescente de nações vem incorporando a seus ordenamentos o PPP. As definições do princípio tendem a ser replicadas, de modo que para sua elucidação basta mencionar o princípio 16 da Declaração do Rio de 1992, ratificada pelo Brasil, que dispõe:

As autoridades nacionais devem procurar promover a internacionalização dos custos ambientais e o uso de instrumentos econômicos, tendo em vista a abordagem segundo a qual o poluidor deve, em princípio, arcar com o custo da poluição, com a devida atenção ao interesse público e sem provocar distorções no comércio e nos investimentos internacionais. (ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS, 1992).

Em suma, prega o princípio do poluidor-pagador pela supressão da concessão de subsídios estatais aos agentes poluidores, de modo que aquele agente que produz poluição deve suportar o ônus financeiro referente a sua produção, o que envolve os custos com a prevenção e combate ao dano decorrente da poluição. De modo que, a partir de tais medidas se corrijam distorções no mercado e investimentos internacionais, bem como se permita a proteção do meio ambiente a partir da utilização de instrumentos econômicos.<sup>5</sup>

Contudo, com o passar dos anos o princípio que foi editado pela OCDE em 1972 vem sendo trabalhado em inúmeros outros documentos emitidos pela própria organização (tais como recomendações, declarações, decisões, etc.), de modo que se faz necessária uma análise quanto a evolução do mesmo no âmbito da OCDE, observada a repercussão que a sua percepção no âmbito da

---

<sup>5</sup> O detalhamento quanto a este raciocínio será desenvolvido ao longo deste estudo.

organização possui no cenário internacional, inclusive envolvendo a nação brasileira.

Dessa forma o presente estudo possui a pretensão de analisar documentos emitidos pela OCDE que tratem, ou possuam relação, com o PPP, a fim de evidenciar qual a atual percepção do mesmo no âmbito da Organização, para que assim se tenha estabelecida uma premissa de comparação (e avaliação) quanto a adoção do princípio no âmbito dos ordenamentos jurídicos internos, como no caso brasileiro que é signatário e aplicador do princípio em questão.

## **2 Instrumentos econômicos e a correção de externalidades ambientais negativas**

A percepção humana acerca da natureza é permeada de duplo sentido: fonte de produção e reprodução econômica; e fator de bem-estar, pelo qual o ser humano está apto a alcançar sua expansão física e psíquica (DERANI, 2005. p. 642). E, neste sentido se estabelece uma constante necessidade de ajuste na relação estabelecida entre o homem e a natureza, que envolve o movimento de apropriação dos recursos naturais pelo homem, bem como os resultados desta expressa por meio da emissão de poluição (degradação ambiental).<sup>6</sup>

---

<sup>6</sup> “A natureza oferece ao ser humano suas condições físicas de vida, assim como seu espaço psíquico e de apoio, local onde ele se experimenta e se desenvolve como ser humano. Há uma ambiguidade imanente da relação do ser humano com a natureza. A natureza é vivida sempre de duas maneiras: como opressão e como segurança; como anulação e como abertura de possibilidades; como desumana e como humana, como caos e como lar. Quer dizer, não há o romantismo idílico da vida do homem em harmonia com a natureza, pois em realidade, ao mesmo tempo em que a natureza se apresenta como fonte de vida, se mostra também como ameaça.

Invariavelmente, no desenvolver dessa relação, necessária e indissociável, passam a surgir conflitos e preocupações, especialmente ao se tomar a natureza enquanto fonte de produção econômica<sup>7</sup> de forma isolada, isto é, sem considerar as demais formas da relação do homem com a natureza, a restringindo a recursos pertencentes a processo produtivo, “recurso natural”.

Sobre a natureza como fonte de reprodução econômica, portanto, recaem a grande maioria de preocupações, demonstradas nas normas relacionadas com a economia dos recursos naturais.

A compreensão dos fenômenos de degradação ambiental, relacionados a poluição, e a intrínseca relação destes com a órbita econômica se deu inicialmente pela contribuição de Alfred Marshall, que é apontado como o primeiro a introduzir, ainda em fins do século XIX (ano de 1890), em sua obra “Princípios de Economia”, a expressão *economias externas* reconhecendo a existência de determinadas externalidades não consideradas a partir da lógica neoclássica de mercado.

Em outras palavras, ao identificar a existência de externalidades, Marshall constatou que o preço de mercado dos bens pode não corresponder de forma fiel aos verdadeiros custos

---

Os distintos comportamentos humanos revelam esta ambivalência, pois como preservar a natureza se é de seu consumo que o ser humano retira sua fonte de existência. Do mesmo modo, quais seriam as medidas necessárias para que a apropriação crescente da natureza para a produção de riqueza humana não resulte de uma destruição dos recursos preciosos ao bem-estar.” (DERANI, C., 2005, p. 641).

<sup>7</sup> Quanto a percepção dos recursos naturais enquanto fonte de produção econômica, faz-se oportuno destacar os dizeres de Lise Vieira da Costa Tupiassu: “(...) não se pode olvidar a importância econômica do bem ambiental, de um lado, por serem os recursos que ele fornece matéria prima e combustível essenciais para a manutenção do modo de vida contemporâneo; por outro lado, em função da estreita relação existente entre pobreza e degradação, o que torna o desenvolvimento econômico essencial para a própria preservação do meio ambiente.” (TUPIASSU, 2006, p. 65).

ou benefícios resultantes da sua produção ou do seu consumo (ARAGÃO, 2014, p. 31).

O equilíbrio de mercado mostra-se ineficiente mediante a verificação de externalidades<sup>8</sup>. Tais externalidades compreendem uma variável que acaba por não ser computada pela lógica de mercado, justamente por ser um impacto provocado por ação de uma pessoa, mas percebido por terceiro alheio a esta, que não paga ou recebe qualquer compensação pelo impacto percebido<sup>9</sup>. Sendo, o impacto, benéfico ao terceiro, será considerada externalidade positiva, em sendo maléfica, externalidade negativa.

Dentro dessa perspectiva, na seara ambiental, as externalidades negativas correspondem a poluição ou degradação ambiental que é provocada pelo processo produtivo, mas não é internalizada no custo do produto ou serviço propriamente. Isto é, revela-se uma externalidade ambiental negativa pela percepção de um descompasso entre os custos marginais privados (inerentes ao

---

<sup>8</sup> “Uma externalidade surge quando uma pessoa se dedica a uma ação que provoca impacto no bem-estar de um terceiro que não participa dessa ação, sem pagar nem receber nenhuma compensação por esse impacto. Se o impacto sobre o terceiro é adverso, é chamado externalidade negativa; se é benéfico, é chamado de externalidade positiva. Quando ha extenalidades, o interesse da sociedade em um resultado de mercado vai alem do bem-estar dos compradores e dos vendedores que participam do mercado; passa a incluir também bem-estar de terceiros que são indiretamente afetados.” (MANKIW, 2008. p. 204).

<sup>9</sup> Dessa forma, as externalidades restam inseridas no contexto das “falhas de mercado”, por representarem custos, benefícios ou implicações que as atividades de um determinado ente impõem a outrem ou à coletividade, sem que sejam incorporados às suas próprias unidades; em outros termos significa dizer que alguns produtos circulam sem o respectivo reflexo em seus preços, referentes a vantagens ou malefícios suportados pela sociedade (TUPIASSU, 2006. p.66-67).

processo produtivo) e os custos marginais sociais (percebidos a partir da emissão de poluição)<sup>10</sup>.

Nesse sentido Alexandra Aragão assevera que:

Se os custos marginais privados divergem dos custos marginais sociais, para atingir o ponto ótimo da economia, há que internalizar essa diferença. Internalizar as externalidades ambientais negativas significa fazer com que os prejuízos, que para a colectividade advêm da actividade desenvolvida pelos poluidores, sejam suportados por estes como verdadeiros custos de produção, de tal modo que as decisões dos agentes económicos acerca do nível de produção o situem num ponto mais próximo do ponto socialmente ótimo, que é inferior. (ARAGÃO, 2014, p. 35).

As teorias que fundamentam a aplicação de instrumentos económicos para a correção de externalidades são fornecidas por duas correntes centrais de pensamento: a Teoria Pigouviana e a Teoria Coaseana<sup>11</sup>. Essas teorias colaboraram à inserção dos aspectos sociais e ecológicos no âmbito das ciências económicas. Nesse sentido, tiveram grande influência na evolução dos

---

<sup>10</sup> Maria Garcia (2007, p. 174), acerca do pensamento de Pigou, destaca que: “Como os indivíduos não atribuem um valor ao custo social marginal (as externalidades têm custo zero) um valor correspondente ao seu preço e que deve ser pago por quem dele beneficia, o Estado tem de intervir atribuindo e cobrando-lhes um preço.”

<sup>11</sup> A Teoria Coaseana, desenvolvida por Ronald Coase, propõe o que ficou conhecido como “Teorema de Coase”, pelo qual estabelece que a forma mais eficiente de internalização das externalidades seria garantir direitos de propriedade e permitir que os agentes implicados pelas externalidades possam negociar livremente no mercado (COASE, 1960). E, neste contexto, caberia ao Estado apenas alocar os direitos de propriedade e assegurar as condições de funcionamento livre desse mercado.

mecanismos e instrumentos de gestão ambiental utilizados pelas nações na atualidade. (JODAS, N.; DERANI, C., 2015).<sup>12</sup>

Depois de Marshall, Arthur Cecil Pigou desponta como um dos mais influentes economistas da tradição neoclássica. Em sua obra *The economics of welfare*, publicada em 1920, se vale dos fundamentos definidos por Marshall para estruturar uma teoria que marca a análise moderna das externalidades.

Em sua teoria Pigou da mesma forma que Marshall reconhece uma ineficiência de mercado ao não serem consideradas na lógica de mercado a existência de externalidades para fixação do preço dos bens, contudo, estabelece que assegurar um nível ótimo do mecanismo de mercado depende de uma intervenção capaz de promover a internalização das externalidades (PIGOU, 1932).

Na teoria de Pigou, ao Estado (enquanto instituição à parte do mercado) compete reestabelecer o equilíbrio de mercado a partir da percepção das externalidades e internalização das mesmas, devendo introduzir um sistema de imposto no caso de externalidades negativas (que denomina deseconomias externas), e de subvenção ou incentivo, em caso de externalidades positivas (que denomina economia externa) (DERANI, 2008, p. 91).

Ao instituir mecanismos econômicos capazes de promover a internalização das externalidades ambientais negativas, tem-se por lógico a imputação de ônus econômico àquele agente emissor de poluição, de modo que a partir de tal teoria se delineia os contornos necessários a formação de um princípio, o chamado princípio do poluidor-pagador (PPP). O princípio do poluidor-pagador encontra a sua justificação, portanto, na solução definida por Pigou para as externalidades ambientais negativas, qual seja: a intervenção Estatal regulamentadora do uso dos bens públicos (ARAGÃO, 2014, 42).

Nas palavras de Cristiane Derani:

---

<sup>12</sup> Considerando os fins a que se propõe este estudo será nos dedicaremos tão somente a análise da Teoria de Pigou, uma vez que esta associa-se a ideia da correção de externalidades a partir da intervenção do Estado.

A imposição de um custo ao causador do dano não significa necessariamente que o dano será eliminado. O princípio do poluidor-pagador não está em eliminar o efeito negativo, ele está inscrito na lógica do ótimo de Pareto, exigindo uma ponderação, uma espécie de custo-benefício econômico (financeiro).

Dentro dessa perspectiva, a economia de mercado atinge o seu grau ótimo quando realiza uma satisfatória relação entre o uso de um recurso natural e sua conservação, encontrando um preço que permita a utilização do bem ao mesmo tempo em que conserva. Em outras palavras, a relação uso e não uso deve atingir um estado ótimo que permita a continuação desta prática econômica, ou seja, a sustentabilidade do desenvolvimento (DERANI, 2008, p. 115).

A partir da Teoria de Pigou tem-se que o surgimento do princípio do poluidor-pagador insere-se na lógica do ótimo de Pareto<sup>13</sup>, isto é na otimização de mercado, e, não na lógica de punição ao poluidor ou eliminação do dano. De modo que, a fixação pelo Estado de instrumentos econômicos voltados a internalização das externalidades ambientais negativas se presta a reestabelecer o equilíbrio de mercado (adequado ajuste ao preço do bem produzido), possibilitando pela inserção do elemento ambiental na esfera econômica reflexos que alcançam até mesmo a sustentabilidade do desenvolvimento a partir da prática econômica.

---

<sup>13</sup> Pimenta e Boglione (2008, p. 100), acerca da definição do Ótimo de Pareto esclarecem que: “O conceito de eficiência para Pareto – ou, como diz em economia, o ótimo de Pareto – pode ser traduzido no ponto de equilíbrio no qual não é possível melhorar a situação de um agente sem piorar a situação de pelo menos outro agente econômico, ou seja, a posição de uma parte A melhora sem a constatação de prejuízo da posição de uma parte B. Ou, ainda, mais precisamente, quando não há mudanças suficientes a satisfazer uma pessoa em melhor situação, sem deixar outras em situação pior.”

### **3 Recomendação C(72)128 de 26 de maio de 1972 da OCDE – Surgimento e contornos centrais do Princípio do Poluidor pagador**

A partir das premissas fixadas no capítulo anterior tem-se estabelecido o suporte fático e teórico que confere subsídio a análise do princípio do poluidor-pagador. Este capítulo tem por escopo, então, delinear os principais aspectos conformadores desse princípio a partir da análise da recomendação da OCDE que o instituiu.

A formulação original do princípio do poluidor-pagador se deu por meio da Recomendação C(72)128, de 26 de maio de 1972 da Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), intitulada “*Recommandation du Conseil sur les principes directeurs relatifs aux aspects économiques des politiques de l'environnement sur le plan international*”, a qual estabelece que o princípio do poluidor-pagador significa que o poluidor deve arcar com as despesas relacionadas com os custos das medidas de prevenção e luta contra a poluição tomadas pelo Estado para a manutenção de um meio ambiente equilibrado (OCDE, 1972).

A referida recomendação é elaborada a partir da incorporação das bases estruturantes da Teoria de Pigou. Reconhece a existência de externalidades ambientais negativas conexas a atividades produtivas e ao consumo, indicando que a não internalização destes custos (na teoria de Pigou, chamados de custos sociais marginais) na lógica de mercado resulta na fixação de um valor ao bem que não reflete a escassez de recursos a nível nacional e internacional<sup>14</sup>. E, nesse sentido, adotando a solução proposta por Pigou,

---

<sup>14</sup> Os Estados-Membros da OCDE assumem que em regra os mecanismos de mercado não são suficientes para provocar decisões que considerem as consequências e os custos para o meio ambiente. Ideia esta que se consolida no tempo, conforme pode-se constatar na *Déclaration sur les politiques*

direciona ao Estado a função de estabelecer o equilíbrio de mercado por meio da promoção da internalização de tais externalidades, valendo-se para tanto de instrumentos econômicos. Vejamos:

*2. En matière d'environnement, les ressources sont généralement limitées et leur utilisation dans le cadre des activités de production et de consommation peut entraîner leur détérioration. Lorsque **le coût de cette détérioration n'est pas pris en compte de manière adéquate dans le système des prix, le marché ne reflète pas la rareté de ces ressources au niveau national et international. Il est donc nécessaire que les pouvoirs publics prennent des mesures pour réduire la pollution et réaliser une meilleure allocation des ressources en faisant en sorte que les prix des biens dépendant de la qualité et/ou de la quantité des ressources d'environnement reflètent plus étroitement leur rareté relative et que les agents économiques en cause agissent en conséquence.*** (OCDE, 1972). (Grifo nosso).

Há ainda que se reconhecer que a partir da precificação dos recursos naturais decorrentes da imputação de ônus a partir da degradação ambiental, se pretende por meio da recomendação de 1972 promover a indução de comportamentos por parte dos agentes econômicos (poluidores), que serão conduzidos por meio da internalização de externalidades ambientais negativas a reconhecer a escassez e relevância dos recursos naturais, interferindo assim nos seus padrões de condutas que tendem a se ajustar a uma menor geração de tais externalidades.

---

*d'environnement à caractère anticipatif, de 18 de maio de 1979: "LES GOUVERNEMENTS DES PAYS MEMBRES DE L'OCDE[1] ET DE LA YOUGOSLAVIE : (...) f) CONSCIENTS qu'en eux-mêmes, les mécanismes du marché ne suscitent pas souvent des décisions qui tiennent compte des conséquences et des coûts qui en résultent pour l'environnement,"* (OCDE, 1979). (Grifo nosso).

Entretanto, a preocupação inicial da recomendação de 1972 da OCDE não estava atrelada aos aspectos de proteção ao meio ambiente (principalmente), mas sim a um objetivo de equilíbrio econômico no mercado internacional<sup>15</sup>, relacionado com a igualdade concorrencial entre os Estados-Membros da organização. Em outras palavras, o PPP coloca-se no contexto da OCDE enquanto um princípio de matriz econômica<sup>16</sup>, voltado a condução de políticas econômicas aptas a fazer com que o poluidor suporte os custos relacionados com a prevenção da poluição ou danos causados pela poluição.<sup>17</sup>

Pretendia-se, com o PPP, evitar distorções no comércio internacional, decorrentes dos variados graus de intervenção dos Po-

---

<sup>15</sup> Nesse sentido: “*I. RECOMMANDÉ que les Gouvernements des pays Membres, lorsqu'ils définissent les politiques et mesures de controle relatives à l'environnement, observent les principes directeurs relatifs aux aspects économiques des politiques de l'environnement sur le plan international qui figurent en Annexe à la présente Recommandation.*” (OECD, 1972)

<sup>16</sup> “*Le "principe pollueur-payeur", qui est en substance un principe de politique économique plus qu'un principe juridique, veut que le pollueur prenne à sa charge les dépenses afférentes à la mise en oeuvre des mesures de prévention de la pollution ou aux dommages provoqués par la pollution.*” (OCDE, 1995, p. 13) (Grifo nosso)

<sup>17</sup> Dentro dessa percepção de surgimento do princípio do poluidor-pagador alguns autores o classificam inclusive enquanto ‘princípio econômico’: “*S'inspirant de ces théories, le principe pollueur-payeur est d'abord apparu dans les recommandations (non contraignantes) de l'OCDE. Dans ces textes, comme dans la recommandation communautaire relative à l'imputation des coûts et à l'intervention des pouvoirs publics en matière d'environnement de 1975, le principe pollueur-payeur était compris comme un principe économique, interdisant les aides d'État en faveur des entreprises polluantes et concernant les coûts de la prévention de la pollution et non de la restauration de l'environnement. Le but était la réduction des distorsions de concurrence.*” (MOSSOUX, 2012, p. 2) (Grifo nosso)

deres Públicos na alocação dos custos das políticas ambientais dentro de cada país.

De modo que, para a OCDE o princípio do poluidor pagador ao colocar-se enquanto um princípio de natureza econômica tem a pretensão ajustar a alocação dos custos referentes a proteção ambiental de forma tal que sejam corrigidas distorções concorrenciais no comércio e investimento internacional provenientes dos subsídios concedidos pelos Estados-Membros aos agentes poluidores para fazer frente a proteção ambiental.

34. Dans l'optique de l'OCDE, le 238mputes238 pollueur-payeur n'est pas en 238mputes238 de compensation des dommages 238mpute par la pollution : **il signifie simplement que les pouvoirs publics ne doivent pas, em règle générale, accorder des subventions à leurs industries à des fins de lutte contre la pollution.** Il est 238mputes à orienter l'allocation, entre les pouvoirs publics et le secteur privé, des coûts afférents à la pollution intérieure ou aux mesures de protection de l'environnement national. Il concerne celui auquel devraient être 238mputes les coûts de protection de l'environnement et non le montant qui doit être payé (...). (OCDE, 1995, p. 13). (Grifo nosso).

Alexandra Aragão, destaca a relevância do princípio do poluidor-pagador no contexto de correção das distorções no comércio e investimento internacional:

Na realidade, o que vai garantir a equidade e ausência de distorções no comércio e no investimento internacionais é a simples existência de políticas de proteção do ambiente em cada país e a uniformidade dos princípios de imputação de custos das políticas de proteção do ambiente. Com efeito, se o princípio de que as medidas de proteção do ambiente devem ser desenvolvidas e custeadas pelo Estado, através de impostos (princípio do contri-

buinte pagador), ou se o princípio da atribuição de subsídios aos poluidores, proporcionalmente à poluição retida, fossem adoptados pela generalidade dos Estados, a equidade do comércio internacional estaria igualmente assegurada. (ARAGÃO, 2014, 125).

Nesse sentido, por meio da instituição do princípio do poluidor-pagador se pretende fazer com que os Estados-Membros da OCDE cessem com a concessão de subsídio<sup>18</sup> aos poluidores, voltados a proteção ambiental, deslocando o ônus da proteção (medidas de prevenção e luta contra a poluição) para os agentes poluidores, tendo em vista que tais subsídios impossibilitam a fiel fixação do custo dos bens e serviços, e promovem no comércio e investimento internacional significativas distorções a depender do grau do subsídio.

Permite-se dessa forma por meio do princípio que se corrijam as distorções quanto ao comércio e investimentos internacionais, e ao mesmo tempo assegura que o custeio das medidas de proteção ambiental sejam mantidas, contudo sendo arcadas pelos

---

<sup>18</sup> “4. *Le principe à appliquer pour l'imputation des coûts des mesures de prévention et de lutte contre la pollution, principe qui favorise l'emploi rationnel des ressources limitées de l'environnement tout en évitant des distorsions dans le commerce et les investissements internationaux, est le principe dit « pollueur-payeur ». Ce principe signifie que le pollueur devrait se voir imputer les dépenses relatives aux susdites mesures arrêtées par les pouvoirs publics pour que l'environnement soit dans un état acceptable. En d'autres termes, le coût de ces mesures devrait être répercuté dans le coût des biens et services qui sont à l'origine de la pollution du fait de leur production et/ou de leur consommation. D'une façon générale, de telles mesures ne devraient pas être accompagnées de subventions susceptibles d'engendrer des distorsions importantes dans le commerce et les investissements internationaux*”. (OCDE, 1972) (Grifo nosso).

próprios agentes causadores da emissão de poluição e não mais pelo Estado.

Em verdade, os subsídios além de serem instrumentos injustos na medida em que fazem pagar aqueles que não se beneficiam direta ou indiretamente da atividade que é prejudicial a terceiros, revelando-se instrumentos ineficazes tanto na perspectiva econômica quanto ecológica.

Economicamente, porque se mantêm em laboração empresas tecnicamente obsoletas que, se não fossem os pagamentos, não teriam condições para laborar.

Ecologicamente, porque não constituem estímulo à investigação de novas técnicas menos poluentes nem à introdução de mecanismos de controlo da poluição, a qual, aliás, tenderá a ser inflacionada para que possam receber o subsídio. (ARAGÃO, 2014, 174).

Nesse sentido, tem-se claro o caráter redistributivo<sup>19</sup> que acompanha o princípio do poluidor-pagador observado que na medida em que se estabelecem mecanismos econômicos voltados a internalização das externalidades ambientais negativas, se está transferindo o ônus das medidas de proteção, antes adotadas pelos Estados (e nessa ótica a partir dos recursos de toda sociedade)<sup>20</sup> para o

---

<sup>19</sup> Alexandra Aragão em sua obra esclarece que: “O fim de reparação indirecta do PPP significa simplesmente que os poluidores devem suportar também todos os custos das medidas públicas de reposição da qualidade do ambiente perdida (“despoluição”), ou de auxílio económico às vítimas e custos administrativos conexos, ou seja, devem suportar financeiramente todas as despesas públicas relacionadas genericamente com a protecção do ambiente tanto a priori como a posteriori.” (ARAGÃO, 2014, 121)

<sup>20</sup> Diz Canotilho: “Nos planos jurídico e político, o princípio atenua a injustiça social resultante de encargos à sociedade (efeitos secundários) não

agente causador da poluição, para que a partir dessa internalização seja possível a estipulação do valor dos bens e serviços no mercado nacional e internacional correspondentes ao real custo dos mesmos<sup>21</sup>.

Desta feita, resta claro que os subsídios concedidos pelos Estados aos agentes poluidores revelam-se incompatíveis com o princípio do poluidor-pagador<sup>22</sup>, correspondendo em verdade a uma exceção ao mesmo.

Quanto as exceções ao princípio do poluidor-pagador a Recomendação da OCDE de 1972 prevê a possibilidade, desde que não impliquem em graves distorções no comércio e investimentos internacionais, sem, contudo, adentrar em pormenores quanto as circunstâncias exatas capazes de justificá-las:

---

incluídos nas decisões de produção ou de consumo por parte dos agentes poluidores”. (CANOTILHO, 1995, p. 43)

<sup>21</sup> Válido salientar que para evitar distorções no comércio e investimentos internacionais a Recomendação de 1972 tendo em vista a aplicação do princípio estabelece a necessidade dos Estados, na medida do possível, adotarem normas comuns quanto aos poluentes, bem como ajustarem o cronograma de implantação do referido princípio: “*10 Pour les produits qui font l’objet d’un commerce international, et dans les cas où des obstacles importants aux échanges pourraient apparaître, les Gouvernements devraient, dans toute la mesure du possible, chercher à adopter des normes communes concernant les produits polluants, et se mettre d’accord sur leur calendrier de mise en application ainsi que sur la portée générale des mesures réglementaires spécifiques.*” (OCDE, 1972) (Grifo nosso)

<sup>22</sup> O princípio do poluidor-pagador na visão de Canotilho é concebido inclusive como uma vedação a concessão de subsídios pelo Estado, vejamos: “O princípio da imputação inerente ao princípio do poluidor-pagador é interpretado e concebido como proibição de subvenções: os encargos ambientais devem ser suportados pelo próprio responsável desses encargos.” (CANOTILHO, 1994, pg. 401).

*5. Ce principe devrait constituer un objectif des pays Membres; il pourra toutefois y avoir des exceptions ou des arrangements spéciaux, en particulier pour les périodes de transition, sous la réserve qu'il n'en résulte pas des distorsions importantes dans le commerce et les investissements internationaux.* (OCDE, 1972). (Grifo nosso).

As exceções ao princípio do poluidor-pagador podem ser classificadas em dois tipos. O primeiro diz respeito aos casos em que o poluidor gera externalidade ambientais negativas (e de acordo com o princípio deveria pagar -internalizar a externalidade) e não paga. Tais situações são verificadas mediante uma omissão de medidas de aplicação do PPP a um certo setor ou área geográfica específica, ou ainda através de declarações de “imunidade” dos poluidores às medidas já criadas. O segundo se verifica quando criam-se e aplicam-se os instrumentos de política do ambiente de execução do princípio, mas concedem-se auxílios ou incentivos financeiros aos poluidores (subsídios) (ARAGÃO, 2014, pg. 200).

As exceções ao PPP implicam em uma falta de proteção ao meio ambiente, e também, como já visto, em distorções graves no comércio internacional (justamente o que se pretendeu combater com a Recomendação de 1972), que podem ser qualificadas enquanto um autêntico “dumping ecológico”<sup>23</sup>, capaz de compro-

---

<sup>23</sup> Quanto ao dumping ecológico esclarece Alexandra Aragão: “O dumping ecológico é uma forma ilícita de promoção da competitividade externa dos produtos ambiente intensivos, em cuja produção um país se especializa, à custa da acelerada degradação dos recursos naturais nacionais, e em violação do PPP. O dumping ecológico acontece quando um país se especializa na produção de bens ambiente-intensivos, não por ter verdadeira vantagem comparativa na produção desses bens, mas apenas devido a intervenções ou “ausências” Estatais que lhe permitem manter

meter estabilidade comercial no âmbito internacional, já que implica em uma injusta competição em mercado entre os países.

Dessa forma, delineados os contornos de surgimento do PPP, demonstrando-se inclusive as situações que implicam em exceções ao mesmo, o presente estudo prossegue para análise da evolução que este vem sofrendo ao longo do tempo no âmbito da OCDE, no intuito de aferir se os fundamentos instituidores do princípio permanecem preservados ou foram em alguma medida alterados, verificando-se para tanto as recomendações posteriores editadas pela organização.

#### **4 OCDE e o Princípio do Poluidor-Pagador: Análise de instrumentos jurídicos editados pela Organização**

Após a Recomendação C(72)128, de 26 de maio de 1972 a OCDE nos anos que se seguiram continuou editando novas recomendações, declarações, decisões e outros documentos inerentes a temática ambiental, relacionadas ao princípio do poluidor-pagador, de modo que, este capítulo possui a pretensão de analisar, dentre este universo, aquelas consideradas mais relevantes, elucidando os contornos que o princípio vem assumindo com o passar do tempo (considerando as transformações sociais e econômicas que acompanham este movimento).

Em 14 de novembro de 1974 a OCDE editou a Recomendação C(74)223 que trata justamente da aplicação envolvendo o princípio do poluidor-pagador, a *Recommandation du Conseil sur la mise en oeuvre du Principe PollueurPayeur*, que de início reforça as premissas

---

preços “anormalmente” baixos desses produtos (inferiores aos preços praticados internamente). (ARAGÃO, 2014, pg. 203).

fixadas pela Recomendação C(72)128<sup>24</sup>, deixando claro que como regra geral, (os Estados Membros) não deveriam auxiliar os poluidores a suportar os custos de controle da poluição, seja por meio de através de subsídios, como benefícios fiscais, ou outras medidas equivalentes<sup>25</sup>.

A atribuição de quaisquer destes auxílios ao controle da poluição, por parte dos Estados-Membros, deve conformar-se as condições traçadas na Recomendação, de modo que o auxílio deve:

---

<sup>24</sup> Destaca-se, por oportuno o seguinte excerto da Recomendação C(74)223: “*I. RÉAFFIRME que:*

*1. le Principe PollueurPayeur constitue pour les pays Membres un principe de base pour l'allocation des coûts des mesures de prévention et de lutte contre la pollution décidées par les autorités des pays Membres.*

*2. le Principe PollueurPayeur, tel qu'il est défini par les Principes directeurs relatifs aux aspects économiques des politiques de l'environnement sur le plan international [C(72)128], qui tiennent compte du fait que des problèmes particuliers peuvent éventuellement se poser dans le cas des pays en voie de développement, signifie que le pollueur devrait se voir imputer les dépenses relatives aux mesures visées au paragraphe précédent, pour faire en sorte que l'environnement soit dans un état acceptable. En d'autres termes, le coût de ces mesures devrait être répercuté dans le coût des biens et services qui sont à l'origine de la pollution du fait de leur production et/ou de leur consommation.*

*3. une application uniforme de ce principe, en fondant les politiques de l'environnement des pays Membres sur les mêmes bases, encouragerait l'utilisation rationnelle et l'allocation la meilleure des ressources rares de l'environnement et éviterait l'apparition de distorsions dans les échanges et les investissements internationaux.”*(OCDE, 1974a)

<sup>25</sup> Nesse sentido: “*III. RECOMMANDE: 1. que les pays Membres continuent à travailler ensemble en étroite collaboration en vue d'aboutir à un respect uniforme du Principe PollueurPayeur et donc qu'en règle générale ils n'aident pas les pollueurs à supporter les coûts de la lutte contre la pollution que ce soit au moyen de subventions, avantages fiscaux ou autres mesures;*” (OCDE, 1974a) (Grifo nosso)

a) se dar de forma seletiva e limitada a partes da economia (tais como indústrias, zonas ou instalações); b) ser limitado aos períodos de transição definidos, e determinados antecipadamente, estando ajustado aos problemas socioeconômicos relacionados com a implementação de políticas ambientais de um país; e c) não deve criar distorções significativas no comércio e investimento internacionais.<sup>26</sup>

Torna-se claro então que a OCDE contempla exceções ao princípio do poluidor-pagador, de modo que, a assistência aos poluidores (por meio de subsídios, incentivos fiscais ou outras medidas) não é incompatível com o princípio do poluidor-pagador se ele for seletivo, limitado a períodos de transição, ou adaptado a situações regionais particulares<sup>27</sup>, observado ainda o não comprometimento do equilíbrio concorrencial do mercado internacional.

---

<sup>26</sup> “2. *que l’octroi de toute aide de cette nature pour la lutte contre la pollution soit strictement limité et, en particulier, respecte chacune des conditions suivantes:*

*a) l’aide devrait être sélective et limitée aux parties de l’économie telles que les industries, zones ou installations qui, faute de quoi, se trouveraient confrontées à des difficultés sévères ;*

*b) l’aide devrait être limitée à des périodes transitoires bien définies, précisées à l’avance et adaptées aux problèmes sociaux économiques spécifiques liés à la mise en oeuvre des programmes d’environnement d’un pays;*

*c) l’aide ne devrait pas créer de distorsions importantes dans les échanges et les investissements internationaux;”* (OCDE, 1974a)

<sup>27</sup> Michel Prieur assevera nesse sentido que: “(...) *Une deuxième recommandation du 14 novembre 1974 C (74.223) précise “ la mise en œuvre du principe pollueur- payeur ”. Il s’agit en réalité de permettre des exceptions au principe. Une aide aux pollueurs (sous forme de subventions, avantages fiscaux ou autres mesures) n’est pas incompatible avec le principe pollueur-payeur si elle est sélective, limitée à des périodes transitoires ou adaptée à des situations régionales particulières. Si dans des cas exception-*

A Recomendação C(74)223 atribui assim contornos mais claros, em especial no tocante a forma de integração equânime dos Estados-Membros ao princípio, bem como quanto a possibilidade destes em excepcionar ao mesmo a partir da observância as condições supra mencionadas.

Na mesma data de edição da referida recomendação, 14 de novembro de 1974, a OCDE emitiu declaração acerca da política ambiental, Declaração C/ M(74)26/FINAL - *Déclaration sur la politique de l'environnement*. Dentre os objetos da declaração ficou evidenciado o compromisso assumido pelos Estados-Membros no tocante a observância e aperfeiçoamento do PPP, objetivando-se desta forma a promoção da proteção ambiental sem que haja distorções ao comércio e investimentos internacionais, e, a harmonização de políticas ambientais. Por oportuno destaca-se abaixo parte da mencionada declaração:

*6. ils continueront d'observer et de perfectionner encore le principe pollueur-payeur et les autres principes directeurs afin de promouvoir la protection de l'environnement et d'éviter les distorsions économiques internationales et encourageront, dans toute la mesure souhaitable, l'harmonisation des politiques de l'environnement;* (OCDE, 1974b). (Grifo nosso).

No ano de 1976 enfrentando o dilema dos resíduos a nível global a OCDE editou, mais precisamente em 26 de setembro, a *Recommandation du Conseil concernant une politique globale de gestion des déchets*, C(76)155/FINAL. Estabeleceu a referida recomendação que

---

*nellement difficiles une aide est consentie à une installation polluante nouvelle, les conditions d'octroi de cette aide doivent être plus strictes que celles applicables aux installations existantes. Le principe pollueur-payeur doit bien sûr s'appliquer aussi aux pollutions frontalières.*" (PRIEUR, 2005, p. 100) (Grifo nosso).

a aplicação da política de gestão de resíduos pretendida deveria valer-se para concretização de seus objetivos do PPP, observado que pela sua utilização tem-se a indução de comportamento dos agentes de mercado de forma a minimizar os impactos ambientais infligidos. No entanto, em caso de necessidade se autorizou aos países a utilização de instrumentos de políticas específicas para implementar as medidas fixadas na recomendação, desde que fossem observadas as Recomendações C(72)128 e C(74)223 da OCDE que respectivamente, instituíram e regularam a aplicação do PPP.<sup>28</sup>

Já em 7 de julho de 1989 a OCDE editou recomendação referente a aplicação do PPP as poluições acidentais, a Recomendação C(89)88/FINAL - *Recommandation du Conseil sur l'application du principe pollueurpayeur aux pollutions accidentelles*. Tal instrumento tinha por objetivo regular os parâmetros de aplicação do princípio a situações em que se percebe a emissão de poluição (externalidade ambiental negativa), contudo sendo esta de cunho não intencional, mas sim acidental.

Destacam-se dentre as considerações para aplicação do PPP a tais situações o caráter preventivo inerente ao princípio, uma vez

---

<sup>28</sup> “5. *Instruments politiques et répartition des coûts*

*Il convient de noter que l'application du principe pollueurpayeur devrait encourager la prévention et le recyclage des déchets en permettant que les lois du marché s'appliquent d'une manière plus rationnelle. Les pays Membres pourraient cependant, le cas échéant, utiliser des instruments politiques spécifiques afin de stimuler la mise en oeuvre de mesures visant à la prévention et au recyclage des déchets, telles qu'elles sont définies aux points 3 et 4 cidessus, pour autant que ces instruments soient conformes à la Recommandation du Conseil sur les principes directeurs relatifs aux aspects économiques des politiques de l'environnement sur le plan international [C(72)128] et la Recommandation subséquente du Conseil sur la mise en oeuvre du principe pollueurpayeur [C(74)223].” (OCDE, 1976) (Grifonosso)*

que a mera realização de atividade econômica potencialmente danosa ao meio ambiente implica na alocação de custos de medidas razoáveis para prevenir acidentes em instalações perigosas e limitar as suas consequências. Levando-se em consideração, portanto o alto custo das medidas adotadas pelo governo no caso de poluição e a premente necessidade de investimentos em medidas preventivas voltadas a evitar acidentes (ambientais) em instalações perigosas<sup>29</sup>. E, nessa medida tais custos se inserem na lógica de distorções ao mercado e investimentos internacionais, sendo assim albergados pelo princípio do PPP.<sup>30</sup>

O especial relevo conferido a prevenção no plano da proteção ambiental, conforme anteriormente esclarecido, está vinculado a finalidade precípua do PPP, qual seja “a prevenção da po-

---

<sup>29</sup> Em outras palavras, pela lógica traçada pela OCDE tem-se que por vezes revela-seé mais dispendioso ao Governo (Estado-Membro) atuar a posteriori, remediando, do que a priori, prevenindo a ocorrência do dano ambiental.

<sup>30</sup> “*CONSIDÉRANT que de telles responsabilités ont des incidences sur l'imputation du coût des mesures raisonnables destinées à prévenir les accidents dans les installations dangereuses et à limiter leurs conséquences et que la conférence a conclu que « le principe pollueurpayeur devrait être appliqué dans toute la mesure du possible aux accidents liés aux substances dangereuses »;*

*CONSIDÉRANT que les pouvoirs publics sont souvent obligés d'entreprendre des actions coûteuses en cas de pollution accidentelle due à des installations dangereuses et peuvent estimer nécessaire d'entreprendre des mesures coûteuses pour se préparer à affronter les accidents qui pourraient survenir dans certaines installations dangereuses;*

*CONSIDÉRANT que le rapprochement des dispositions législatives et réglementaires relatives à l'imputation du coût des mesures de prévention et de lutte contre la pollution accidentelle est de nature à atténuer les distorsions dans le commerce et les investissements internationaux,”* (OCDE, 1989)

lução futura e não a reparação de danos passados” (ARAGÃO, 2014, pg. 112).

Verifica-se com a Recomendação C(89)88/FINAL uma coerência com as Recomendações C(72)128 que ao instituir o PPP o coloca como o princípio a ser aplicado na alocação de custos das medidas de prevenção e combate contra a poluição, de modo que a sua aplicação resulta no uso racional dos recursos naturais (indução de comportamento dos agentes econômicos pela precificação dos recursos e externalidades geradas), bem como em relação a Recomendação C(74)223, que ao tratar da aplicação do princípio estabelece que o poluidor deve arcar com os custos das medidas preventivas e a luta contra a poluição adotada pelas autoridades dos países membros, para garantir a integridade do meio ambiente.<sup>31</sup>

---

<sup>31</sup> “*Le principe pollueurpayeur*

*3. Selon la Recommandation du Conseil, en date du 26 mai 1972, sur les principes directeurs relatifs aux aspects économiques des politiques de l'environnement sur le plan international [C(72)128] « le principe à appliquer pour l'imputation des coûts des mesures de prévention et de lutte contre la pollution ... est le principe dit « pollueurpayeur ». La mise en oeuvre de ce principe « favorise l'emploi rationnel des ressources limitées de l'environnement ». Selon la Recommandation du Conseil, en date du 14 novembre 1974, sur la mise en oeuvre du principe pollueurpayeur [C(74)223] « le principe pollueurpayeur ... signifie que le pollueur devrait se voir imputer les dépenses relatives aux mesures de prévention et de lutte contre la pollution décidées par les autorités des pays Membres, pour faire en sorte que l'environnement soit dans un état acceptable. En d'autres termes, le coût de ces mesures devrait être répercuté dans le coût des biens et services qui sont à l'origine de la pollution du fait de leur production et/ou de leur consommation ». Aux termes de cette même Recommandation, le Conseil a recommandé « qu'en règle générale, les pays Membres n'aident pas les pollueurs à supporter des coûts de la lutte contre la pollution, que ce soit au moyen de subventions, avantages fiscaux ou autres mesures ».” (OCDE, 1989)*

Prevalecendo, portanto, a regra de que em geral, os países membros não ajudam os poluidores a suportar os custos da luta contra a poluição, seja por meio de subsídios, impostos ou outros benefícios medidas (OCDE, 1974a).

Já em 1991 o panorama de coerência entre os documentos editados pela OCDE começa a ser comprometido a partir da edição da Recomendação C(90)177/FINAL, de 31 de janeiro de 1991, relativa a utilização de instrumentos econômicos na política ambiental.

De início, a Recomendação C(90)177/FINAL deixa claro em seu preâmbulo que uma gestão sustentável e economicamente eficiente dos recursos ambientais perpassa pela internalização dos custos da prevenção e do combate a poluição. Além disso, assevera que essa internalização pode ser reforçada pelo uso consistente de mecanismos de mercado, especialmente por instrumentos econômicos apontados no anexo da Recomendação.<sup>32</sup>

Contudo, no referido anexo indicado pela Recomendação, além da indicação de instrumentos econômicos destinados a internalização dos custos decorrentes da poluição, faz-se menção a utilização de instrumentos econômicos no sentido fornecer auxílio financeiro aos poluidores tendo em vista auxiliá-los na redução de emissão, vejamos:

***7. Des aides financières sous diverses formes peuvent être accordées afin d'aider ou d'inciter***

---

<sup>32</sup> “*CONSIDÉRANT qu'une gestion durable et économiquement efficace des ressources de l'environnement requiert notamment l'internalisation des coûts de prévention et de lutte contre la pollution ainsi que des coûts des dommages;*

*CONSIDÉRANT que cette internalisation peut être renforcée par une utilisation cohérente des mécanismes du marché, et en particulier des instruments économiques définis dans l'Annexe à la présente Recommandation;*” (OCDE, 1991)

*les pollueurs à limiter leurs rejets polluants. En règle générale, les aides financières sont incompatibles avec le principe pollueur-payeur, sauf dans quelques cas précis, par exemple lorsqu'elles entrent dans le cadre des exceptions au principe pollueur-payeur définies dans les deux Recommandations du Conseil [C(72)128 et C(74)223] ou lorsqu'elles s'inscrivent dans un système de redevances redistributives, conçu de façon appropriée.*

*Il peut également y avoir des circonstances où des paiements peuvent être effectués pour renforcer d'autres mesures destinées à assurer une utilisation appropriée des ressources naturelles.* (OCDE, 1991). (Grifo nosso).

Percebe-se que há um reconhecimento que a utilização dos instrumentos econômicos no sentido de auxílio financeiro aos poluidores representa uma mitigação do PPP, devendo estes serem manejados nos limites das exceções ao princípio estabelecidas nas recomendações C(72)128 e C(74)223.

Contudo, além das exceções já previstas nas recomendações (C(72)128 e C(74)223) fica estabelecido que a concessão de subsídios aos poluidores também pode ser realizada para reforçar outras medidas para “garantir a utilização adequada dos recursos naturais”. O que praticamente possibilita a subversão daquilo que é exceção em regra, tendo em vista a amplitude de situações que podem ajustar-se a essa condição.

Como bem preceitua Cristine Derani “O princípio do poluidor-pagador estabelece uma ampla escala de possibilidades de reações, sem prever, obrigatoriamente, uma única variante ou determinado padrão para sua realização” (DERANI, 2008, p. 146). De modo que, a determinação do poluidor pagador fica a cargo de definição normativa ambiental, consistindo portanto em uma decisão política. E nesse sentido houve a preocupação da OCDE em delinear os contornos pelos quais as políticas ambientais deveriam

ser conduzidas, por meio da *Recommandation du Conseil sur les bonnes pratiques de gestion des dépenses publiques d'environnement* - C(2006)84.

A Recomendação C(2006)84 estabelece que os países-membros tomem medidas eficazes para os programas públicos de despesas ambientais, de modo que estes sejam eficientes e geridos de acordo com princípios sólidos de gestão da despesa pública.<sup>33</sup> Devendo nesse contexto implementá-las de acordo com o PPP, conforme consta dentre as boas práticas listadas na recomendação:

*Tout programme de dépenses publiques d'environnement devrait être justifié dans le cadre des principes Pollueur-Payeur ou Utilisateur-Payeur. Les fonds publics ne peuvent ni ne devraient suppléer aux carences des politiques d'environnement ; ils ne devraient pas être consacrés à la réalisation d'objectifs environnementaux qui auraient pu être atteints au moyen d'instruments administratifs ou économiques ou par l'élimination de subventions préjudiciables à l'environnement.* (OCDE, 2006). (Grifo nosso).

Percebe-se dessa forma por meio de pontuais análises dos documentos elaborados pela OCDE que o princípio do poluidor-pagador, estabelecido desde 1972, em sua origem concebido enquanto um princípio econômico revela-se um princípio jurídico, sendo reconhecido enquanto um dos princípios gerais mais importantes das políticas de proteção ambiental, tanto no plano nacional quanto internacional (COLAS, 2012).

---

<sup>33</sup> *“Sur proposition du Comité des politiques d'environnement :*

*I. RECOMMANDE que les pays Membres prennent des mesures efficaces pour que les programmes de dépenses publiques d'environnement soient écologiquement performants, économiquement efficaces, et gérés selon des principes rationnels de gestion des dépenses publiques.”* (OCDE, 2006)

A coerência esperada entre os instrumentos normativos elaborados pela OCDE restou evidenciada, contudo em alguns pontos específicos a amplitude das expressões<sup>34</sup> acaba por flexibilizar as exceções ao PPP, estabelecidos na Recomendações C(72)128 e C(74)223. No entanto, os limites dessas exceções ao princípio continuam situados em uma penumbra de muitas dúvidas e especulações, merecendo estudo apropriado que por vezes apenas poderá ser realizado mediante a análise de sua aplicação em concreto.

## 5 Considerações finais

A partir da teoria econômica desenvolvida por Marshall, e, aprimorada por Pigou, envolvendo o estudo acerca das externalidades enquanto falhas de mercado, tem-se o aporte científico suficiente para o desenvolvimento do princípio do poluidor-pagador. Isso a partir da percepção de tais externalidades em conjunto com a premente necessidade de proteção ambiental, que está inclusive associada a própria cadeia produtiva.

O PPP foi firmado pela primeira vez no âmbito da OCDE, na recomendação C(72)128 de 26 de Maio de 1972. Significa que o poluidor deve arcar com ônus financeiro das medidas de prevenção e combate à poluição, adotados pelo governo para o meio ambiente esteja em uma condição aceitável. O custo destas medidas deve ser refletido no custo dos bens e serviços que são a fonte de poluição por causa de sua produção e consumo. Ademais, essas medidas não devem ser acompanhadas de subsídios que criam distorções na concorrência (referente ao mercado e investimentos internacionais).

---

<sup>34</sup> Por vezes típicas de instrumentos dessa natureza, tais como tratados e convenções internacionais.

A recomendação de 14 de novembro de 1974 C(74)223 que aborda a implementação do princípio poluidor-pagador, ao fazê-lo permite que o princípio seja excepcionado mediante certas circunstâncias e condições específicas. Isto é, na concepção da OCDE a assistência aos poluidores (por meio de subsídios, incentivos fiscais ou outras medidas) não é incompatível com o princípio do poluidor-pagador se ele for seletivo, limitados a períodos de transição, ou adaptado a situações regionais particulares, observado ainda o não comprometimento do equilíbrio concorrencial do mercado internacional.

Contudo, em que pese o esforço da OCDE em manter uma coerência entre os seus documentos, o que envolve a preservação do princípio e os limites traçados a sua mitigação, tem-se que em determinadas recomendações a flexibilização ao PPP é conferida com tamanha abrangência de expressões que acaba por comprometer a própria aplicação do princípio em concreto. É o caso da Recomendação C(90)177/FINAL que para além das previsões contidas nas Recomendações (C(72)128 e C(74)223) estabelece a concessão de subsídios aos poluidores também pode ser realizada para reforçar outras medidas para “garantir a utilização adequada dos recursos naturais”.

Dessa forma, tem-se delineado um panorama geral acerca dos documentos editados pela OCDE, no que tange ao princípio do poluidor-pagador, ficando demonstrado o seu propósito de surgimento e aplicação, que em que pese não tenha sido eminentemente com propósito de proteção ambiental repercute nessa função. As mitigações ao princípio demandam maior atenção, ao passo que comprometem a lógica firmada para este, e, não havendo maior elucidação acerca dos limites aceitáveis a sua concessão há um comprometimento de todo esforço voltado a internalização dos

custos da poluição, o que atinge não apenas o equilíbrio no mercado internacional, mas também a lógica da proteção ambiental.

## 6 Referências

ARAGÃO, Alexandra. **O princípio do poluidor pagador: pedra angular da política comunitária do ambiente**; coordenadores [da série] Antonio Herman Benjamin, José Rubens Morato Leite. – São Paulo: Inst. O Direito por um Planeta Verde, 2014.

BRASIL. **Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico - OCDE**. Secretaria de Assuntos Internacionais: Ministério da Fazenda. Disponível em: <http://www.sain.fazenda.gov.br/assuntos/politicas-institucionais-economico-financeiras-e-cooperacao-internacional/ocde>. Acesso em 20 jun. 2017.

\_\_\_\_\_. **Governo brasileiro formaliza pedido para entrar na OCDE**. Brasília: Presidência da República do Brasil. Disponível em: <http://www2.planalto.gov.br/acompanhe-planalto/noticias/2017/05/governo-brasileiro-formaliza-pedido-para-entrar-na-ocde>. Acesso em 20 jun. 2017.

CANOTILHO, José Joaquim Gomes. **A responsabilidade por danos ambientais: aproximação juspublicista**. In: AMARAL, Diogo Freitas. Direito do ambiente. Oeiras: INA, 1994.

\_\_\_\_\_. **Direito público do ambiente**. Coimbra: Faculdade de Direito de Coimbra, 1995.

COASE, Ronald H. **The Problem of Social Cost**. Journal of Law and Economics, 1960.

COLAS, Bernard. *L'OCDE et l'évolution du droit international de l'économie et de l'environnement*. thèse Université Paris 1, 1995, publ. Editions OCDE, Paris, 2012.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Declaração do Rio de Janeiro sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento (Declaração do Rio)**, adotada de 3 a 14 de junho de 1992.

DERANI, Cristiane. **Direito Ambiental Econômico**. 3. ed. São Paulo: editora Saraiva, 2008.

GARCIA, Maria da Gloria F. P. D. **O lugar do direito na proteção do ambiente**. Coimbra: Almedina, 2007

MANKIW, N. G. **Introdução à Economia: princípios de micro e macroeconomia**. São Paulo: Thomson, 3ª Ed., 2008.

MOSSOUX, Youri. **L'application du principe du pollueur-payeur à la gestion du risque environnemental et à la mutualisation des coûts de la pollution**. Lex Electronica. 2012. Disponível em: <http://www.lex-electronica.org/s/176>. Acesso em 26 jun. 2017.

ORGANIZAÇÃO PARA COOPERAÇÃO E DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO. **Recomendação C(72) 128 de 26 de maio de 1972**. *Recommandation du Conseil sur les principes directeurs relatifs aux aspects économiques des politiques de l'environnement sur le plan international*. Disponível em: <http://acts.oecd.org/Instruments/PrintInstrumentView.aspx?InstrumentID=4&InstrumentPID=0&InstrumentHID=0&Lang=fr>. Acesso em 20 jun. 2017.

ORGANIZAÇÃO PARA COOPERAÇÃO E DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO. **Recomendação C(74)223 de 14 de novembro de 1974.** *Recommandation du Conseil sur la mise en oeuvre du Principe PollueurPayeur.* Disponível em: <http://acts.oecd.org/Instruments/PrintInstrumentView.aspx?InstrumentID=11&InstrumentPID=9&InstrumentHID=0&Lang=fr>. Acesso em 20 jun. 2017.

ORGANIZAÇÃO PARA COOPERAÇÃO E DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO. **Declaração C/M(74)26/FINAL de 14 de novembro de 1974.** *Déclaration sur la politique de l'environnement.* Disponível em: <http://acts.oecd.org/Instruments/PrintInstrumentView.aspx?InstrumentID=66&InstrumentPID=63&InstrumentHID=0&Lang=fr>. Acesso em 20 jun. 2017.

ORGANIZAÇÃO PARA COOPERAÇÃO E DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO. **Recomendação C(76)155/FINAL de 28 de setembro de 1976.** *Recommandation du Conseil concernant une politique globale de gestion des déchets.* Disponível em: <http://acts.oecd.org/Instruments/PrintInstrumentView.aspx?InstrumentID=14&InstrumentPID=0&InstrumentHID=0&Lang=fr>. Acesso em 20 jun. 2017.

ORGANIZAÇÃO PARA COOPERAÇÃO E DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO. **Declaração C(79)121/ANN de 18 de maio de 1979.** *Déclaration sur les politiques d'environnement à caractère anticipatif.* Disponível em: <http://acts.oecd.org/Instruments/PrintInstrumentView.aspx?InstrumentID=67&InstrumentPID=64&InstrumentHID=0&Lang=fr>. Acesso em 20 jun. 2017.

ORGANIZAÇÃO PARA COOPERAÇÃO E DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO. **Recomendação C(89)88/FINAL de 7 de julho de 1989.** *Recommandation du Conseil sur l'application du principe pollueurpayeur aux pollutions accidentelles.* Disponível em: <http://acts.oecd.org/Instruments/PrintInstrumentView.aspx?InstrumentID=38&InstrumentPID=305&InstrumentHID=0&Lang=fr>. Acesso em 20 jun. 2017.

ORGANIZAÇÃO PARA COOPERAÇÃO E DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO. **Recomendação C(90)177/FINAL de 31 de janeiro de 1991.** *Recommandation du Conseil relative à l'utilisation des instruments économiques dans les politiques de l'environnement.* Disponível em: <http://acts.oecd.org/Instruments/PrintInstrumentView.aspx?InstrumentID=41&InstrumentPID=38&InstrumentHID=0&Lang=fr>. Acesso em 20 jun. 2017.

ORGANIZAÇÃO PARA COOPERAÇÃO E DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO. **Recomendação C(2006)84 de 8 de junho de 2006.** *Recommandation du Conseil sur les bonnes pratiques de gestion des dépenses publiques d'environnement.* Disponível em: <http://acts.oecd.org/Instruments/PrintInstrumentView.aspx?InstrumentID=175&InstrumentPID=171&InstrumentHID=0&Lang=fr>. Acesso em 20 jun. 2017.

ORGANIZAÇÃO PARA COOPERAÇÃO E DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO. **Principes et concepts environnementaux.** OCDE/GD(95)124. OCDE: Paris, 1995. Disponível em: [http://www.oecd.org/officialdocuments/publicdisplaydocumentpdf/?cote=OCDE/GD\(95\)124&docLanguage=Fr](http://www.oecd.org/officialdocuments/publicdisplaydocumentpdf/?cote=OCDE/GD(95)124&docLanguage=Fr). Acesso em 27 jun. 2017.

PIGOU, Arthur Cecil. **The Economics of Welfare**. Londres: Macmillan & Co, 1932. Disponível em: <http://www.econlib.org/library/NPDBooks/Pigou/pgEW.html>. Acesso em: 20 jun. 2017.

PIMENTA, Eduardo Goulart; BOGLIONE, Stefano. **O princípio da preservação da empresa em crise econômico-financeira em direito e economia**. Revista Faculdade Mineira de Direito (PUCMG), Belo Horizonte, v. 11, p. 97-120, 2008.

PRIEUR, Michel. **les principes généraux du droit de l'environnement**, cours tronc commun, DICE, actualisation 2004-2005, université de Limoges

TUPIASSU, Lise Vieira da Costa. **Tributação Ambiental: a utilização de instrumentos econômicos e fiscais para a implementação do direito ao meio ambiente saudável**. 1. ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2006.