



A aplicação da extrafiscalidade à Política Nacional de Resíduos Sólidos examinada pela perspectiva de Enrique Leff

The application of extrafiscality to the National Solid Waste Policy examined from the perspective of Enrique Leff

Recebimento em 20/05/2017

Aceito em 16/09/2017

Rafaela Patrícia Inocência da Silva¹

Fernando Joaquim Ferreira Maia²

RESUMO

Visando uma gestão integrada dos resíduos sólidos elaborou-se a PNRS. Entretanto, devido aos poucos avanços desta é necessário utilizar instrumentos tributários para estimular atividades econômicas relacionadas à gestão e ao gerenciamento dos resíduos. Assim, visualiza-se na extrafiscalidade do tributo uma ferramenta de indução para a efetivação da PNRS. O método de pesquisa escolhido foi a Racionalidade Ambiental de Enrique Leff, a técnica de pesquisa empregada foi a documentação por meio indireto. Também se fez uso da pesquisa bibliográfica.

Palavras-chave: Política Nacional de Resíduos Sólidos. Extrafiscalidade. Racionalidade Ambiental.

ABSTRACT

In order to achieve an integrated management of solid waste, the PNRS was prepared. However, due to the limited progress made, it is necessary to use tax instruments to stimulate economic activities related to waste management and management. Thus, the extrafiscality of the tribute is visualized as an induction tool for the implementation of PNRS. The research method chosen was the Environmental Rationale of Enrique Leff, the research technique used was documentation through indirect means. We also made use of bibliographic research.

Keywords: National Solid Waste Policy. Extrafiscalidade. Environmental Rationality.

¹ Mestranda do Programa de Pós-Graduação em Ciências Jurídicas da Universidade Federal da Paraíba

² Professor Adjunto III da Universidade Federal da Paraíba. Professor Permanente do Programa de Pós-Graduação em Ciências Jurídicas da Universidade Federal da Paraíba-PPGCJ/UFPB. Possui Doutorado e Mestrado em Direito pela Universidade Federal de Pernambuco.



1. INTRODUÇÃO

Esta pesquisa é fruto de apoio mediante bolsa concedida pelo Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico-CNPq, desenvolvida no Programa de Pós-Graduação em Ciências Jurídicas da Universidade Federal da Paraíba.

Todos os modelos econômicos existentes basearam-se na apropriação dos recursos naturais para atender as necessidades do ser humano. O ciclo clássico da economia sempre compreendeu o meio ambiente como uma fonte infinita de recursos naturais de onde se busca exclusivamente o aproveitamento imediato, isso ocasionou diferentes alterações ambientais e também na qualidade de vida da sociedade.

Uma dificuldade atual quanto à análise das relações humanas é a busca por meios que harmonizem a tutela ambiental e o crescimento da economia. Por conseguinte, conciliar estes conceitos se mostra indispensável para a concepção atual de desenvolvimento sustentável.

A presente pesquisa tem por objeto o estudo da extrafiscalidade dos tributos enquanto instrumento jurídico para a proteção ao meio ambiente e à promoção do desenvolvimento sustentável no âmbito da Lei nº 12.305/2010, que estabeleceu a Política Nacional de Resíduos Sólidos (PNRS). Sendo que para isso se recorreu à contribuição do autor Enrique Leff, pois o mesmo apresenta um novo enfoque para se tratar da problemática ambiental.

Ocorre que a PNRS, apesar de constituir peça importante dentro da política ambiental brasileira, não consegue fazer frente ao aumento dos resíduos sólidos. Logo, será abordada a importância que a extrafiscalidade dos tributos pode desempenhar como instrumento de efetivação da PNRS e como isto se amolda a ideia de Leff, de romper com paradigmas dominantes que tanto agride ao meio ambiente.

Ao se considerar os instrumentos econômicos existentes para a proteção do meio ambiente, deve-se visualizar o tributo e sua função extrafiscal como uma valiosa ferramenta de indução de ações a serem realizadas pelo Poder Público no que diz respeito à Política Nacional de Resíduos Sólidos.



Defende-se uma concepção qualitativa da carga tributária, essência da extrafiscalidade, e da qualidade do gasto público, que possa ser aplicada nas políticas públicas de resíduos sólidos.

O método de pesquisa adotado foi a Racionalidade Ambiental estudada pelo sociólogo ambiental e economista Enrique Leff. Ademais, ainda se procedeu com uma pesquisa bibliográfica em outros documentos, notadamente sites, revistas e periódicos que abordam e relacionam a temática Ambiental, Tributária e do Direito do Desenvolvimento Sustentável.

A técnica de pesquisa que serviu de guia foi a documentação por meio indireto. No caminhar da pesquisa diversas fontes foram utilizadas como suporte, principalmente: o texto da Constituição Federal de 1988, legislação infraconstitucional tributária e ambiental, livros, artigos e periódicos de autores e doutrinadores nacionais e estrangeiros.

Ao considerar as questões anteriormente apontadas o trabalho apresenta os seguintes problemas: a extrafiscalidade é capaz de efetivar a PNRS? Em que situações isso é possível? Neste sentido, a racionalidade ambiental de Enrique Leff pode instrumentalizar a extrafiscalidade para efetivar a PNRS?

2. A TUTELA JURÍDICA AMBIENTAL E A PROMOÇÃO DA SUSTENTABILIDADE

A desejada concretização do Estado Social e Democrático de Direito necessita de um olhar diferenciado sobre cada ramo do Direito. Esta concretização acaba passando também pela proteção ao meio ambiente, que por sua vez é primordial para se alcançar um desenvolvimento econômico e social. Esta cultura do cuidar dirigido ao ambiente não é só voltado ao desenvolvimento, cuidar do lugar em que se vive é antes de tudo algo essencial a continuidade da vida humana.

Mesmo estando associado à ideia de desenvolvimento, o meio ambiente só passou a aparecer na pauta de discussões nas mais diferentes regiões do globo, no final dos anos 60. A principal razão do início dessas discussões foi o aparecimento dos primeiros sinais de degradação ambiental, além do desaparecimento ou escassez de alguns recursos naturais.



A partir daí, o bem natural teve suas características particulares apontadas e passou a ser entendido como um objeto que enseja tutela jurídica. O meio ambiente atualmente desponta como bem público de uso comum do povo, verdadeiro direito difuso fundamental no alcance do direito à vida. A Convenção da ONU sobre Ambiente e Desenvolvimento realizada em Estocolmo-Suécia no ano de 1972, por meio de seu artigo nº 2, deu respaldo jurídico ao meio ambiente como um elemento essencial para o direito à vida. Este artigo assim dispôs:

2. A proteção e o melhoramento do meio ambiente humano é uma questão fundamental que afeta o bem-estar dos povos e o desenvolvimento econômico do mundo inteiro, um desejo urgente dos povos de todo o mundo e um dever de todos os governos.

Depois da conferência realizada em Estocolmo as legislações de vários países passaram a tratar da matéria ambiental em seus ordenamentos jurídicos. Quanta a ampliação do número de legislações que tratam da matéria relativa ao meio ambiente Sidney Guerra (2007, p. 3) assim escreve:

Para se ter a ideia da proliferação de documentos internacionais em matéria ambiental após 1972, até os anos 60, existiam apenas alguns dispositivos para a proteção dos pássaros úteis à agricultura, a proteção das peles de focas e sobre a proteção das águas. De 1960 até 1992, foram criados mais de 30.000 dispositivos jurídicos sobre o meio ambiente, entre os quais 300 tratados multilaterais e 900 acordos bilaterais, tratando da conservação e mais de 200 textos oriundos das organizações internacionais.

Como se pode perceber a preocupação com o ambiente justifica-se na medida em que as necessidades humanas são inúmeras enquanto os recursos naturais são limitados. Logo, o meio ambiente é um valor a ser protegido pelo direito de forma autônoma em relação aos demais institutos jurídicos, a fim de garantir que este bem seja usufruído por esta e pelas gerações futuras. Neste cenário o Estado passa a ter por objetivo executar uma política que seja capaz de gerar um desenvolvimento sustentável, conciliando desenvolvimento econômico e social, além de repercutir diretamente na qualidade de vida das pessoas.

Nesse sentido, Steigleder (2011, p. 79) esclarece outras peculiaridades inerentes ao meio ambiente;



[...] e esse parece ser o principal fundamento para a autonomia do meio ambiente, o que conduz para a autonomia jurídica do dano ambiental, que se caracterizará pela lesão ao bem jurídico imaterial, autônomo em relação aos bens corpóreos que o integram, estes sim suscetíveis a regimes de apropriação.

No tocante ao arcabouço jurídico nacional, a tutela ambiental consagra-se como um elemento essencial que se relaciona com a garantia do direito à vida. De acordo com o art. 225 da Constituição Federal, a proteção e a defesa ambientais são deveres da sociedade e do Estado, pelo qual ambos devem agir para promoção da vida para as presentes e futuras gerações.

O mesmo art. 225, em seu parágrafo 1º, indica os deveres do Poder Público. Estas obrigações são intituladas de deveres especiais. Por seu turno, os parágrafos 2º e 3º, do mesmo artigo, apresentam algumas obrigações imputadas a toda comunidade quando se trata da recuperação em virtude de dano ambiental. A Constituição Federal é, por conseguinte, clara ao afirmar que a proteção do meio ambiente não é somente um dever do Estado, mas também obrigação de toda a sociedade.

Ainda na perspectiva da ordem jurídica brasileira, o art. 170, da Constituição Federal de 1988, prevê os outros princípios que tratam da ordem econômica. Dentre eles há o inciso VI que preceitua o princípio da defesa do meio ambiente, inclusive mediante tratamento diferenciado, conforme o impacto ambiental gerado por todos os produtos, serviços e de seus processos de elaboração e de prestação. Quanto a esta previsão, interessa acentuar a vontade do constituinte originário em fomentar as atividades econômicas que estejam concatenadas com os padrões de defesa ambiental e de promoção da sustentabilidade.

Conforme o art. 174 da Constituição de 1988, a atuação do Estado na economia deve ser feita de forma normativa e reguladora, isto é, se limitar às funções de fiscalização, de incentivo e de planejamento. Essas são determinantes para o setor público, já para a iniciativa privada tem caráter apenas indicativo. O agir estatal pautado em ações é, nas palavras de Eros Grau (2012), o que configura a Constituição Dirigente com nuances Econômicas.

Desta monta, é possível perceber que os dispositivos constitucionais anteriormente especificados são à base do princípio do desenvolvimento sustentável e



visam conciliar o desenvolvimento econômico, a defesa social e a tutela ambiental. A matéria econômica é inseparável da proteção do meio ambiente, não se demonstrando, assim, como elementos contraditórios e que se excluem. Ao contrário, são elementos que podem e devem se consolidar juntos.

3. A POLÍTICA NACIONAL DE RESÍDUOS SÓLIDOS (PNRS) E SEUS ASPECTOS ECONÔMICOS

A sociedade moderna, influenciada pelo crescimento econômico e pela abundância de bens e serviços disponíveis, é refém do consumismo. No entanto, diante da gama de bens produzidos, não se observa um adequado tratamento despendido aos resíduos gerados pelo consumo demasiado, o que acaba resultando em resíduos sólidos em quantidade cada vez mais elevadas e com qualidades ainda mais complexas. Somando-se estes fatores à falta de utilização de técnicas adequadas e ainda da ausência de recursos financeiros capazes de dar uma destinação final ambientalmente correta. Assim, é premente a necessidade de se garantir a aplicabilidade de instrumentos jurídicos eficazes na gestão dos resíduos.

No contexto do desenvolvimento econômico sustentável e visando criar um conjunto de princípios, objetivos e instrumentos para uma gestão integrada dos resíduos sólidos, foi elaborada, em 02 de agosto de 2010, a Lei nº 12.305, isso depois de quase 20 anos de discussões. Coube à nova legislação instituir a Política Nacional dos Resíduos Sólidos (PNRS) sendo esta “um marco inovador e ousado na implementação da gestão compartilhada do meio ambiente, propugnada pelo art. 225 da Constituição Federal” (YOSHIDA, 2014, p. 3). A referida lei tem ainda guardada no artigo 24, VI e VIII da Constituição de 1988 e elenca princípios e instrumentos para uma gestão adequada dos resíduos sólidos.

A lei que instituiu a Política Nacional de Resíduos Sólidos também tratou de definir resíduos sólidos. A definição é apresentada por meio do inciso XVI do art. 3º que assim determina:

XVI - resíduos sólidos: material, substância, objeto ou bem descartado resultante de atividades humanas em sociedade, a cuja destinação final se procede, se propõe proceder ou se está obrigado a proceder, nos



estados sólido ou semissólido, bem como gases contidos em recipientes e líquidos cujas particularidades tornem inviável o seu lançamento na rede pública de esgotos ou em corpos d'água, ou exijam para isso soluções técnica ou economicamente inviáveis em face da melhor tecnologia disponível;

Coube ao artigo 13 da lei que instituiu a PNRS apresentar a classificação quanto à origem e quanto à periculosidade dos resíduos sólidos. Esta divisão ocorre, pois alguns resíduos produzidos podem ocasionar problemas ao meio ambiente e conseqüentemente ao homem. Logo, a possibilidade de degradação ambiental e os riscos que esta gera devem ser observados pelo viés econômico.

Partindo-se desta ideia, de que os danos ao ecossistema devem ser visualizados pela seara econômica, pode-se compreender que os geradores de resíduos, principalmente os que desempenham atividades de cunho lucrativo, devem gerenciar suas produções dos resíduos sólidos. Este gerenciamento deve passar pela responsabilidade que se deve ter com a destinação adequada dos resíduos e também dos rejeitos produzidos, sendo que, quanto aos resíduos sólidos, devem-se buscar meios que sejam capazes de gerar sua reciclagem ou sua reutilização.

Como o consumo da população aumentou consideravelmente nos últimos tempos, é descabida a ideia de acabar com geração de resíduos sólidos que a sociedade produz diuturnamente. Neste aspecto a PNRS não deixou a desejar, vez que apontou que o caminho a ser seguido é uma gestão adequada dos resíduos sólidos, pela qual a utilização de tecnologias pode ser um o pontapé inicial. Por meio de seu art. 8º, mais precisamente nos incisos VI e VII, a PNRS prevê a aplicação de meios tecnológicos e da pesquisa científica, ambos voltados para o tratamento correto de resíduos sólidos e dos rejeitos. A seguir apresenta-se o art. 8º da PNRS e alguns destes instrumentos:

Art. 8º São instrumentos da Política Nacional de Resíduos Sólidos, entre outros:

(...)

VI – a cooperação técnica e financeira entre os setores público e privado para o desenvolvimento de pesquisas de novos produtos, métodos, processos e tecnologias de gestão, reciclagem, reutilização, tratamento de resíduos e disposição final ambientalmente adequada de rejeitos;

VII – a pesquisa científica e tecnológica;

(...)

IX – os incentivos fiscais, financeiros e creditícios;



Na utilização de tais instrumentos o Estado tem papel fundamental, pois caberá ao ente estatal a criação de meios econômicos que dêem suporte a um desenvolvimento sustentável, além de “instituir medidas indutoras às condutas de preservação e redução da geração de resíduos sólidos no processo produtivo”. (BARREIRA, 2014, p. 145).

Aragão (2006, p. 79) sustenta que as definições da PNRS foram encaradas com receio na doutrina, ao passo que agitou a jurisprudência e perturbou os legisladores e operadores econômicos. Na continuidade de seu pensamento assegurou que “os resíduos são objetos corpóreos, apropriáveis e que, por serem desinteressantes para seu detentor, ele enjeitou”.

A Lei nº 12.305/2010 traz em seu art. 8º, inciso IX, como parte de seus instrumentos, “os incentivos fiscais, financeiros e creditícios”. Essas hipóteses devem ser utilizadas em favor de todos os agentes, sejam eles públicos ou particulares, que se adequarem às suas proposições.

No que diz respeito à concessão de incentivos, a Lei nº 12.305/2010 também estabeleceu a possibilidade em razão da pessoa e das peculiaridades próprias de cada ente. Como aduz Sidney Guerra (2012, p.180), coube ao legislador permitir, e conceder os incentivos a outros setores da economia:

[...] o legislador também permitiu a concessão de incentivos para os seguintes segmentos: a) indústrias e entidades dedicadas à reutilização, ao tratamento e à reciclagem de resíduos sólidos produzidos no território nacional; b) projetos relacionados à responsabilidade pelo ciclo de vida dos produtos, prioritariamente em parceria com cooperativas ou outras formas de associação de catadores de materiais reutilizáveis e recicláveis formadas por pessoas físicas de baixa renda; c) empresas dedicadas à limpeza urbana e atividades relacionadas. As hipóteses acima dão conta dos incentivos fiscais e financeiros. Já os casos especiais em que sejam necessários incentivos creditícios, as instituições financeiras federais poderão criar linhas especiais de financiamento para cooperativas, associações de catadores, atividades voltadas para a reutilização e/ou reciclagem de resíduos sólidos e para projetos de investimentos em gerenciamento de resíduos sólidos oriundos dos beneficiários do Sistema Financeiro Nacional, sendo estes para investimentos produtivos.

No tocante aos contornos que esses incentivos fiscais podem ter na Política Nacional de Resíduos Sólidos, deve-se chamar a atenção para o fato de que, a depender da atuação da atividade econômica a ser incentivada, várias espécies tributárias podem ganhar esses benefícios. Empresas que tem a maior parte de suas atividades ligadas à



tributação pelo ICMS poderiam ser desoneradas de tais tributos. Esta mesma desoneração pode ser aplicada ao se tratar do ISS, do IPI, dentre outras espécies tributárias. (PACOBAYBA; BELCHIOR, 2012, p. 340).

À luz da PRNS foram criadas obrigações para as pessoas físicas quanto jurídicas, de direito público ou de privado que produzam de forma direta ou indiretamente resíduos sólidos. Assim, a cadeia de produção, passou a ter novos fatores econômicos, o que refletiu na tributação dessas atividades. Na cadeia produtiva dos resíduos podem se incluindo vários tributos, notadamente os impostos indiretos, que incidem sobre bens e serviços como o ICMS, ISS e IPI.

4. A EXTRAFISCALIDADE DOS TRIBUTOS APLICADA AOS RESÍDUOS SÓLIDOS

Quando se tem em mente a obrigação estatal de proteção ao meio ambiente, deve-se também lembrar-se do papel que tem a tributação. Esta concepção coaduna-se ao exposto por Nora Beatriz Lifschitz (2014, p. 283) ao comentar que “los problemas ambientales tienes sus respuestas o soluciones em el Derecho Ambiental, la Econímia y el Derecho Financiero y Tributario”³. Além disso, não se deve perder de vista que o tributo é essencial para arrecadar os recursos monetários que posteriormente serão aplicados na concretização dos mais variados interesses sociais.

A concepção que se tinha era de que o tributo era apenas uma maneira de se abastecer os cofres do Estado de valores que seriam aplicados no pagamento das despesas públicas, logo, a principal característica do tributo era arrecadar pecúnia. Ocorre que, alterações econômicas e de paradigma, fizeram com que o Poder Público deixasse de enxergar o tributo somente como meio arrecadatório capaz de liquidar os gastos estatais. Era latente atribuir ao tributo uma função que não se limitasse a valores monetários, mas que também gerasse mudanças nos comportamentos sociais. Surgia aí a função da extrafiscalidade tributária.

³ “os problemas ambientais têm sua resposta e solução no Direito Ambiental, na Economia, no Direito Financeiro e Tributário” (tradução nossa)



A função extrafiscal do tributo atua de duas maneiras distintas, ela pode ser indutiva, que ocorre através da desoneração tributária, ou incentivos fiscais ou pode ser de desestímulo, mediante a oneração da carga tributária. É de se advertir que “na construção de cada tributo não mais será ignorado o finalismo extrafiscal, nem será esquecido o fiscal” (BECKER, 2004). Isso acaba refletindo a importância que deve ser atribuída a cada uma das facetas do tributo, seja ela fiscal ou extrafiscal.

É oportuno mencionar que o conceito de extrafiscalidade está relacionado a características não somente arrecadatórias, isto é, não só de feição fiscal dos tributos. O próprio prefixo “extra” já é indicativo da alusão “para além”, ou seja, de exceção ao modelo da conhecida fiscalidade. Aqui ainda cabe fazer uma diferenciação entre a fiscalidade e a extrafiscalidade. Tributos de cunho eminentemente fiscal seriam instrumentos de mera arrecadação; por seu turno, tributos extrafiscais são primordialmente meios que o Estado faz uso para intervir na ordem econômica e social.

É necessário atribuir ao tributo um papel de destaque na promoção do desenvolvimento, sobretudo quando se tem em mente o desenvolvimento sustentável. Para atrelar a tributação ao desenvolvimento é cabível compreender a sua função extrafiscal, que se relaciona com o bem estar coletivo e de avanços na qualidade ambiental. Segundo Geraldo Ataliba (1966, p. 151), a extrafiscalidade consiste no “emprego deliberado do instrumento tributário para finalidades não financeiras, mas regulatórias de comportamentos sociais, em matéria econômica, social e política”.

Quanto à tributação extrafiscal importante é a colocação apresentada por Raimundo Falcão (1981, p. 82). Para este autor, a extrafiscalidade é um “fenômeno que caminha de mãos dadas com o intervencionismo do Estado, na medida em que é ação sobre o mercado e a livre iniciativa”.

A extrafiscalidade é, ainda de acordo com o ensinamento de CARVALHO (2004), uma das características principais que o legislador imprime na norma tributária, manipulando essas espécies jurídicas, postas à sua disposição, na perseguição de objetivos não necessariamente fiscais.

A extrafiscalidade, concebida aqui como a escolha de mecanismos de natureza econômica para a realização da política de preservação ambiental, tem no tributo um relevante instrumento de atuação. Verifica-se a necessidade de atrelar a tributação à questão ambiental, pois o tributo é responsável por custear os interesses públicos ao passo



que a preservação do ambiente ecologicamente equilibrado configura-se como um direito fundamental assegurado. Eis o ensinamento de Roberto Feraz (2009, p. 23) referente ao tributo e de sua relação com a natureza:

O tributo é instrumento de proteção ao meio ambiente quando serve para *internalizar* custos ambientais que estavam externos à atividade, isto é, quando exprimem o custo da atividade tendente a eliminar os efeitos nocivos ao meio ambiente causados por uma atividade econômica lícita.

Ainda tratando desta relação apresenta-se a lição de descrita por Simoni Martins Sebastião (2011, p. 228) ao afirmar que:

[...] tributos e meio ambiente têm, então, entre si, uma relação de correspondência no que concerne à própria atividade financeira do Estado, ou seja, na administração das receitas e despesas. Aqui, em especial, nas despesas relativas à prevenção, conservação e restauração do meio ambiente, chama o Estado também o particular a participar na concretização de seu dever público, de ordem constitucional, colaborando não só através de comportamentos ecologicamente corretos, mas também proporcionando o numerário necessário ao cumprimento do desiderato.

NUSDEO (2012) e CAVALCATE (2014, p. 149), defendem que incentivos fiscais devem ser concedidos às atividades econômicas que se adéquem à tutela do meio ambiente. A defesa desta concepção está amparada mediante o princípio do protetor-recebedor, na medida em que a desoneração parcial ou total da carga tributária configura-se com uma sanção premial aos citados contribuintes. Observa-se que sistema jurídico passa a absorver com mais tenacidade a ideia da sanção premial tão difundida por Norberto Bobbio (2007) e que almeja estimular as atitudes desejadas, dentre as quais, os comportamentos ambientalmente adequados.

A extrafiscalidade é também um instrumento que contribui na elaboração de um ordenamento tributário ambiental. Seus efeitos poderão ser reconhecidos mediante exonerações tributárias internas, imunidades isenções, redução de base de cálculo ou alíquota ou ainda na majoração destes no intuito de atingir os fins a que se propôs.

Um dos espíritos da PNRS é a extrafiscalidade, isso porque um dos objetivos da norma é estimular que as atividades econômicas que estejam atreladas à gestão e ao gerenciamento dos resíduos sólidos de maneira que contribuam para a máxima tutela do



meio ambiente. A partir disto, as ordens econômicas e sociais surgem como uma realidade a ser conformada com o atuar positivo e promocional do Estado contemporâneo. (BELCHIOR; PORTELA, 2016)

Podem-se citar os seguintes instrumentos de concessão de incentivos fiscais: a isenção total ou parcial, quando condicionada ao cumprimento de obrigações ambientais por parte do consumidor; a redução de base de cálculo; a diminuição da alíquota do imposto para casos e produções especiais; a ampliação dos prazos para pagamento e a diferenciação na cobrança de impostos.

Os instrumentos de política ambiental são definidos como instrumentos legais e instrumentos econômicos (BATTESINI, 2005, p.230). Esses instrumentos legais, também chamados de instrumentos de comando e controle ou de regulação direta, atuam na administração direta sobre a atividade que agride o meio ambiente, através da criação de normas e mecanismos a serem observados pelos agentes poluidores, sob pena de responsabilização nas searas específicas. Os instrumentos econômicos, por sua vez, também são conhecidos como instrumentos de mercado ou de regulação indireta. Esses atuam na criação de incentivos. É o caso, por exemplo, de tributos ambientais, de concessão de incentivos fiscais, da criação de mercados de negociação de quotas de créditos de carbono e a remuneração por serviços ambientais.

Dentre as modalidades de incentivos previstas na lei pode-se mencionar: os incentivos fiscais direcionados para a diminuição da cobrança de impostos do valor que cabe ao ente que constituiu o incentivo; os incentivos econômicos quando são concedidos recursos financeiros direcionadas a certas atividades, como no caso em que valores pecuniários são repassados a uma associação de catadores ou uma cooperativa que trabalha com reciclagem; e, por fim, quando os incentivos creditícios configuram-se como meios facilitadores para se adquirir crédito em instituições financeiras.

É essencial considerar a extrafiscalidade em suas mais variadas formas e saber que se atrelam a condicionantes atribuídos aos consumidores e também ao empresariado. São espécies de condicionantes as licenças ambientais; a indispensabilidade de autorização do Poder Público para a prática de empreendimentos considerados nocivos; a rotulação adequada para produtos que são considerados sustentáveis, dentre outras espécies. É importante destacar que o papel da extrafiscalidade não é somente ambiental, ele envolve a cadeia de produção também. Essas condicionantes não podem gerar um



desestímulo à implementação de uma economia ambientalmente equilibrada. Para isso, a adoção da extrafiscalidade deve ser realizada de maneira progressiva.

A extrafiscalidade pretende alcançar metas relacionadas a uma política pública socioambiental tendo o seu funcionamento mediante a indução ou repressão para alcançar determinados comportamentos, ou ainda estimular a sobrevivência empresarial de certos segmentos produtivos.

Desta monta, a extrafiscalidade socioambiental pode ser classificada de três formas distintas, a indutora, a repressora e a conservativa. Na extrafiscalidade indutora as normas de tributação estão voltadas para o pólo passivo das obrigações tributárias. Sua conduta deverá se adequar ao comportamento exigido pelo Estado. Pode-se apresentar a adoção de incentivos fiscais para empresas que fabricam bens eletrônicos como forma de adotarem a política de logística reversa para resíduos sólidos que estas produzem. Aqui o consumidor final terá de devolver o resíduo sólido ou embalagem do produtor e caberá a empresa dar o tratamento final adequado de acordo com cada situação. Já na extrafiscalidade repressora o Estado objetiva desestimular a prática de certos atos e empreendimentos. Majora a carga tributária para as empresas que não adotarem os posicionamentos estabelecidos. Cabe mencionar o exemplo da venda do lixo eletrônico, onde se incidirá o ICMS. Entretanto, caso o lixo eletrônico seja entregue ao catador ou à cooperativa e isso não gerar qualquer ônus, há a possibilidade de não haver a incidência do ICMS sobre a operação. Em relação à extrafiscalidade conservativa, esta não se coaduna com comportamentos do contribuinte, mas sim com a sobrevivência de determinados segmentos econômicos. Isto posto, atua-se para garantir a realização dos princípios constitucionais da livre iniciativa e da busca do pleno emprego. Desse modo, a carta política descreveu a necessidade de um tratamento diferenciado para as micro e pequenas empresas sendo justamente este o direcionamento da extrafiscalidade conservativa.

Ao se considerar os instrumentos econômicos existentes para a proteção do meio ambiente, deve-se visualizar o tributo e sua função extrafiscal como uma valiosa ferramenta de indução de ações a serem realizadas pelo Estado, enquanto agente normativo e regulador, principalmente no que se relaciona com a aplicabilidade da lei que disciplina a matéria dos Resíduos Sólidos.



Diante disso, os incentivos extrafiscais a serem fixados pelo Poder Público, quanto à Política Nacional de Resíduos Sólidos, devem ser proporcionais aos objetivos a serem alcançados, evitando-se, assim, favorecimentos desarrazoados ou desmotivados. Não deve restar dúvida que a fruição de tais incentivos está em consonância com a legislação sobre a matéria, além de ser destinada unicamente àqueles que preencham os requisitos para tais benefícios.

5. A EXTRAFISCALIDADE DA PNRS NO CONTEXTO LEFFIANO

Enrique Leff um sociólogo ambientalista e economista assumiu a incumbência de estudar como os processos econômicos influenciam a crise ambiental que assola o planeta hodiernamente. Diante do quadro da crise ambiental, ele aponta que uma das causas que colocam em cheque a sustentabilidade do planeta reside no fato de que há uma crise de pensamento, pensamento este que é alimentado pelos mecanismos de mercado, os quais convergem para configurar a denominada Racionalidade Econômica. Além disso, em suas obras ele é enfático ao afirmar que é preciso voltar a pensar e a recriar os conceitos que a modernidade e o sistema capitalista ajudaram a construir, sobretudo, aqueles que dizem respeito à natureza e a relação desta com o ser humano. Nesse sentido, aduz o autor:

Sin embargo, es esta racionalidad modernizadora lo que ha generado las externalidades económicas y sinergias negativas del crecimiento sin límites que ha llevado a la insustentabilidad: al desequilibrio ecológico, la escasez de recursos, la pobreza extrema, el riesgo ecológico y la vulnerabilidad de la sociedad. ⁴(Leff, 2000, p.5).

Diante da situação apresentada e diuturnamente vivenciada, Enrique Leff propõe a Racionalidade Ambiental como uma alternativa tendente a minimizar os efeitos do colapso socioambiental. É de ser mencionado que ele mesmo informou que a proposição da Racionalidade Ambiental não tem um conceito simples, vez que sua elaboração não

⁴ No entanto, é essa racionalidade modernizadora que tem gerado externalidades econômicas e sinergias negativas do crescimento ilimitado que levou à insustentabilidade: o desequilíbrio ecológico, escassez de recursos, a pobreza extrema, o risco ecológico e vulnerabilidade da sociedade. (tradução nossa)



decorre de uma soma de elementos, mas sim construção das relações sociais que são demasiadamente complexas.

Para compreender melhor o que Leff ambiciona deve-se ter em mente que a Racionalidade Ambiental é voltada para todos. Assim, ela encontra terreno próspero a seu desenvolvimento desde o setor empresarial, através de severas críticas que o autor faz, até os povos tradicionais, sem esquecer as atribuições que a mesma obrigatoriamente gera aos governantes. A proposta demonstrada por Leff visa criar um novo modelo de convivência harmônica entre a humanidade, os modos de produção e natureza, dando especial atenção ao conhecimento tradicional. Para este sociólogo é possível e urgente implementar esta nova racionalidade.

Ocorre que, para tal mister mudanças estruturais impreterivelmente devem ser adotadas, uma vez que não se pode chegar a um resultado diferente seguindo o mesmo modelo, ou seja, o atual modo de produção capitalista. Logo, a Racionalidade Ambiental entra em choque com a Racionalidade Econômica dominante, pois enquanto esta busca ampliar o lucro a todo custo, àquela foca na qualidade de vida e no papel central da natureza diante dos modos de produção, mesmo que para isso seja necessário romper paradigmas consolidados. Seguindo a perspectiva que almeja a qualidade de vida humana como um todo, Enrique Leff (2006, p. 236) assim se manifesta:

A reivindicação da qualidade de vida no debate ambiental vai mais além da percepção economicista sobre a produção e administração do ócio e do tempo livre. O bem-estar, devorado pelo desejo, não se esgota nem na acumulação de bens nem na frugalidade do consumo, mas sim na qualidade de vida derivada de processos de significação cultural e sentidos subjetivos do valor da vida.

Continuando a sua linha de pensamento o ambientalista aponta em sua obra “Ecologia Capital e Cultura: a territorialização da racionalidade ambiental” possibilidades para a mudança de paradigmas. Neste livro o autor expõe que está ocorrendo um processo de transição para uma sociedade mais democrática e com uma economia mais sustentável (2009, p. 327). Assim, vem se abrindo espaço para o aparecimento de novos direitos humanos (direito à informação, e ao conhecimento como formas de acesso aos recursos naturais e à defesa dos bens e serviços ambientais “comuns” da humanidade) além de direitos étnicos (que emergem de grupos minoritários como camponeses e indígenas). Nesta perspectiva, é exposto que para a construção de



uma sociedade mais democrática e que tenha uma economia condizente com a preservação do patrimônio natural e cultural é indispensável que surjam novos atores sociais. Os novos grupos sociais voltam-se a defesa dos recursos naturais e também efetivação destes novos direitos humanos. Quanto às novas valorações escreve Enrique Leff (2015, p.16):

Los “nuevos valores” y las “nuevas visiones de mundo” que se expresan en el discurso del desarrollo sustentable resignifican al mundo y construyen nuevos sentidos existenciales. Más allá del propósito de la conservación de la naturaleza, los derechos ambientales se orientan a recuperar y revalorizar las relaciones entre cultura y naturaleza, a reabrir y multiplicar las diversas y heterogéneas formas de co-evolución que quedaron reducidas y truncadas por el proceso de homogeneización del mundo moderno, jalado por la racionalidad instrumental, económica y jurídica que se fue imponiendo sobre el destino de los pueblos y de la naturaleza.⁵

Dentre os exemplos dos novos direitos apresentados o que melhor se relaciona com a temática ora estudada é o direito humano ao acesso aos recursos naturais e à defesa dos bens e serviços ambientais “comuns” da humanidade. Tal raciocínio decorre da viabilidade do direito em comento ter condições de subsidiar uma fundamentação a Política Nacional dos Resíduos Sólidos (PNRS). Isso porque, na medida em que se atua para proteger aos recursos naturais qualquer ação que se destine a minimizar os efeitos oriundos do descarte dos resíduos sólidos acaba implicando na proteção de recursos naturais. Ainda nesta reflexão, depreende-se que a Lei nº 12.305/2010 que instituiu a PNRS, é dirigida a defesa dos bens e serviços ambientais “comuns” da humanidade. A ideia da PNRS no segundo plano a proteção ambiental, pois se os resíduos têm um descarte adequado não afetaram os mananciais, fauna, flora, condições atmosféricas e até mesmo a própria relação entre os seres humanos. Ao revés disso, quando não se cogita acerca do destino e tratamento dos resíduos sólidos mais matéria-prima é utilizada no

⁵ Os "novos valores" e "novas visões de mundo" expressas no discurso do desenvolvimento sustentável redefinir o mundo e construir novos sentidos existenciais. Além do objetivo de conservação da natureza, os direitos ambientais são destinadas a recuperação e re-avaliar a relação entre cultura e natureza, para reabrir e multiplicar as formas diversas e heterogêneas de co-evolução foram reduzidas e truncado pelo processo de homogeneização o mundo moderno, puxado pela racionalidade instrumental, econômica e jurídica que lhe foi imposta sobre o destino dos povos e da natureza. (tradução nossa)



processo produtivo, além disso, abri-se espaço para o descarte inadequado dos bens de consumo já utilizados.

Quando trata da complexidade que os Resíduos Sólidos detêm dentro de um contexto de racionalidade ambiental, é oportuno registrar que:

A atual (ir)racionalidade econômica mantém um sistema produtivo inconsequente, “manipulando até mesmo a aquisição dos chamados ‘bens de consumo duráveis’ que necessariamente são lançados ao lixo (ou enviados a gigantescos ferros-velhos, como os “cemitérios de automóveis” etc.), muito antes de esgotada sua vida útil”. (CUNHA et al., 2015, p. 38).

Nesse sentido, a temática dos resíduos sólidos e algo que merece ser debatida, pois conforme pesquisa elaborada pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), no intuito de fundamentar o Plano Nacional de Resíduos Sólidos, entre os anos de 2000 e 2008 a quantidade de resíduos sólidos enviadas para destinação final cresceu em média 35% em relação à pesquisa anterior.

Em que pese à criação da Lei nº 12.305/2010, a concretização da PNRS não avançou consideravelmente, isso porque a maioria dos resíduos descartados não é objeto de reciclagem ou tratamento conforme sua natureza. Logo, é cabível a busca por mecanismos que auxiliem em sua efetivação. Desta monta, é perfeitamente cabível aplicar a visão de Leff (2006, p. 241) quando se objetiva a efetivação da PNRS.

A resolução dos problemas ambientais, assim como a possibilidade de incorporar condições ecológicas e bases de sustentabilidade aos processos econômicos – de internalizar as externalidades ambientais na racionalidade econômica e nos mecanismos do mercado – e para construir uma racionalidade ambiental e um estilo alternativo de desenvolvimento, implica a ativação de um conjunto de processos sociais; a incorporação dos valores do ambiente na ética individual, nos direitos humanos e nas normas jurídicas que orientam e sancionam o comportamento dos atores econômicos e sociais; a socialização do acesso e a apropriação da natureza; a democratização dos processos produtivos e do poder político; as reformas do Estado que lhe permitam medir a resolução de conflitos de interesse em torno da propriedade e aproveitamento dos recursos e que favoreçam a gestão participativa e descentralizada dos recursos naturais; as transformações institucionais que permitam uma administração transversal do desenvolvimento; a integração interdisciplinar do conhecimento e da formação profissional e a abertura de um diálogo entre ciências e saberes não científicos. [...]



A partir das colocações feitas, e tendo em vista a problemática condizente a produção e destinação dos resíduos sólidos é que se almeja aplicar a extrafiscalidade como um meio que auxilie na concretude da PNRS. O apoio que a extrafiscalidade pode dar a PNRS tende a ser por meio da repressão, acrescer a carga tributária quando não se cumpre os ditames da PNRS ou da indução quando se visa reduzir a incidência de tributos quando se cumpre o que estabeleceu a PNRS. Este instrumento tributário foi escolhido, pois os tributos como um todo podem formas que contribuem para a preservação ambiental. Além disso, a tributação é um poderoso instrumento que dispõe o Estado para conseguir os fins aos qual este se destina.

Assim, aglutinar a tributação mediante seu lado extrafiscal é cabível quando se trata da Política Nacional de Resíduos Sólidos. Sobre a intervenção estatal tendente a concretude do bem-estar Leff (2009, p. 184) assim dispõe:

Contudo, os mecanismos de mercado são insuficientes para gerar as condições de crescimento econômico sustentável sem a intervenção do Estado e estes agentes juntos são incapazes de assegurar o bem-estar das maiorias e uma distribuição equitativa da riqueza, sem a participação direta da sociedade na gestão dos recursos produtivos.

A opção pelo pensamento leffiano deve-se principalmente ao seu ideal de construir uma nova realidade fazendo uso daquilo que se dispõe, no caso em tela é a PNRS e a sua reduzida aplicabilidade. Sendo que, para isso é indispensável romper padrões preestabelecidos. Ainda nos dizeres leffianos o novo pensar proposto pela Racionalidade Ambiental deve inovar em suas construções. Há uma necessidade de fazer uso da Racionalidade Ambiental concatenada com a preservação do ecossistema.

Nesse desiderato, é importante frisar que em seus escritos Leff não expurga a produção de riqueza e a circulação de capital, na verdade ele ressignifica o processo de acumulação de riquezas. Destarte, seu estudo tem por objeto central a Racionalidade Ambiental e conseqüentemente o papel de destaque da natureza frente ao crescimento econômico.

Desta maneira, a extrafiscalidade aplicada a PNRS seria um meio para pensar uma solução, a qual não está inacabada e nem é a única para se resolver a problemática atual. Esta é uma das formas para efetivar a PNRS consoante o novo pensar proposto pela Racionalidade Ambiental.



Desta monta, o incentivo a efetivação da PNRS mediante a extrafiscalidade (indutiva ou repressiva) acaba por também cumprir com o papel da Racionalidade Ambiente e por via direta desaguar na preservação e minimização dos riscos que a economia gera ao planeta.

5. CONCLUSÃO

O núcleo da questão trazida a lume neste trabalho consubstanciou-se em perquirir acerca da extrafiscalidade dos tributos e como esse pode ser um instrumento de promoção da Política Nacional de Resíduos Sólidos (PNRS) segundo a Racionalidade Ambiental de Enrique Leff. Este questionamento nasce quando se passa a observar as necessidades geradas pela crescente degradação ambiental, e como esta acaba implicando na busca por crescimento no aspecto econômico e a necessidade urgente, consagrada na Carta Política, de manutenção de um meio ambiente equilibrado e melhoria da qualidade de vida.

O texto constitucional dedicou especial atenção ao meio ambiente e determinou o reconhecimento de uma responsabilidade solidária da proteção ambiental do Poder Público e da sociedade. A extrafiscalidade amplia o espectro de proteção jurídica ao meio ambiente, na medida em que constitui uma evolução aos atuais mecanismos tradicionais de política ambiental, pois pode promover a utilização adequada dos resíduos sólidos. Agindo assim, a extrafiscalidade contribui para que a natureza retome seu papel de destaque frente ao mercado, pois conforme Leff isto é indispensável e urgente.

Conforme os incentivos fiscais e extrafiscais aplicados à matéria de resíduos sólidos, deve-se chamar a atenção para o fato de que, a depender da atuação da atividade econômica a ser incentivada, várias espécies tributárias podem ser utilizadas com a concessão de benefícios. Logo, empresas que tem a maior parte de suas atividades ligadas à tributação pelo ICMS podem ser desoneradas de tais tributos, esta mesma desoneração pode ser aplicada ao se tratar do ISS, do IPI, dentre outras espécies tributárias que podem ser desoneradas consoante o ramo da atividade empresarial.

A perspectiva de melhoria nos padrões de atuação na proteção ambiental por meio da extrafiscalidade, aplicada aos resíduos sólidos amplia e completa a atual fase de proteção ao meio ambiente tão defendida por Leff. Acaba concorrendo de forma decisiva



para a construção de novos paradigmas, aptos a auxiliar na solução da aparente contradição ainda persistente de promoção do desenvolvimento econômico, com a necessidade de proteger os recursos naturais. Essa promoção do desenvolvimento econômico pode ocorrer por meio da racionalização do processo produtivo, do reaproveitamento de matérias-primas, especialmente não renováveis, da destinação adequada dos resíduos oriundos da atividade econômica, com a conseqüente economia de recursos, economia de energia e postergação da poluição gerada; bem como no que concerne à mitigação das desigualdades sociais.

7. REFERÊNCIAS

ARAGÃO, Maria Alexandra de Sousa. **O princípio do nível elevado de proteção e a renovação ecológica do direito do ambiente e dos resíduos**. Coimbra: Almedina, 2006.

ATALIBA, Geraldo. **Sistema constitucional tributário brasileiro**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1966.

BARREIRA, Fábio Nieves. **Aspectos tributários**. In: **Política Nacional, Gestão e Gerenciamento de Resíduos Sólidos**. Barueri: Manole, 2014.

BATTESINI, Eugenio. Da teoria econômica a prática jurídica: origem, desenvolvimento e perspectivas dos instrumentos tributários de política ambiental. **Caderno do Programa de Pós-Graduação em Direito – PPGDir./UFRG**, Porto Alegre, v. III, n. VI, p. 125-142, 2005.

BECKER, Alfredo Augusto. **Carnaval Tributário**. 2ª ed. São Paulo: Lejus, 2004.

BELCHIOR, Germana Parente Neiva; PORTELA, Paulo Henrique Gonçalves. **O ICMS como instrumento de direção social**. In: Anais do XVI Congresso Nacional do CONPEDI, p. 3957. Belo Horizonte: MG, 2007.

BOBBIO, Norberto. **Da estrutura à função: novos estudos de teoria do direito**. São Paulo: Manole, 2007.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm >. Acesso em: 08 de out. 2016.



_____. Lei nº 12.305, de 2 de Agosto de 2010. **Institui a Política Nacional de Resíduos Sólidos**; altera a Lei nº 9.605, de 12 de fevereiro de 1998; e dá outras providências. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2010/lei/112305.htm>. Acesso em: 08 de out. 2016.

CARVALHO, Paulo de Barros. **Curso de Direito Tributário**. 16. ed. São Paulo: Saraiva, 2004.

CAVALCANTE, Denise Lucena (Coord.). **Tributação ambiental: reflexos na Política Nacional de Resíduos Sólidos**. Curitiba: CRV, 2014.

CUNHA, Belinda Pereira da; COSTA, Nalbia Roberta de Araújo; MAIA, Lis Pereira; MAMEDE, Alex Jordan Soares. **Enrique Leff: da ordem simbólica à dialética social para a sustentabilidade**. Disponível em: <https://www.ucs.br/site/midia/arquivos/saberes_ambientais_ebook.pdf>. Acesso em: 29 set. 2016.

FALCAO, Raimundo Bezerra. **Tributação e mudança social**. Rio de Janeiro: Forense, 1981.

FERRAZ, Roberto. **Instrumentos Econômicos de Proteção ao Meio Ambiente: o art. 36 da Lei 9.985/00**. In: *Direito Tributário e Econômico Aplicado ao Meio Ambiente e à Mineração*. São Paulo: Quartier Latin, 2009.

GRAU, Eros. **A ordem econômica da Constituição de 1988**. 15. ed. São Paulo: Malheiros, 2012.

GUERRA, Sidney. **Direito Internacional Ambiental: Breve Reflexão**. *Revista Direitos Fundamentais e Democracia*, América do Sul, 2007.

_____. **Resíduos Sólidos: comentários à Lei 12.305/2010**. Rio de Janeiro: Forense, 2012.

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA (IPEA). **Caderno de Diagnóstico: Resíduos Sólidos Urbanos**, ago. 2011. Versão preliminar. Disponível em: <www.ipea.gov.br>. Acesso em 02 de jan. de 2016.

LEFF, Enrique. **Ecologia Capital e Cultura: a territorialização da racionalidade ambiental**. Trad. de Jorge E. Silva. Petrópolis: Vozes, 2009.

_____. **Los derechos del ser colectivo y la reapropiación social de la naturaleza**. In: *Os saberes ambientais, sustentabilidade e olhar jurídico: visitando a obra de Enrique Leff*. Caxias do Sul, 2015. Disponível em: <https://www.ucs.br/site/midia/arquivos/saberes_ambientais_ebook.pdf>. Acesso em: 29 set. 2016.

_____. **Racionalidade ambiental: a reapropriação social da natureza**. Trad. de Luiz Carlos Cabral. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2006.



_____. **Tiempo de sustentabilidad.** Ambiente & Sociedad. Ano III, N. 6/7, 2000. In: Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/asoc/n6-7/20424.pdf>>. Acesso em 09 de set. 2016.

LIFSCHITZ, Nora Beatriz. **Fiscalidad ambiental para el desarrollo sustentable a la luz de la economia verde.** In: Extradificalidade Ambiental e Desenvolvimento Sustentável. Belo Horizonte: D' Placido, 2014.

NUSDEO, Ana Maria de Oliveira. **Pagamento por serviços ambientais: sustentabilidade e disciplina jurídica.** São Paulo: Atlas, 2012.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS (ONU). **Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente Humano.** 05-16 de jun. de 1973. Disponível em: <www.mma.gov.br/estruturas/agenda21/_arquivos/estocolmo.doc>. Acesso em: 02 de set. de 2016.

PACOBAYBA, Fernanda Mara de Oliveira Macedo Carneiro; BELCHIOR, Germana Parente Neiva. **A concessão de incentivos fiscais como instrumento da Política Nacional de Resíduos Sólidos: uma possibilidade aberta à discussão.** Disponível em: <<http://www.publicadireito.com.br/publicacao/uff.php>>. Acesso em 10 de fev. 2016.

SEBASTIÃO, Simone Martins. **Tributo ambiental.** Curitiba: Juruá, 2011.

STEIGLEDER, Annelise Monteiro. **Responsabilidade civil ambiental: as dimensões do dano ambiental no direito brasileiro.** 2.ed. rev. atual. e ampl. Porto Alegre: Livraria do Advogado Editora, 2011.

YOSHIDA, Consuelo. **Competência e as diretrizes da PNRS: conflito e critérios de harmonização entre as demais legislações e normas.** In: Política Nacional, Gestão e Gerenciamento de Resíduos Sólidos. Barueri: Manole, 2014.