

**IV CONGRESSO INTERNACIONAL DE
DIREITO AMBIENTAL**

**CONSTITUCIONALISMO, ECONOMIA E
DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL**

SÉBASTIEN KIWONGHI BIZAWU

MÁRCIO LUÍS DE OLIVEIRA

C758

Constitucionalismo, economia e desenvolvimento sustentável [Recurso eletrônico on-line]
organização Escola Superior Dom Helder;

Coordenadores: Sébastien Kiwonghi Bizawu, Márcio Luís de Oliveira – Belo Horizonte:
ESDH, 2017.

Inclui bibliografia

ISBN: 978-85-5505-277-4

Modo de acesso: www.conpedi.org.br em publicações

Tema: Sustentabilidade, Ambientalismo de Mercado e Geopolítica.

1. Direito – Estudo e ensino (Graduação e Pós-graduação) – Brasil – Congressos internacionais. 2. Constitucionalismo. 3. Economia. 4. Desenvolvimento sustentável. I. Congresso Internacional de Direito Ambiental (4:2016 : Belo Horizonte, MG).

CDU: 34



Dom Helder

ESCOLA DE DIREITO

IV CONGRESSO INTERNACIONAL DE DIREITO AMBIENTAL

CONSTITUCIONALISMO, ECONOMIA E DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL

Apresentação

É indubitável que estamos em um mundo em transformação com os avanços tecnológicos cada vez mais desafiadores, acarretando benefícios no processo de desenvolvimento sustentável e do aprimoramento da qualidade de vida.

Não obstante, o inegável progresso da ciência, e da tecnologia, nota-se, contudo, que a capacidade do ser humano de transformar o mundo em paraíso, pode causar danos incalculáveis e irreversíveis ao meio ambiente e seus ecossistemas, “prejudiciais à saúde física, mental e social do homem, no meio ambiente criado pelo homem, especialmente no seu ambiente de vida e de trabalho”, como estipula o Preâmbulo da Declaração de Estocolmo sobre o Meio ambiente Humano (1972).

A presente obra intitulada “Constitucionalismo, Economia e desenvolvimento Sustentável” aborda as questões pertinentes na Era dos direitos e das incertezas, considerando os grandes desafios relativos ao desenvolvimento e progresso social dos povos sob a ótica de boa governança.

Benjamin Constant, grande e feroz crítico de dois grandes pensadores franceses Montesquieu e Rousseau, constrói a ideia do constitucionalismo não apenas sobre a “separação dos poderes” ou sobre o poder no Estado, mas, sobretudo, sobre “o poder do Estado”, pois sua substância enseja a partilha ou a divisão. Trata-se de uma concepção liberal de constitucionalismo que não fica adstrito à liberdade individual, mas, pelo contrário, um constitucionalismo que contempla a liberdade política, ou seja, capaz de limitar e conter o Poder para não mergulhar na arbitrariedade e no despotismo.

Tratar-se-á, nesta obra, no primeiro capítulo “A TEORIA SCHUMPETERIANA E NEO-SCHUMPETERIANA COMO INSTRUMENTO PARA O ALCANCE DO OBJETIVO 9 DA AGENDA 2030 DA ONU: UMA ANÁLISE TEÓRICA” que analisa a inovação e a sustentabilidade apresentando a sustentabilidade e seus pilares e a inovação com base na teoria Schumpeter e dos neo-schumpeterianos assentada na “, sobre transformações tecnológicas e desenvolvimento econômico”.

No segundo capítulo, ressalta-se a necessidade da “NANOTECNOLOGIAS E MEIO AMBIENTE: O MOVIMENTO INICIAL DE MARCOS REGULATÓRIOS NACIONAIS EM FACE DO CONTEXTO DE (POSSIBILIDADE) RISCOS”. Em face das incertezas, torna-se imperiosa “a utilização de autorregulações, conforme sustenta Teubner, buscando evitar possíveis danos ambientais futuros ao ecossistema”.

Aborda-se, ainda, no terceiro capítulo, “O PARADIGMA DO DESENVOLVIMENTO E DO MEIO AMBIENTE AO PROGRESSO EMPRESARIAL”, considerando a “compatibilidade da proteção do meio ambiente e da atividade econômica, tendo em vista a crescente crise ambiental e o descaso por mecanismos de reversão. Estuda-se o conflito jurídico entre os setores, objetivando”.

O quarto capítulo relativo ao “COMÉRCIO INTERNACIONAL DE HIDROCARBONETOS NÃO CONVENCIONAIS”, analisa em uma visão geopolítica a exploração do xisto, suscetível de acarretar várias externalidades negativas, ou seja, danos ambientais.

No tocante ao quinto capítulo sobre “A VIABILIDADE ECONÔMICA DA SUSTENTABILIDADE”, discute-se questão da sustentabilidade e do crescimento econômico quanto ao lucro gerado pelas grandes empresas, a médio e longo prazo. “O principal questionamento é se ser sustentável é mais viável do ponto de vista econômico, ou se é melhor absorver os riscos de um empreendimento que não respeita verdadeiramente os preceitos da sustentabilidade”, indaga-se.

“O NEOCONSTITUCIONALISMO SOCIOAMBIENTAL”, fazendo parte do sexto capítulo, partindo da “onda verde”, percorre a evolução da legislação ambiental brasileira do século XX até a sua emersão à norma Fundamental na Constituição Federal de 1988”.

No oitavo capítulo “UNIDADES DE CONSERVAÇÃO E O DIREITO CONSTITUCIONAL DE PROPRIEDADE: UM BREVE ESTUDO DE CASOS SOBRE A DESAPROPRIAÇÃO PARA ESPAÇOS ESPECIALMENTE PROTEGIDOS E O DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL”, procura-se “contrapor o procedimento expropriatório de criação de espaços protegidos e o direito fundamental à propriedade”, indagando e debatendo sua coexistência benéfica ou total incompatibilidade nos meandros de sua função sócio-ambiental.

Finaliza-se a obra com o décimo capítulo relativo à “A EXTRAFISCALIDADE COMO INSTRUMENTO DE EFETIVAÇÃO DA POLÍTICA NACIONAL DE RESÍDUOS

SÓLIDOS”, apontando-se a “necessidade de utilização instrumentos tributários para estimular atividades econômicas que estejam relacionadas à gestão e ao gerenciamento dos resíduos sólidos”.

É importante salientar a necessidade de conciliar a economia na sua abrangência de produção e gerenciamento do lucro e desenvolvimento sustentável na ótica de proteger, preservar e conservar os recursos naturais para as gerações vindouras sem dicotomia, pois, o saber cuidar do meio ambiente é um dever de todos.

Sébastien Kiwonghi Bizawu

Mestre e Doutor em Direito Internacional pela Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais (PUC Minas).

Professor de Direito Internacional Público e Privado. Pró-Reitor do Programa de Pós-Graduação em Direito.

Márcio Luis de Oliveira

Mestre e Doutor. Professor do Programa de Pós-Graduação em Direito na Escola Superior Dom Helder Câmara.

A EXTRAFISCALIDADE COMO INSTRUMENTO DE EFETIVAÇÃO DA POLÍTICA NACIONAL DE RESÍDUOS SÓLIDOS

THE EXTRAFISCALITY AS EFFECTIVE INSTRUMENT OF NATIONAL POLICY OF SOLID WASTE

**Rafaela Patricia Inocencio da Silva
Fernando Joaquim Ferreira Maia**

Resumo

Visando uma gestão integrada dos resíduos sólidos foi elaborada a Política Nacional de Resíduos Sólidos. Entretanto, mesmo com os avanços decorrentes desta legislação, é oportuno apresentar a necessidade de utilização instrumentos tributários para estimular atividades econômicas que estejam relacionadas à gestão e ao gerenciamento dos resíduos sólidos. Buscou-se visualizar na função extrafiscal do tributo uma valiosa ferramenta de indução de ações voltadas à efetivação da PNRS. Utilizou-se a dedução como método de pesquisa e, como , a técnica de pesquisa empregada será a documentação por meio indireto. Também se utilizará a pesquisa bibliográfica

Palavras-chave: Política nacional de resíduos sólidos, Extrafiscalidade, Desenvolvimento sustentável

Abstract/Resumen/Résumé

Aiming at an integrated solid waste management was elaborated the National Policy on Solid Waste. However, despite the advances resulting from this legislation, it is appropriate to present the need to use tax instruments to stimulate economic activities that are related to the administration and management of solid waste. Thus, we sought to see in tribute and in his extrafiscal function a valuable induction tool actions to effect the PNRS. Soon, some methodological procedures were used , including the method of deductive research, the search technique employed is the documentation through indirect. Also use the literature.

Keywords/Palabras-claves/Mots-clés: National solid waste policy, Extrafiscality, Sustainable development

1. INTRODUÇÃO

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 e de onde se buscava exclusivamente o aproveitamento imediato, ocasionando diferentes alterações ambientais bem como na qualidade de vida da sociedade.

Atualmente há uma dificuldade quanto à análise das relações sociais a ponto de ocasionar um equilíbrio entre a tutela ambiental e a otimização da economia, sendo que a finalidade de se conciliar estes conceitos se mostra indispensável para a concepção atual de desenvolvimento.

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).

Ocorre que a PNRS, apesar de constituir peça importante dentro da política ambiental brasileira, não consegue fazer frente ao aumento dos resíduos sólidos. Será abordada a importância que a extrafiscalidade dos tributos pode desempenhar como instrumento de efetivação da PNRS, dispondo acerca da relevância e das vantagens inerentes à aplicação da extrafiscalidade quanto aos resíduos sólidos, embasado na ideia de função promocional do Direito Ambiental.

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 a ser adotado será o dedutivo. No que concerne à extrafiscalidade aplicada aos resíduos sólidos, valer-se-ão das teses de Ana Maria Nusdeo, Alexandra Aragão, Germana Parente Belchior. Ademais, ainda se procederá com uma pesquisa bibliográfica em outros documentos, notadamente sites, revistas e periódicos que abordem e relacionem a temática Ambiental, Tributária e do Direito do Desenvolvimento.

A técnica de pesquisa que servirá de guia será a documentação por meio indireto. No caminhar da pesquisa diversas fontes serão 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.

Finalmente, objetiva-se com este estudo analisar como a utilização da extrafiscalidade dos tributos pode contribuir para a concretização da política de resíduos sólidos, bem como favorecer a proteção do meio ambiente ecologicamente equilibrado e a promoção do desenvolvimento sustentável.

2. TUTELA JURÍDICA AMBIENTAL E A PROMOÇÃO DO DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL

A desejada concretização do Estado Social e Democrático de Direito necessita de um olhar diferente sobre cada tipo 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.

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, conforme ressaltam Belinda Cunha e Karoline Araújo (2015, p. 281). Estas autoras afirmam que 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 ambiental teve suas características particulares apontadas e passou a ser entendido como um objeto que enseja tutela jurídica. O meio ambiente hoje 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 em 1972, por meio de seu art. 2, deu respaldo ao meio ambiente como um elemento do 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.

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. 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.

Steigleder (2011, p. 79) esclarece outras peculiaridades inerentes 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. Segundo o art. 225 da Constituição Federal, a proteção e a defesa ambientais são um dever 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. Estes são intitulados 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 de 88, prevê os outros princípios 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 produtos, serviços e de seus processos de elaboração e 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.

É possível perceber que os dispositivos constitucionais anteriormente especificados são a 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, 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, é premente a necessidade de se garantir a aplicabilidade de instrumentos jurídicos eficazes na gestão dos resíduos.

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.

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. Coube à nova legislação instituir a Política Nacional dos Resíduos Sólidos (PNRS). A referida lei tem guarida no artigo 24, VI e VIII da Constituição Federal 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;

O artigo 13 da lei que instituiu a PNRS apresenta a classificação quanto à origem e quanto à periculosidades dos resíduos sólidos. Esta divisão, principalmente no que consiste à periculosidade, ocorre, pois alguns resíduos 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, deve-se buscar meios que sejam capazes de gerar sua reciclagem ou sua reutilização.

Seguindo a linha de pensamento de que a consumo da população mundial aumentou consideravelmente nos últimos tempos, é descabida a ideia de acabar com geração de resíduos sólidos que a sociedade produz diuturnamente. 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 adequado de resíduos sólidos e dos rejeitos. 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. 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 ó 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 ó a pesquisa científica e tecnológica;

(...)

IX ó os incentivos fiscais, financeiros e creditícios;

(...)

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 que se adequarem às suas proposições.

No que diz respeito à concessão de incentivos, a PNRS também fixou a possibilidade em razão da pessoa e das peculiaridades do próprio ente. Como aduz Sidney Guerra (2012, p.180), coube ao legislador permitir, e conceder os incentivos a outros setores econômicos:

[...] 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. (PACOBAYHYBA; BELCHIOR, 2012, p. 340).

À luz da PNRS foram criadas obrigações para as pessoas físicas e jurídicas, de direito público e privado que produzam 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 ser 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 do papel que tem a tributação. Isso porque 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 a de arrecadar pecúnia. Ocorre que, alterações econômicas e de paradigma, fizeram com que o Poder Público deixasse de enxergar o tributo somente como meio arrecadatário 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.

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 a lição 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 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. Verifica-se a necessidade de se 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.

A relação entre tributação e meio ambiente é 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 proteção ambiental. A defesa desta concepção está amparada no princípio do protetor-recebedor, na medida em que a desoneração parcial ou total da carga tributária é 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 Bobbio (2007) e que almeja estimular as atitudes desejadas, dentre as quais, comportamentos ambientalmente adequados.

A extrafiscalidade é também um instrumento de elaboração de um ordenamento tributário ambiental. Seus efeitos poderão ser reconhecidos mediante exonerações tributárias internas, imunidades isenções, redução de base de cálculo ou alíquota.

Um dos espíritos da PNRS é a extrafiscalidade, isso porque um dos objetivos da norma é estimular que as atividades econômicas 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)

Pode-se citar os seguintes instrumentos de concessão de incentivos fiscais: a isenção total ou parcial, 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 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 atrela 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 sócio-ambiental e funciona mediante a indução ou repressão para atingir certos comportamentos, ou estimular a sobrevivência empresarial de certos segmentos.

Desta monta, a extrafiscalidade sócio-ambiental 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 imposto 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 seus resíduos sólidos. Aquí, o consumidor final devolverá o resíduo sólido ou embalagem do produtor e caberá a empresa dar o tratamento final adequado para 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 Poder Público, enquanto agente normativo e regulador, principalmente no que se relaciona com a aplicabilidade da Lei dos Resíduos Sólidos.

Diante disso, os incentivos extrafiscais a serem fixados pelo Estado, 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. CONSIDERAÇÕES FINAIS

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). 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.

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, completa a atual fase de proteção ao meio ambiente. 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 se dar 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 consequente economia de recursos, economia de energia e postergação da poluição gerada; bem como no que concerne à mitigação das desigualdades sociais.

6. REFERÊNCIAS

ABREU, Haroldo. **Para além dos direitos**. Cidadania e hegemonia no mundo moderno. Rio de Janeiro: Editora UFRJ, 2008.

AGUILLAR, Fernando Herren. **Direito econômico: do direito nacional ao direito supranacional**. São Paulo: Atlas, 2006.

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.

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 ó PPGDir./UFRG**, Porto Alegre, v. III, n. VI, p. 125-142, 2005.

BELCHIOR, Germana Parente Neiva; PORTELA, Paulo Henrique Gonçalves. **O ICMS como instrumento de direção social**. Disponível em: <http://www.publicadireito.com.br/conpedi/manaus/arquivos/anais/bh/germana_parente_neiva_belchior2.pdf>. Acesso em: 03 jun. 2016.

BERCOVICI, Gilberto. **Constituição Econômica e Desenvolvimento**. São Paulo: Malheiros Editores, 2005.

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

BONAVIDES, Paulo. **Curso de direito constitucional**. 23. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2008.

BULOS, Uadi Lammêgo. **Curso de Direito Constitucional**. 5. ed. revista e atualizada. São Paulo: Saraiva, 2010.

CABRAL DE MONCADA, Luís. **Direito Econômico**. Coimbra: Coimbra Editora, 2007.

CANOTILHO, José Joaquim Gomes. **Fundamentos da Constituição**. Coimbra: Coimbra Editora, 1991.

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; ARAÚJO, Karoline de Lucena. Papel do consumidor na Política Nacional de Resíduos Sólidos como instrumento de sustentabilidade. In: **Anais do XIX Congresso Nacional do CONPEDI**, p. 279-298, Belo Horizonte: MG, 2015.

DERANI, Cristiane. **Direito ambiental econômico**. 3. ed. São Paulo: Saraiva, 2008.

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

FEITOSA, Maria Luíza Alencar; PEREIRA, Maria Marconiete. **Direito econômico da energia e do desenvolvimento: ensaios interdisciplinares**. São Paulo: Conceito, 2012.

FURTADO, Celso. **Formação econômica do Brasil**. 34. ed. São Paulo: Companhia das Letras, 2007.

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

GUERRA, Sidney. **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: <<http://www.ipea.gov.br>>. Acesso em: 02 de jan. 2016.

LAKATOS, Eva Maria; MARCONI, Marina de Andrade. **Metodologia do trabalho científico**. 4. ed. São Paulo: Atlas, 1992.

MACHADO, Paulo Affonso Leme. **Direito ambiental brasileiro**. 21. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2013.

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: <http://www.mma.gov.br/estruturas/agenda21/_arquivos/estocolmo.doc>. Acesso em: 02 de fev. 2016.

PACOBAYHA, 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.

SEN, Amartya Kumar. **O desenvolvimento como liberdade**. São Paulo: Companhia das Letras, 2000.

SILVA, José Afonso. **Direito ambiental constitucional**. São Paulo: Malheiros, 2010.

_____. **Curso de direito constitucional positivo**. 28. ed. São Paulo: Malheiros, 2007.

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.

TAVARES, André Ramos. **Direito constitucional econômico**. 2 ed. São Paulo: Método, 2006.