

Políticas Públicas de Incentivos Fiscais como instrumentos da Política Nacional de Resíduos Sólidos

Políticas Públicas de Incentivos Fiscales como instrumentos de la Política Nacional de Residuos Sólidos

*Maria de Fátima Ribeiro**

*Lídia Maria Lopes Rodrigues Ribas***

Resumo:

A Política Nacional de Saneamento Básico, instituída pela Lei nº 11.445/2007 e regulamentada pelo Decreto nº 7.217/2010, estabeleceu as diretrizes nacionais para o saneamento, inaugurou uma nova fase no desenvolvimento social brasileiro relacionado à consciência e cultura sanitária, quando passou a exigir ações planejadas da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios relativas ao saneamento básico. Ao regular a prestação de serviços públicos de saneamento básico, a Política Nacional de Saneamento Básico definiu os serviços públicos de saneamento básico como sendo de natureza essencial, caracterizados como o conjunto de atividades compreendidas pelos serviços de abastecimento de água, esgotamento sanitário, limpeza urbana e manejo dos resíduos sólidos e das águas pluviais. De acordo com a Política Nacional de Saneamento, os municípios devem estabelecer planos específicos para os diferentes serviços de saneamento, como para o serviço de limpeza urbana e de manejo de resíduos sólidos. A Política Nacional de Resíduos Sólidos, instituída pela Lei nº 12.305, de 02.08.2010, é o resultado de discussões e encaminhamentos relacionados ao manejo de resíduos sólidos e limpeza urbana. Essa Política reúne os princípios, as diretrizes, os objetivos, as metas, as ações e os instrumentos que serão adotados pela União isoladamente ou em parceria com os Estados, o Distrito Federal, os Municípios bem como a sociedade, visando a gestão integrada e ao gerenciamento ambientalmente adequado dos resíduos sólidos. Neste estudo será demonstrada a importância das políticas públicas elaboradas nos termos do planejamento público, com destaque para as políticas fiscais ambientais de âmbito municipal, com vistas ao controle e reutilização dos resíduos sólidos considerando a função social do tributo à luz da Lei nº 12.305/2010 e da Lei de Responsabilidade Fiscal. De igual modo, serão feitas considerações sobre a instituição de taxas ou tarifas destinadas a cobrir os custos de coleta e manejo de resíduos sólidos urbanos.

Palavras-Chave: Incentivos fiscais, Políticas Públicas, Resíduos sólidos.

Resumen:

La Política Nacional de Saneamiento, creado por la Ley nº 11.445/2007 y reglamentado por el Decreto nº 7.217/2010 directrices nacionales establecidas para el saneamiento, inauguró una nueva fase en el desarrollo social de Brasil en relación con la conciencia de la salud y la cultura, pasó requieren acciones planificadas de la Unión, Estados, Distrito Federal y Municipios en relación con el saneamiento. Para regular la prestación de los servicios sanitarios públicos, los servicios de saneamiento nacionales definen la sanidad pública como

* Doutora em Direito Tributário pela PUC-SP; Pós doutora em Direito Fiscal pela Universidade de Lisboa, Coordenadora e professora do Programa de Mestrado em Direito da UNIMAR – SP.

** Mestre e doutora em Direito Tributário pela Pontifícia Universidade Católica PUC de São Paulo. Pós-doutora em Ciências Jurídicas e Sociais pela Universidade do Museo Social da Argentina. Pesquisadora e orientadora na graduação e pós-graduação da UFMS - Universidade Federal do Mato Grosso do Sul e da Anhanguera - UNIDERP. Coordenadora do projeto de pesquisa Mecanismos Alternativos na Solução de Conflitos - UFMS.

naturaleza esencial, caracterizado como el conjunto de actividades abarcadas por los servicios de abastecimiento de agua, alcantarillado, limpieza de calles y manejo de residuos sólidos y aguas pluviales. De acuerdo con la Política Nacional de Saneamiento, los municipios deben establecer planes específicos para los distintos servicios de saneamiento, los servicios de limpieza urbana y gestión de residuos sólidos. La Política Nacional de Residuos Sólidos, creada por la Ley n° 12.305, de 02.08.2010, es el resultado de las discusiones y referencias relacionadas con la gestión de residuos sólidos y limpieza viaria. Esta política reúne a los principios, directrices, objetivos, metas, acciones y herramientas que serán adoptadas por la Unión solo o en asociación con los Estados, el Distrito Federal, municipios y la sociedad, con miras a la gestión integrada y gestión ambientalmente racional de los desechos sólidos. Este estudio se demostró la importancia de las políticas públicas desarrolladas en la planificación pública, con énfasis en las políticas ambientales de los impuestos municipales, con el fin de controlar y la reutilización de los residuos sólidos teniendo en cuenta la función social de los tributos a la luz de la Ley n° 12.305/2010 y la Ley de Responsabilidad Fiscal. Del mismo modo, las consideraciones se harán en el establecimiento de tarifas o tasas para cubrir los costes de la recogida y gestión de residuos sólidos urbanos.

Palabras clave: incentivos fiscales, políticas públicas, los residuos sólidos.

1. Introdução

Uma das graves consequências do consumo da humanidade é o aumento representativo dos resíduos sólidos. O aumento desse consumo acelerado se dá em razão das constantes inovações tecnológicas, que despertam interesse na aquisição de novos e modernos produtos. Nesse contexto, há que se falar no adequado tratamento dos resíduos advindos dessa nova tecnologia, devendo essa preocupação constar na ordem do dia dos planejamentos públicos, do consumo consciente e da economia ambiental. Para tanto, se faz necessário disciplinar o uso de determinados produtos visando o equilíbrio ambiental.

Aí está, portanto, a questão primeira dos resíduos sólidos produzidos pela sociedade atualmente. Está-se diante do Direito Ambiental, cuja responsabilidade não se pode, comodamente, lançar aos Estados, aos governantes, aos empresários e à sociedade. Na verdade, todos são consumidores. E a consequência disto é que este sistema de vida e de economia gera uma quantidade cada vez maior de resíduos, cujo destino revela sempre problemas como sua reutilização ou descartes.¹

A Política Nacional de Saneamento Básico, instituída pela Lei n° 11.445/2007 e regulamentada pelo Decreto n° 7.217/2010, estabeleceu as diretrizes nacionais para o saneamento, inaugurou uma nova fase no desenvolvimento social brasileiro relacionado à consciência e cultura sanitária, quando passou a exigir ações planejadas da

¹ FREITAS, Vladimir Passos. *Os Resíduos Sólidos na civilização de consumo: Desafio para existência de um desenvolvimento sustentável*. In Revista de Direito Econômico e Socioambiental. Curitiba, Vol. 1, jan/jun. 2010, pág. 84.

União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios relativas ao saneamento básico. Ao regular a prestação de serviços públicos de saneamento básico, a Política Nacional de Saneamento Básico definiu os serviços públicos de saneamento básico como sendo de natureza essencial, caracterizados como o conjunto de atividades compreendidas pelos serviços de abastecimento de água, esgotamento sanitário, limpeza urbana e manejo dos resíduos sólidos e das águas pluviais. De acordo com a Política Nacional de Saneamento, os municípios devem estabelecer planos específicos para os diferentes serviços de saneamento, como para o serviço de limpeza urbana e de manejo de resíduos sólidos.

A Política Nacional de Resíduos Sólidos, instituída pela Lei nº 12.305, de 02.08.2010, é o resultado de discussões e encaminhamentos relacionados ao manejo de resíduos sólidos e limpeza urbana.² Essa Política reúne os princípios, as diretrizes, os objetivos, as metas, as ações e os instrumentos que serão adotados pela União isoladamente ou em parceria com os Estados, o Distrito Federal, os Municípios bem como a sociedade, visando a gestão integrada e ao gerenciamento ambientalmente adequado dos resíduos sólidos.

A Lei nº 12.305/2010 tem como objetivos compatibilizar interesses entre os agentes econômicos, promover o aproveitamento de resíduos, incentivar a utilização de insumos de menor agressividade, estimular o desenvolvimento do mercado, propiciar atividades produtivas com foco em sustentabilidade e eficiência como a viabilidade das alternativas propostas pela referida Lei tais como a responsabilidade compartilhada, a logística reversa, a reciclagem entre outros produtos que podem minimizar os impactos advindos da destinação inadequada destes resíduos no ambiente.

A Política Nacional de Resíduos Sólidos (Lei nº 12.305/2010) foi regulamentada pelo Decreto nº 7.404, de 23/12/2010 que criou o Comitê Interministerial da Política Nacional de Resíduos Sólidos e o Comitê Orientador para a Implantação dos Sistemas de Logística Reversa.³

Por ser de competência dos Municípios a gestão local dos resíduos sólidos, a Política Nacional de Resíduos Sólidos determinou que os Municípios devem estabelecer seus próprios planos de gestão de resíduos sólidos, até 02 de agosto de 2012.

² Conforme prevê o artigo 7º da Lei nº 11.445/2007 que estabelece a Política Nacional de Saneamento Básico.

³ O Decreto nº 7.405, de 23/12/2010, por sua vez, instituiu o Programa Pró-Catador, denominou o Comitê Interministerial para Inclusão Social e Econômica dos Catadores de Materiais Reutilizáveis e Recicláveis e o Comitê Interministerial da Inclusão Social de Catadores de Lixo bem como dispôs sobre sua organização e funcionamento.

Os Estados, por sua vez, devem promover a organização, o planejamento e a execução das funções públicas de interesses comuns relacionados à Gestão de Resíduos Sólidos e nas Regiões Metropolitanas. A participação das indústrias e dos geradores de resíduos não domiciliares deve ser definida no plano municipal de gestão integrada de resíduos sólidos. A iniciativa privada tem a responsabilidade compartilhada, pelo ciclo de vida dos produtos e deve apoiar principalmente no planejamento e na execução de ações relacionadas à logística reversa. Além desse apoio aos municípios, também deve haver a inclusão de ONGs que trabalhem com coleta seletiva e catadores e que possam assessorar a aplicação de incentivos à reciclagem e ao fortalecimento da coleta seletiva.

Neste estudo será demonstrada a importância das políticas públicas elaboradas nos termos do planejamento público, com destaque para as políticas fiscais ambientais de âmbito municipal, com vistas ao controle e reutilização dos resíduos sólidos considerando a função social do tributo à luz da Lei nº 12.305/2010 e da Lei de Responsabilidade Fiscal. De igual modo, serão feitas considerações sobre a instituição de taxas ou tarifas destinadas a cobrir os custos de coleta e manejo de resíduos sólidos urbanos.

2. Os Resíduos e o Desenvolvimento Sustentável

O desenvolvimento sustentável implica, essencialmente, em três fatores: crescimento econômico, qualidade de vida e justiça social, conforme destacado em outros escritos:

O crescimento econômico tem que continuar a acontecer. Porém, devem-se procurar alternativas e formas de crescimento econômico que não sejam degradadoras do meio ambiente, que não sejam impactantes, e, se o forem, devem ser procuradas fórmulas a fim de neutralizar os efeitos nocivos para que o crescimento econômico continue, proporcionando as duas outras situações acima mencionadas: Qualidade de vida e Justiça social.⁴

O crescimento econômico tem que continuar a acontecer. Porém, devem-se procurar alternativas e formas de crescimento econômico que não sejam degradadoras do meio ambiente, que não sejam impactantes, e, se o forem, devem procurar fórmulas a fim de neutralizar os efeitos nocivos para que o crescimento econômico continue, proporcionando as duas outras situações acima mencionadas: qualidade de vida e justiça social.

⁴ RIBEIRO, Maria de Fátima; FERREIRA, Jussara S. A. B. Nasser. *O papel do Estado no desenvolvimento econômico sustentável: reflexões sobre a tributação ambiental como instrumento de políticas públicas*. In: TÔRRES, Heleno T. (Org.). *Direito tributário ambiental*. São Paulo: Malheiros, 2005, p. 655.

Há assim um desequilíbrio entre crescimento econômico e preservação ambiental. Segundo Janet Thomas, encontrar um equilíbrio apropriado entre crescimento econômico e preservação dos recursos naturais é a essência do objetivo conhecido como desenvolvimento sustentável, que luta para que a gestão de recursos do planeta garanta sua qualidade e abundância no longo prazo.⁵

Cristiane Derani sintetiza que um novo ângulo de se observar o desenvolvimento econômico, inserindo outros fatores na formação de políticas públicas, é conformado pela presença do capítulo do meio ambiente na Constituição Federal. O direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado exposto no art. 225, se faz presente como princípio, a ser respeitado pela atividade econômica no inciso VI do artigo 170.⁶

A tributação ambiental pode ser um instrumento adequado para a obtenção do bem-estar coletivo, que se alcança com a intervenção estatal e conjuntamente com a participação privada. Ana Paula Basso destaca que os benefícios fiscais devem exercer uma influência decisiva sobre as condutas das empresas. Ou seja, devem configurar uma forma de compensação apropriada para atenuar os custos do investimento, destacando que:

O desígnio basilar dos instrumentos fiscais na tutela do meio ambiente está em oferecer incentivos para que o agente econômico procure inovar suas tecnologias e restringir as implicações negativas que sua atividade causa ao entorno natural.

Para as empresas que realizem investimentos em tecnologias aptas a proporcionar a preservação ambiental se torna conveniente a concessão de benefícios adequados ao capital empregado em prol do meio ambiente.

Além disso, esta empresa se apresentaria competitiva, já que estaria apta a atender a meta esperada por muitas nações e acordos internacionais preocupados com a preservação ambiental.⁷

Resta claro que os incentivos fiscais contribuem para a efetivação de políticas públicas voltadas ao desenvolvimento sustentável. No entanto, é necessário o controle dos benefícios concedidos, a legitimidade e finalidade para não descaracteriza-los.

A Constituição Federal alberga dois princípios aparentemente conflitantes. O inciso II do artigo 3º determina que um dos objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil é garantir o desenvolvimento nacional. E o artigo 225 prevê a proteção ambiental, nos termos ali descritos.

⁵ THOMAS, Janet M. *Economia ambiental: fundamento políticas e aplicações*. São Paulo: Cengage Learning, 2010, p. 24.

⁶ DERANI, Cristiane. Aplicação dos Princípios do Direito Ambiental para o Desenvolvimento Sustentável: In: TÔRRES Heleno Taveira (Org.). *Direito tributário ambiental*. São Paulo: Malheiros, 2005, p. 642.

⁷ BASSO, Ana Paula. *Os Benefícios Fiscais em favor do Desenvolvimento Sustentável*. In Revista Direito e Desenvolvimento – a. 1, n. 2, julho/dezembro 2010, p. 47/48.

Convém ressaltar que o Estado deve incentivar o desenvolvimento. Deve ser observado que o conceito de desenvolvimento adotado pela Constituição Federal é um conceito moderno (art. 225). Referido conceito apresenta o desenvolvimento como crescimento econômico, com vistas à globalização, como desregulamentação e redução do papel do Estado, como direito humano inalienável e o meio ambiente equilibrado (art. 170). O inciso VI do artigo 170, vincula a ordem econômica à proteção do meio ambiente. Traz nesse contexto a referência específica que a sustentabilidade é requisito do progresso econômico.

Para Philipi Junior escreveu:

... quando discutem hoje os padrões de desenvolvimento sustentável, inegavelmente passa-se por esse conceito que se refere à tecnologia ser apropriada ao lugar, às pessoas, aos recursos disponíveis, aos benefícios sociais e econômicos para a comunidade ao nível de impacto ambiental tanto no consumo do capital natural como nos subprodutos e resíduos gerados pela sua implementação no sistema de produção local.⁸

É preciso que o meio ambiente seja preservado, não através de uma tributação acentuada e sim com estímulos ou benefícios fiscais. Entre eles destacam-se aqueles projetos que contemplam planejamentos ambientais que preservem ou recuperem o meio ambiente degradado.

Nesse sentido, escreve a Profa. Denise Cavalcante:

A tributação ambiental pode ser um dos meios essenciais para essa mudança de paradigma, tendo em vista que a atividade do Fisco pode ir muito além da arrecadação de recursos, sendo também capaz de incentivar condutas ambientalmente orientadas através de alíquotas progressivas, incentivos fiscais ou direcionamento de políticas públicas, propiciando uma adequação do desenvolvimento sócio econômico às necessidades ambientais.⁹

Os incentivos fiscais concedidos, nos termos da legislação aplicável, devem guardar estreita sintonia com os princípios da ordem econômica e social e os direitos fundamentais. Tais incentivos não devem ser apenas instrumentos de intervenção na economia, e sim, medidas que possam caracterizar efetivamente a função social do tributo, com ações integradas para o desenvolvimento econômico sustentável.

O desenvolvimento constitui-se como um dos objetivos fundamentais do Estado Democrático de Direito brasileiro, de tal forma que deve ser ele incentivado. Contudo, tal desenvolvimento não pode ser estimulado a qualquer custo. Deve ser pautado à luz da Constituição Federal.

⁸ PHILIPPI JUNIOR, A. et al. *Curso Interdisciplinar de Direito Ambiental*. São Paulo, Manole, 2005, p. 795.

⁹ CAVALCANTE, Denise Lucena. Reflexos sobre a tributação ambiental. *Revista Interesse Público*. Belo Horizonte: Fórum, n. 68, ano 13, jul./ago. 2011, p. 356-357.

O tratamento tributário dispensado aos projetos de empreendimentos de reciclagem de resíduos sólidos, de novas tecnologias para o setor e pesquisas de materiais alternativos, cobrando os mesmos impostos e taxas existentes na economia convencional são obstáculos ao desenvolvimento, à superação dos índices atuais de reaproveitamento de materiais e à redução da demanda por recursos naturais. Calderoni, também remete à imposição de custos pela coleta e disposição dos resíduos aos grandes geradores, instituição de impostos sobre embalagens, cobrança pela quantidade de resíduos domiciliares, bem como isenção em virtude de adoção de processos de segregação ou reciclagem a fundo perdido ou de forma subsidiada e o estabelecimento de metas de reciclagem para grandes geradores.¹⁰

A solução para o problema referente aos resíduos sólidos pode ser encontrada na proposta de Sachs¹¹ que considera a criação de um sistema de impostos sobre o consumo, de impacto relativamente pequeno no bolso do consumidor, mas que seriam revertidos para o desenvolvimento de políticas de conservação dos recursos naturais. Relativamente à conservação, a criação de um imposto talvez represente uma alternativa para amenizar a situação, mas não uma forma de resolvê-la de vez. A raiz do problema advém do poderio econômico das indústrias que ditam os preços e compram o material coletado conforme suas conveniências, sem qualquer intervenção do Estado.

O Brasil possui um sistema tributário com instrumentos que permitem a utilização de alíquotas diferenciadas para equipamentos e produtos, incentivando o reaproveitamento de materiais, sua utilização em produtos ou desestimulando a exploração de matéria prima virgem, a ineficiência na produção e consumo de produtos que causam prejuízo ao meio ambiente.

Uma diferenciação nas alíquotas poderia surtir efeito mais duradouro. A indústria que demanda matéria prima virgem, se tiver majorada a sua alíquota, recorrerá com mais interesse aos materiais recicláveis, em vez de ter necessidades supridas por exploração de novos recursos naturais. Torna-se imprescindível que sejam definidas estratégias governamentais legais para adoção desses mecanismos de incentivo ou desestímulo em todos os níveis e entes da federação. Bursztyn¹² considera essas políticas importantes vetores de apoio ao desenvolvimento sustentável, e, indutoras de comportamentos

¹⁰ CALDERONI, Sabetai. *Gestão de Resíduos Sólidos na América Latina e no Caribe: Instrumentos econômicos para políticas públicas*. Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento – PNUD, Ministério do Meio Ambiente. Brasília, 2001, p. 18.

¹¹ SACHS, Ignacy. *Estratégias de Transição para o Século XXI: Desenvolvimento e meio ambiente*. São Paulo, Nobel, 1993, p. 81.

¹² BURSZTYN, Marcel. *Políticas Públicas para o Desenvolvimento Sustentável in A Dificil Sustentabilidade – Políticas energéticas e Conflitos Ambientais*, Rio de Janeiro, Garamond, 2001, p. 71.

coerentes com o imperativo de qualidade ambiental. Para isso, o Estado deve atuar, ainda que indiretamente, por meio de instrumentos econômicos (sistema tributário e de crédito, condicionados a critérios ambientais) e normativos/legais. E deve, também, se valer *de mecanismos contratuais, onde a função pública seja de mediação, mas assegurando validade de pactos, como é o caso dos sistemas de certificação legitimados pela credibilidade.*

Para Sachs¹³ os subsídios *bem dimensionados podem ter um importante papel na promoção de padrões de aproveitamento de recursos sustentáveis.* A decisão de conceder benefícios fiscais ao setor de reciclagem vai ao sentido de promover a estruturação de um segmento que atende aos preceitos do desenvolvimento sustentável.

3. Benefícios fiscais ambientais e os limites da Lei de Responsabilidade Fiscal

A Constituição Federal atribuiu novas responsabilidades aos municípios referentes à promoção de programas e políticas públicas, visando à melhoria da qualidade de vida nas cidades. O inciso VI do artigo 23 estabelece a competência legislativa comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, para legislar sobre o meio ambiente e combater a poluição em qualquer de suas formas nos limites estabelecidos. Tal dispositivo vem reforçado pelo inciso V do artigo 225, ressaltando que para assegurar a efetividade do direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, impõe que o Poder Público deve controlar a produção, a comercialização e o emprego de técnicas, métodos e substâncias que comportem risco para a vida, a qualidade de vida e o meio ambiente.

O direcionamento constitucional, consagrando a autonomia e competências aos municípios, estimulou a formulação de diversas políticas públicas em âmbito local.¹⁴ A possibilidade dos municípios elaborarem suas próprias leis orgânicas facilitou a inserção do planejamento em sua realidade política e socioambiental. Com isso, vem ocorrendo, cada vez mais, um convencimento dos governantes de que a esfera local é o lugar mais apropriado para a prática de uma gestão ambiental mais efetiva e participativa, capaz de reverter o atual quadro caótico presente na maioria das grandes cidades brasileiras, mediante um novo modelo de desenvolvimento urbano e ambientalmente sustentável.¹⁵

¹³ SACHS, Ignacy. *Caminhos para o Desenvolvimento Sustentável*. Paula Yone Stroba (org.), Rio de Janeiro, Garamond, 2002, p. 56.

¹⁴ Em algumas cidades brasileiras como São Paulo, Belo Horizonte, Vitória, Porto Alegre, Curitiba, Santos e Rio de Janeiro, a administração municipal incluiu em seus projetos algumas ações voltadas aos princípios de desenvolvimento urbano sustentável.

¹⁵ MENEZES, C. L. *Emergência e evolução da política ambiental urbana no Brasil: do estado novo à nova república*. Revista de Administração Pública. Rio de Janeiro, v. 31, n. 1, jan./fev. 1997, p. 70-95.

No município, uma gestão ambiental integrada deve levar em consideração diversas dimensões (econômica, social, cultural e ambiental), incluindo o fortalecimento de cooperações intermunicipais e a participação da população na definição de prioridades associadas às práticas de gestão ambiental que devem envolver planejamento, controle, acompanhamento e comunicação permanentes.¹⁶

Assim, pode-se afirmar que a gestão do meio ambiente urbano representa, um desafio complexo que, além de levar em consideração a preservação dos recursos naturais, deve também assegurar condições de vida digna à população, propiciando que parcelas da sociedade não sejam excluídas do processo de desenvolvimento das cidades.

As normas jurídicas tributárias, quando utilizadas como incentivos para determinados comportamentos econômicos, revelam-se instrumentos potencialmente aptos para alcançar finalidades do Estado, por meio de políticas extrafiscais.

A função extrafiscal do tributo e outras formas de benefícios ou tratamentos diferenciados, empregados no âmbito tributário, são formas intencionais de se usar a tributação de sorte a interferir nas atividades econômicas. Desse modo, Raimundo Bezerra Falcão, aponta que a extrafiscalidade é a atividade financeira que o Estado exercita sem o fim precípua de obter recursos para o seu erário, para o fisco, mas sim com vistas a ordenar ou reordenar a economia e as relações sociais.¹⁷ José Casalta Nabais, afirma que a extrafiscalidade pode ser traduzida como um conjunto de normas que tem por finalidade dominante a consecução de resultados econômicos ou sociais, por meio da utilização do instrumento fiscal, e não a obtenção de receitas para fazer face às despesas públicas.¹⁸

Por sua vez, destaca Geraldo Ataliba, que a extrafiscalidade configura-se pelo *emprego deliberado do instrumento tributário para finalidades não financeiras, mas regulatórias de comportamentos sociais, em matéria econômica, social e política*.¹⁹

Os incentivos fiscais para a proteção ambiental merecem destaque. Neste ponto, entretanto, uma ponderação deve ser feita. O incentivo fiscal não pode ser criado para que particulares realizem aquilo a que estão, por lei e pela Constituição, obrigados a

¹⁶ NUNESMAIA, M. F. *A gestão de resíduos urbanos e suas limitações*. Revista Baiana de Tecnologia, Salvador, v. 17, n. 1, jan./abr. 2000, p. 1120-129.

¹⁷ FALCÃO, Raimundo Bezerra. *Tributação e mudança social*. Rio de Janeiro: Forense, 1981, p. 196.

¹⁸ NABAIS, José Casalta. *O dever fundamental de pagar impostos: contributo para a compreensão constitucional do Estado fiscal contemporâneo*. Coimbra: Almedina, 2009, pág. 629.

¹⁹ ATALIBA, Geraldo. *Sistema constitucional tributário brasileiro*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1966, p. 151.

cumprir, permanentemente.²⁰ Assim, quando empregados adequadamente, os benefícios ambientais neutralizam as supostas perdas de arrecadação.

A edição da Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar nº 101, de 04 de maio de 2000), marca a introdução de uma exigência legal na gestão das finanças públicas balizadas pela responsabilidade dos gestores públicos de todos os poderes, órgãos públicos e entes da federação, representando avanço na administração dos recursos financeiros que os contribuintes recolhem aos cofres públicos.

A responsabilidade na gestão fiscal pressupõe uma ação planejada e transparente, onde se previnem os riscos e corrigem desvios capazes de afetar o equilíbrio das contas públicas, utilizando mecanismos que visem o cumprimento de metas de resultados na realização de receitas e execução de despesas, obedecendo aos limites e condições a renúncia de receita e a aumento de despesas.

A Lei de Responsabilidade Fiscal veio atender a necessidade de buscar o equilíbrio fiscal, criando princípios norteadores quanto ao endividamento público e a expansão dos gastos governamentais, instituindo procedimentos prévios para assegurar o cumprimento das metas fiscais a serem atingidas. Estabelece que a indisciplina de qualquer administrador, em qualquer esfera de governo, que resultar em um desequilíbrio fiscal do seu ente será devidamente responsabilizada por meio de sanções institucionais.

A Lei em questão tem por objetivo o combate ao desperdício de dinheiro público bem como estabelece uma política de gestão responsável. Prescreve o artigo 11, que constituem requisitos essenciais da responsabilidade e na gestão fiscal a previsão e efetiva arrecadação de todos os tributos da competência constitucional do ente da Federação. Desta forma, houve um maior rigor no controle dos incentivos fiscais concedidos pela Administração pública federal, distrital, estadual e municipal.

Referida Lei, trata-se de verdadeiro código de conduta para os administradores públicos, uma vez que visa estabelecer normas de gestão eficiente de recursos públicos bem como inibir outras ações contra o erário, no âmbito do governo federal, estadual e municipal. É, portanto, mais um mecanismo de controle da unidade nacional, protegendo o pacto federativo ao determinar limitações na concessão ou ampliação de incentivos fiscais.

Em harmonia com o artigo 11²¹, destaca-se o artigo 14 que dispõe sobre as limitações na concessão ou ampliação dos benefícios fiscais como um importante

²⁰ O incentivo fiscal ambiental não pode ser concebido como um *favor*, mas uma *despesa pública* do Estado para que o particular possa substituí-lo com mais eficácia onde sua presença seja imprescindível. TORRES, Heleno Taveira. *Descompasso entre as políticas ambiental e tributária*, In Consultor Jurídico, www.conjur.com.br/2012-jun-20/consultor-tributario-descompasso-entre-politicas-ambiental-tributaria#_ftn1.

controle desses mecanismos de exoneração fiscal. Assim, a renúncia das receitas tributárias, é possível mediante a estimativa do impacto orçamentário-financeiro no exercício em que deva iniciar a sua vigência e nos dois seguintes, observando o disposto na Lei de Diretrizes Orçamentárias entre outras considerações. De igual modo, a proposta de renúncia deverá estar acompanhada de medidas de compensação, no período mencionado, por meio de aumento de receita tributária, mediante a elevação de alíquotas, ampliação da base de cálculo, majoração ou criação de outro tributo. Assim, pode considerar a Lei de Responsabilidade Fiscal como um dos instrumentos legislativos para controle da receita pública.

A Política Nacional dos Resíduos Sólidos, estabelecida pela Lei nº 12.305/2010, é um avanço para a regularização do manuseio dos resíduos sólidos em todos os níveis. Considerando a aplicação desta legislação, por intermédio de políticas públicas, de tecnologia e os novos conceitos na área de manejo dos resíduos sólidos, a contribuição para o desenvolvimento econômico se traduzirá em desenvolvimento sustentável, que deve ser uma meta a ser alcançada pela administração pública e pela sociedade. E, conforme destaca o artigo 44 da referida Lei, a União, Estados, Distrito Federal e Municípios no âmbito de suas competências, poderão conceder incentivos fiscais, financeiros e creditícios, desde que, respeitadas as limitações da Lei de Responsabilidade Fiscal.

Além disso, há que ser observado também as diretrizes e objetivos do Plano Plurianual, as metas e as prioridades fixadas pelas leis orçamentárias no limite das disponibilidades propiciadas pelas leis orçamentárias anuais.

4. Políticas Públicas de Incentivos Fiscais como instrumentos da Política Nacional de Resíduos Sólidos

Política pública deve ser compreendida como um conjunto de atuações do Poder Público e não como ato ou atos isolados. Como esclarece Fábio Konder Comparato²², toda política pública, como programa de agir, envolve uma meta a ser alcançada e um conjunto ordenado de meios ou instrumentos (pessoais, institucionais e

²¹ Este artigo tem sido questionado sobre sua constitucionalidade. Afirma Betina Treiger Gruppenmacher que tal dispositivo *afrontou irreversivelmente o Texto Constitucional, na medida em que estabeleceu restrição à prerrogativa constitucional das pessoas políticas de Direito Público. Lei de Responsabilidade Fiscal: Competência Tributária. Arrecadação e Renúncia. In ROCHA, Valdir de Oliveira (Coord.) Aspectos Relevantes da Lei de Responsabilidade Fiscal. São Paulo: Dialética, 2001, p. 14.*

²² COMPARATO, Fábio Konder. O Ministério Público na defesa dos direitos econômicos, sociais e culturais. *Revista da Faculdade de Direito da UFMG*, Belo Horizonte, nº 40, pág.72/73. Também do mesmo autor: Ensaio sobre o juízo de constitucionalidade de políticas públicas. *Revista de Informação Legislativa*, Brasília, ano 35, nº134, abr./jun. 1998.

financeiros), tais como leis, regulamentos, contratos e atos administrativos. Nessa mesma trilha Cristiane Derani²³, afirma que política pública é um conjunto de ações coordenadas pelos entes estatais, em grande parte, por eles realizadas destinadas a alterar as relações sociais existentes.

É inegável que o aumento do consumo de produtos industrializados, principalmente de produtos eletrônicos, está prejudicando a sadia qualidade de vida e o bem estar dos seus cidadãos. Diante desta constatação, é salutar a análise da implementação dos tributos ecológicos como forma de diminuir a poluição ambiental. Com isso, se mostra necessária a intervenção do Estado a fim de proteger os interesses coletivos a um meio ambiente ecologicamente equilibrado através da tributação ambiental. Atualmente discutem-se os mecanismos econômicos de políticas públicas que possam conciliar desenvolvimento econômico com a sustentabilidade ambiental em todos os âmbitos da federação.

Desta forma, o Estado deve intervir na economia utilizando tributos que vislumbram a proteção ambiental, com o intuito de obrigar os agentes econômicos a suportar as externalidades negativas em razão de suas atividades econômicas poluidoras, e por outro lado estimular por meio de incentivos fiscais que os agentes econômicos desenvolvam comportamentos que não agridem o meio ambiente.

Na década de 90, diversos países da Europa adotaram alguma forma de tributação ecológica, destacando-se entre elas a tributação de resíduos sólidos,²⁴ que pretende auxiliar na adoção de políticas de reciclagem e tecnologia limpas. Essas iniciativas estão inseridas no sentido de coerência sistêmica, na ideia de que o sistema nacional como um todo deve ser autossustentável, buscando a criação de um mercado verde.²⁵

A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios poderão conceder incentivos fiscais visando a não poluição do meio ambiente, no âmbito de suas competências tributárias e em atendimento à Lei de Responsabilidade Fiscal. Desta forma, os

²³ - DERANI, Cristiane. Política pública e norma política. *Revista da Faculdade de Direito – UFPR*, 41, 2004, p. 22.

²⁴ Além da tributação dos resíduos sólidos, os países europeus adotaram também a taxação de carbono: trata-se de um tributo incidente sobre a utilização de energia a partir de determinado nível de intensidade, sendo aplicável especialmente ao comércio e indústrias, tais como em aquecimento. Preveem estas legislações que as indústrias intensivas em uso de energia possuam uma isenção de até 98% da tributação de carbono, existindo igualmente benefícios para as indústrias que firmarem acordos em investimento em eficiência energética. Igualmente, verificou-se a tributação de dióxidos: trata-se de um caso de tributação complementar à tributação do carbono, imposta, inclusive, por exigências internacionais e ainda a tributação de solventes clorinados que são altamente danosos à camada de ozônio e aos lençóis freáticos, conforme estudos de Felipe Amorim Reis. *Os Tributos como forma de proteção ambiental* www.diaadianews.com.br/artigos/673/os-tributos-como-forma-de-protecao-ambiental

²⁵ REIS, Felipe Amorim. *Os Tributos como forma de proteção ambiental*, in <http://www.diaadianews.com.br/artigos/673/os-tributos-como-forma-de-protecao-ambiental>

incentivos fiscais seriam um estímulo aos contribuintes por realizarem condutas voltadas à proteção ambiental e para não realizarem condutas poluidoras.

O Art. 8º da Lei nº 12.305/2010 estabelece no inciso IX que os incentivos fiscais, financeiros e creditícios são instrumentos da Política Nacional de Resíduos Sólidos, entre outros mencionados no artigo em questão²⁶. Referido artigo possibilita à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios criarem normas para ampliar as hipóteses de incentivos fiscais e creditícios para as atividades de reutilização, ao tratamento e à reciclagem de resíduos sólidos produzidos no território nacional, para 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, e para as empresas dedicadas a limpeza urbana e atividades a ela relacionadas. Tais concessões devem estar em sintonia com a Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar nº 101/2000), bem como com as diretrizes e objetivos do respectivo plano plurianual, as metas e as prioridades fixadas pelas leis de diretrizes orçamentárias e no limite das disponibilidades propiciadas pelas leis orçamentárias anuais.²⁷ Este inciso deve ser interpretado em conjunto com seu artigo 44, no tocante às limitações à Lei de Responsabilidade Fiscal.

O poder público poderá instituir medidas indutoras e linhas de financiamento para atender, prioritariamente, às iniciativas de tratam o art. 42.²⁸

A Lei nº 12.305/10 determina também que os fabricantes e comerciantes de agrotóxicos, pilhas e baterias, pneus, óleos lubrificantes, lâmpadas e eletroeletrônicos devem implementar sistemas de logística reversa. As empresas citadas na lei

²⁶ Referido artigo destaca também a coleta seletiva, os sistemas de logística reversa e outras ferramentas relacionadas à implementação da responsabilidade compartilhada pelo ciclo de vida dos produtos, o incentivo à criação e ao desenvolvimento de cooperativas ou de outras formas de associação de catadores de materiais reutilizáveis e recicláveis, 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, a educação ambiental entre outros instrumentos.

²⁷ Por sua vez o art. 43 destaca que no fomento ou na concessão de incentivos creditícios destinados a atender diretrizes desta Lei, as instituições oficiais de crédito podem estabelecer critérios diferenciados de acesso dos beneficiários aos créditos do Sistema Financeiro Nacional para investimentos produtivos.

²⁸ Como medidas indutoras, refere-se: a prevenção e redução da geração de resíduos sólidos no processo produtivo; o desenvolvimento de produtos com menores impactos à saúde humana e à qualidade ambiental em seu ciclo de vida; a implantação de infraestrutura física e aquisição de equipamentos para cooperativas ou outras formas de associação de catadores de materiais reutilizáveis e recicláveis formadas por pessoas físicas de baixa renda; o desenvolvimento de projetos de gestão dos resíduos sólidos de caráter intermunicipal ou regional; a estruturação de sistemas de coleta seletiva e de logística reversa; a descontaminação de áreas contaminadas, incluindo as áreas órfãs; a desenvolvimento de pesquisas voltadas a tecnologias limpas aplicáveis aos resíduos sólidos; o desenvolvimento de sistemas de gestão ambiental e empresarial voltados à melhoria dos processos produtivos e ao reaproveitamento dos resíduos entre outros.

devem viabilizar a coleta dos resíduos, entregues pelo consumidor, devendo encaminhar esses resíduos para reaproveitamento ou para a destinação final ambientalmente adequada.

Desde a aprovação da Política Nacional de Resíduos Sólidos em 2010, fabricantes e comerciantes ainda encontram dificuldade em articular acordos setoriais de cooperação e se ressentem da falta de incentivos fiscais para recolher e reciclar²⁹. Maria Cristina Frias escreve que diversos empresários entendem que a ideia da Política de Resíduos Sólidos é muito boa, mas os incentivos fiscais não estão sendo atendidos. Comentam desde o crédito presumido ao sistema de coleta seletiva pelos Municípios bem como a questão de receber produtos para reciclar vindos de outros Estados. Um dos setores que avançam na coleta de resíduos é o de fabricantes de agrotóxicos. Em 2002 foi criado o Instituto Nacional de Processamento de Embalagens Vazias (INPEV), que recolhe e encaminha de 90% a 95% das embalagens vendidas. O Instituto promove a reciclagem de produtos com parceiros e em uma unidade em Taubaté (SP), com capacidade para processar 6.000 toneladas de plástico, trazendo como exemplo.³⁰

As políticas públicas de incentivos fiscais no Brasil sobre material reciclado ainda são muito incipientes. Alguns exemplos, a seguir serão expostos.

O Estado de Tocantins, pela Lei nº 1.095/1999 abriu uma perspectiva para o segmento de reciclagem de resíduos sólidos, ao isentar do Imposto sobre Circulação de Mercadorias por 25 anos, nas operações internas de saídas de papelão usado, sucatas de metais, plásticos, vidros e outros resíduos sólidos, para os contribuintes cadastrados no Programa Estadual de Coleta Seletiva do Lixo – LIXOBOM. Desta forma, é concedido crédito fiscal presumido, no percentual de 100% do valor do ICMS, para as indústrias que se instalarem no Estado até o final de 2015.

O Decreto nº 7.619/2011 ao regulamentar os artigos 5º e 6º da Lei nº 12.375/2010, determina que os estabelecimentos industriais façam jus, até 31 de dezembro de 2014, a crédito presumido do IPI – Imposto sobre Produtos Industrializados na aquisição de resíduos sólidos a serem utilizados como matérias-primas ou produtos intermediários na fabricação de seus produtos. Para se beneficiar, a empresa deve comprar os resíduos sólidos diretamente de cooperativas de catadores de materiais recicláveis, constituídas por no mínimo 20 pessoas físicas, sendo vedada, neste caso, a participação de pessoas jurídicas.

²⁹ Maria Cristina Frias. *Política de resíduo sólido se ressentem da falta de incentivo*, em 28/03/2013. In <http://pib.socioambiental.org/pt/noticias?id=125653>

³⁰ FRIAS, Maria Cristina. *Política de resíduo sólido se ressentem da falta de incentivo*, em 28/03/2013. In <http://pib.socioambiental.org/pt/noticias?id=125653>

A compra dos resíduos sólidos será comprovada na nota fiscal de entrada emitida pelo estabelecimento industrial que adquiriu os resíduos sólidos. O crédito presumido será apurado pelo adquirente mediante a aplicação da alíquota da TIPI, a que estiver sujeito o produto final resultante do aproveitamento dos resíduos sólidos, sobre percentuais que podem variar de 10% a 50% sobre o valor do resíduo sólido, sendo: a) 50%, no caso dos resíduos sólidos classificados na posição 39.15 e no código 7001.00.00 da TIPI; b) 30%, no caso dos resíduos sólidos classificados nas posições 47.07 e 72.04 da TIPI; ou c) 10%, no caso dos resíduos sólidos classificados nos códigos 7404.00.00, 7503.00.00, 7602.00.00, 7802.00.00 e 7902.00.00 da TIPI.³¹

O aproveitamento do crédito presumido dar-se-á, exclusivamente, por sua dedução com o IPI devido nas saídas do estabelecimento industrial de produtos que contenham os resíduos sólidos. Destaca o Decreto em questão que é vedada a escrituração do crédito presumido quando os produtos que contenham os resíduos sólidos saírem do estabelecimento industrial com suspensão, isenção ou imunidade do IPI.

Com a edição do Decreto nº 7.619/2011, houve um avanço representativo com a previsão dos incentivos fiscais, tornando mais atrativo para a indústria, a utilização de matéria-prima reciclada. No entanto, com esta a medida andou bem o poder público, incentivando a reutilização e reciclagem de produtos sólidos utilizados como insumos no processo produtivo, em sintonia com os comandos constitucionais. Só que o tratamento diferenciado desestimula certos setores da economia. Isto porque a Associação Brasileira de Normas Técnicas (ABNT) define resíduos sólidos como sendo resíduos nos estados sólidos e semissólidos, que resultam de atividades da comunidade de origem: industrial, doméstica, de serviços de saúde, comercial, agrícola, de serviços de varrição, conforme afirmam Milton Fontes e Victor Penitente Trevizan.³²

O problema surge quando a própria lei delegou ao Poder Executivo, a regulamentação de quais materiais, entendidos como resíduos sólidos, são passíveis de viabilizar o direito ao crédito presumido de IPI. O Decreto nº 7.619/2011 apresenta o resíduo

³¹ O valor do crédito presumido apurado deverá: a) constar de nota fiscal de entrada emitida pelo estabelecimento industrial adquirente dos resíduos sólidos; e b) ser escriturado no item 005 do quadro "Demonstrativo de Créditos" do Livro Registro de Apuração do IPI, modelo 8, observando-se ainda as demais regras de escrituração constantes da legislação do imposto.

³² Consideram-se também resíduos sólidos os lodos provenientes de sistemas de tratamento de água, aqueles gerados em equipamentos e instalações de controle de poluição, bem como determinados líquidos, cujas particularidades tornem inviável o seu lançamento na rede pública de esgotos ou corpo de água, ou exijam para isso soluções técnicas e economicamente inviáveis em face à melhor tecnologia disponível. FONTES, Milton; TREVIZAN, Victor Penitente. *Incentivo Fiscal e Política de Resíduos. In* <https://conteudoclippingmp.planejamento.gov.br/cadastros/noticias/2012/5/10/incentivo-fiscal-e-politica-de-residuos-solidos/>

sólido como sendo os materiais que podem ser inseridos novamente no ciclo da produção industrial. Mas de forma restritiva, elenca com base na referida definição, quais são os resíduos sólidos capazes de proporcionar o incentivo fiscal.³³

Conforme o tipo de resíduo, o Decreto em questão, estabelece que o crédito presumido seja calculado com base no percentual de 50% a 10% aplicado sobre o valor da aquisição para cálculo do crédito, conforme a alíquota prevista na TIPI, conforme já demonstrado, para o produto final da fabricação. Há, portanto, tratamento diferenciado entre os diversos resíduos, p que não estimula certos setores da economia.³⁴

Outro problema é que o crédito presumido será calculado mediante a aplicação de alíquota constante na TIPI, a que estiver sujeito o produto final, resultante do aproveitamento dos resíduos sólidos. Como na TIPI há produtos com conotação não tributados ou tributados com alíquota zero, não será possível a utilização do crédito presumido. Mas grave ainda, é a vedação do crédito na hipótese de o produto final que contenha resíduo sólido ser objeto de saída com suspensão e isenção bem como a utilização do crédito presumido do IPI somente com o próprio IPI a pagar, afastada a possibilidade de compensação com outros tributos federais, o que desestimula a aplicação da Política Nacional de Resíduos Sólidos, defendem Fontes e Trevizan.³⁵

Em termos de propostas legislativas, o Projeto de Lei nº 2551/2011, do deputado federal Jhonatan de Jesus (PRB-RR), prevê dedução do Imposto de Renda Pessoa Física das despesas efetuadas com a coleta e a entrega de produtos geradores de resíduos sólidos que demandem logística reversa em postos de coleta específica, devidos por fabricantes, importadores ou órgãos públicos competentes, que trata a Lei nº 12.305/2010. Pela proposta, o Poder Executivo terá o prazo de 90 dias, a partir da data em que a lei entrar em vigor, para regulamentar o benefício fiscal, e deve respeitar o limite máximo de 10% do imposto devido. Desta forma estará disseminando na sociedade as medidas

³³ São eles os oriundos de produtos de plástico, papel, vidro, ferro fundido, ferro, aço, cobre, níquel, alumínio, chumbo e zinco, deixando de lado outros tipos resíduos de importância, como resíduos de óleos, borrachas, solventes, da construção civil, madeira, bagaço de cana, areia de fundição, minerais não metálicos, matérias têxteis, entre outros. FONTES, Milton; TREVIZAN, Victor Penitente. *Incentivo Fiscal e Política de Resíduos*. In <https://conteudoclipppingmp.planejamento.gov.br/cadastros/noticias/2012/5/10/incentivo-fiscal-e-politica-de-residuos-solidos/>

³⁴ O caso das aparas de plástico e vidro, por exemplo, que contam com o percentual de 50% de base de cálculo de crédito presumido, enquanto que os resíduos de alumínio contam com o percentual de 10%. Provavelmente, o legislador quis fomentar maior reciclagem/aproveitamento para os resíduos de plástico e de vidro, uma vez que o resíduo de alumínio possui alto nível de reciclagem por possuir valor expressivo em virtude da procura de mercado.

³⁵ FONTES, Milton; TREVIZAN, Victor Penitente. *Incentivo Fiscal e Política de Resíduos*. In <https://conteudoclipppingmp.planejamento.gov.br/cadastros/noticias/2012/5/10/incentivo-fiscal-e-politica-de-residuos-solidos/>

previstas na Política Nacional de Resíduos Sólidos e pode criar uma cultura de coleta e reciclagem, especialmente dos produtos que trazem grandes danos ao meio ambiente, com a mudança de hábitos da população, que consome cada vez mais produtos industrializados, e que conseqüentemente provocam aumento de resíduos sólidos.³⁶

Tramita no Senado Federal o Projeto de Lei nº 187/2012, de autoria do Senador Paulo Bauer (PSDB-SC), que permitirá o desconto no Imposto de Renda de 6% para pessoas físicas e 4% jurídicas, que contribuirão com projetos relacionados à reciclagem de resíduos sólidos. O acesso ao benefício estará condicionado, em cada caso, à aprovação do Poder Executivo e também à comprovação da aplicação dos recursos do ano-calendário. Só metade do valor das doações poderá ser convertida em incentivo fiscal. O texto do projeto ainda proíbe que as empresas deduzam essas doações para o lucro real e para o cálculo da Contribuição Social sobre Lucro Líquido (CSLL)³⁷.

Mesmo anterior ao Plano Nacional de Resíduos Sólidos, em Minas Gerais, a Lei Estadual nº 13.803/2000, incentiva as administrações municipais a buscar soluções para os problemas socioambientais que se relacionam com os resíduos sólidos urbanos. Tal instrumento legal define a redistribuição aos municípios de parcela de um quarto da receita arrecadada pelo Imposto sobre Operações Relativas à Circulação de Mercadorias e sobre Prestações de Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação (ICMS), permitindo que eles se beneficiem desses recursos, por meio da apresentação de projetos em várias áreas, inclusive meio ambiente e saneamento. Com essa Lei, o repasse de parte dos 25% do total arrecadado pelo Estado e pertencente aos municípios, como definido pelo inciso II do parágrafo único do artigo 158 da Constituição Federal, não leva em conta a arrecadação de cada um deles, mas os investimentos realizados pelas prefeituras em saúde, educação, meio ambiente e saneamento, agricultura e preservação do patrimônio histórico e cultural. Segundo a Fundação Estadual do Meio Ambiente-FEAM (1998), Minas Gerais foi um dos primeiros Estados brasileiros a conceder esse tipo de incentivo para investimentos no campo do saneamento ambiental.

³⁶ Referido Projeto encontra-se tramitando na Comissão de Finanças e Tributação desde abril de 2013.

³⁷ O Projeto está em sintonia com o inciso IX, do artigo 8º d a Lei 12.305/2010, que criou a Política Nacional de Resíduos Sólidos, descrevendo no artigo 8o, inciso IX, a previsão de incentivos fiscais, financeiros e creditícios. Segundo a Exposição de Motivos, o presente projeto não aumenta a renúncia fiscal da União, não demandando medidas de adequação à Lei de Responsabilidade Fiscal. Isso porque a possibilidade de dedução estará contida dentro dos mesmos limites agregados hoje oferecidos ao contribuinte para doações à Lei Rouanet, à Lei do Audiovisual, aos Fundos dos Direitos da Criança e do Adolescente e a patrocínios e doações no apoio direto a projetos desportivos previamente aprovados pelo Ministério do Esporte. O Projeto encontra-se em análise na Comissão de Meio Ambiente, Defesa do Consumidor e Fiscalização e Controle do Senado deste março de 2013.

É possível afirmar que o apoio do ICMS ecológico, na modalidade tratamento e disposição dos resíduos sólidos domésticos, atende aos objetivos propostos, atestando o acerto, por parte de Minas Gerais, na implementação de um sistema de gestão ambiental de Resíduos Sólidos Urbanos, calcado no princípio do tipo protetor-recebedor. Torna-se necessário, porém, abranger número maior de municípios no programa e a implementação de sistemas que visem à melhoria contínua da operação dos aterros sanitários e das usinas de tratamento e reciclagem que têm financiamento do ICMS ecológico.³⁸

Tais exemplificações de incentivos fiscais concedidos bem como os projetos de lei em andamento, demonstram ainda, tímidas atitudes para a coleta e manejo dos resíduos sólidos. Outras iniciativas, tanto do poder público, em face de políticas de extrafiscalidade, pelas iniciativas de empresas e de organizações não governamentais, serão sempre bem vindas, aliadas à educação ambiental e à conscientização da população na diminuição do consumo exagerado de produtos que produzem resíduos sólidos.

5. Instituição de taxa ou tarifa de coleta e de manejo de resíduos sólidos urbanos

Segundo a Pesquisa Nacional de Saneamento Básico realizada em 2008, 61% dos municípios brasileiros não cobra da população taxa ou tarifa pelos serviços envolvidos no manejo de resíduos sólidos urbanos. Isso pode representar dificuldades à sustentabilidade dos sistemas de resíduos sólidos, em face da limitação orçamentária dos municípios para arcar com os custos de operação e manutenção dos resíduos sólidos urbanos.

A cobrança pelos serviços de manejo de resíduos sólidos urbanos é sistematicamente tratada na legislação e em normativos internos da FUNASA. A Lei nº 11.445/2007, que estabelece as Diretrizes Nacionais do Saneamento Básico, no artigo 29, já previa a possibilidade de se proceder à instituição de taxas ou tarifas para recuperação dos custos incorridos na prestação do serviço de limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos urbanos.³⁹

A Lei 12.305/2010 que institui a Política Nacional de Resíduos Sólidos, em seu Art. 19, inciso XIII, determina que o plano municipal de gestão integrada de

³⁸ - PRADO FILHO, José Francisco; SOBREIRA, Frederico Garcia. *Desempenho Operacional e ambiental de unidades de reciclagem e disposição final de resíduos sólidos domésticos financiadas pelo ICMS ecológico de Minas Gerais*. Rev. Eng. Sanit. Ambiental. Vol.12 - Nº 1 - jan/mar 2007, 52-6, p. 52/3.

³⁹ Art. 29. Os serviços públicos de saneamento básico terão a sustentabilidade econômico-financeira assegurada, sempre que possível, mediante remuneração pela cobrança dos serviços: [...]. II - de limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos urbanos: taxas ou tarifas e outros preços públicos, em conformidade com o regime de prestação do serviço ou de suas atividades.

resíduos sólidos deve conter sistema de cálculo dos custos da prestação dos serviços públicos de limpeza urbana e de manejo de resíduos sólidos, bem como a forma de cobrança desses serviços, observada a Lei 11.445/2007. O Decreto 7.404/2010, que regulamenta a Lei 12.305/2010, em seu Art. 4º, inciso XI, estabelece como competência do Comitê Interministerial da Política Nacional de Resíduos Sólidos em contribuir, por meio de estudos específicos, com o estabelecimento de mecanismos de cobrança dos serviços de limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos urbanos pelos seus respectivos titulares.⁴⁰

Apesar da previsão legislativa da cobrança de taxa ou tarifa pelo manejo de resíduos sólidos urbanos, verifica-se que na maioria dos municípios brasileiros ela não foi instituída. A instituição de taxa ou tarifa, trata-se de uma das alternativas para dar sustentabilidade financeira aos municípios para dar frente às ações dos Planos de Gestão Integrada de Resíduos Sólidos, nos termos da Política Nacional para esta finalidade.

É importante que os municípios tenham conhecimento de todas as fontes de recursos para a gestão de resíduos e dos custos para a coleta. O município deve efetuar estudos para que a implantação do Plano Municipal de Gestão Integrada de Resíduos Sólidos, levando em consideração os custos e verificando as viabilidades de implementação.

Muitos municípios utilizam a arrecadação de receita para a gestão de resíduos sólidos por meio de taxas embutidas no Imposto Predial e Territorial Urbano (IPTU). Essa taxa apresenta-se de forma fixa, não variando de acordo com a quantidade de lixo produzido. Uma das grandes deficiências desse tipo de cobrança é que, por ser cobrado um valor fixo, nem sempre é garantida a cobertura dos custos operacionais, de coleta, transporte, triagem, destinação e investimentos que apresentam variações de acordo com a produção. Além disso, a receita do IPTU, não está vinculada diretamente à gestão de resíduos sólidos municipais. Assim, a taxa específica para a gestão dos resíduos é relacionada a essa atividade e não é utilizada pelos percentuais obrigatórios de outras rubricas.⁴¹

⁴⁰ A publicação da FUNASA – Fundação Nacional da Saúde - Orientações Técnicas para Apresentação de Projetos de Resíduos Sólidos Urbanos, de 2006, em seu item 2.2.1, determina que o memorial descritivo dos projetos deve conter, entre diversas outras informações, o sistema de cobrança dos serviços de limpeza urbana. Devem ser elencados os critérios e a modalidade de cobrança (taxa, tarifa, contribuição, etc.), os valores cobrados e o nível de participação do tesouro municipal na manutenção e operação do sistema. No item 5 do documento, é abordada a questão da sustentabilidade dos sistemas de resíduos sólidos. O ponto 5.2 – custeio da operação e manutenção do sistema – trata dos custos e da forma de financiamento da operação e manutenção do sistema: 5.2.2. Forma de financiamento dos custos de operação e manutenção do sistema.

⁴¹ *Formas Diretas de Arrecadação*. Sindicato das Empresas de Limpeza Urbana do Estado de São Paulo e a Associação Brasileira de Resíduos Sólidos e Limpeza Pública solicitaram da PricewaterhouseCoopers a elaboração de um guia sobre resíduos sólidos. http://www.ablp.org.br/pdf/Guia_PNRS_11_alterado.pdf

6. Conclusões

O Direito Tributário pode ser uma importante ferramenta em um sistema de políticas públicas voltadas à criação de um meio ambiente sustentável, especialmente no que tange à legislação dos resíduos sólidos. Desta forma, se discute a necessidade de maior efetivação de políticas públicas na concessão de incentivos fiscais adequados aos resíduos sólidos, desde a edição da Lei nº 12.305/2010, tanto na legislação federal, quanto estadual e municipal. Um dos desafios desta Lei refere-se à necessidade do controle do desperdício com o excesso de consumo pela sociedade, a educação ambiental e a coleta seletiva dos resíduos sólidos. Assim, reutilizar, reciclar e reduzir, é de responsabilidade de todos, tanto do poder público, do setor privado e da sociedade em geral. Compete a cada um cumprir seu papel para a melhoria da qualidade de vida, principalmente quanto ao reaproveitamento de resíduos e redução de poluição.

Mesmo considerando a efetividade de alguns incentivos fiscais destinados aos resíduos sólidos, pode-se afirmar que ainda são medidas tímidas realizadas para atender as exigências da Política Nacional de Resíduos Sólidos.

Para que os Municípios tenham sustentabilidade financeira para implantar os Planos Municipais de Gestão Integrada de Resíduos Sólidos, é viável a instituição de taxas ou tarifas, nos termos das legislações pertinentes, para a coleta e manejo dos resíduos sólidos urbanos.

É importante destacar a aplicação de instrumentos tributários voltados para redução do consumo, reaproveitamento de materiais e a preservação do meio ambiente. Considera-se relevante as isenções fiscais, os subsídios e os incentivos aos financiamentos de atividades com recursos dos tributos existentes ou que venham a ser criados, para apoiar a reciclagem de resíduos sólidos e outros que adotam tecnologias e meios de produção que preservam o meio ambiente.

7. Referências Bibliográficas:

- ATALIBA, Geraldo. *Sistema constitucional tributário brasileiro*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1966, p. 151.
- BASSO, Ana Paula. *Os Benefícios Fiscais em favor do Desenvolvimento Sustentável*. In Revista Direito e Desenvolvimento – a. 1, n. 2, julho/dezembro 2010, p. 47/48.
- BURSZTYN, Marcel. *Políticas Públicas para o Desenvolvimento Sustentável in A Dificil Sustentabilidade – Políticas energéticas e Conflitos Ambientais*, Rio de Janeiro, Garamond, 2001, p. 71.
- CALDERONI, Sabetai. *Gestão de Resíduos Sólidos na América Latina e no Caribe: Instrumentos econômicos para políticas públicas*. Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento – PNUD, Ministério do Meio Ambiente. Brasília, 2001, p. 18.

- CAVALCANTE, Denise Lucena. Reflexos sobre a tributação ambiental. *Revista Interesse Público*. Belo Horizonte: Fórum, n. 68, ano 13, jul./ago. 2011, p. 356-357.
- COMPARATO, Fábio Konder. Ministério Público na defesa dos direitos econômicos, sociais e culturais. *Revista da Faculdade de Direito da UFMG*, Belo Horizonte, nº 40, pág.72/73.
- COMPARATO, Fábio Konder. Ensaio sobre o juízo de constitucionalidade de políticas públicas. *Revista de Informação Legislativa*, Brasília, ano 35, nº134, abr./jun. 1998.
- DERANI, Cristiane. Aplicação dos Princípios do Direito Ambiental para o Desenvolvimento Sustentável: In: TÔRRES Heleno Taveira (Org.). *Direito tributário ambiental*. São Paulo: Malheiros, 2005, p. 642.
- DERANI, Cristiane. Política pública e norma política. *Revista da Faculdade de Direito – UFPR*, 41, 2004, p. 22.
- FALCÃO, Raimundo Bezerra. *Tributação e mudança social*. Rio de Janeiro: Forense, 1981, p. 196.
- FONTES, Milton; TREVIZAN, Victor Penitente. *Incentivo Fiscal e Política de Resíduos*. In <https://conteudoclipingmp.planejamento.gov.br/cadastrs/noticias/2012/5/10/>
- FREITAS, Vladimir Passos. *Os Resíduos Sólidos na civilização de consumo: Desafio para existência de um desenvolvimento sustentável*. In *Revista de Direito Econômico e Socioambiental*. Curitiba, Vol. 1, jan/jun. 2010, pág. 84.
- FRIAS, Maria Cristina. *Política de resíduo sólido se ressentido da falta de incentivo*, em 28/03/2013. In <http://pib.socioambiental.org/pt/noticias?id=125653>
- GRUPENMACHER, Betina Treiger. *Lei de Responsabilidade Fiscal: Competência Tributária. Arrecadação e Renúncia*. In ROCHA, Valdir de Oliveira (Coord.) *Aspectos Relevantes da Lei de Responsabilidade Fiscal*. São Paulo: Dialética, 2001, p. 14.
- MENEZES, C. L. *Emergência e evolução da política ambiental urbana no Brasil: do estado novo à nova república*. *Revista de Administração Pública*. Rio de Janeiro, v. 31, n. 1, jan./fev. 1997, p. 70-95.
- NABAIS, José Casalta. *O dever fundamental de pagar impostos: contributo para a compreensão constitucional do Estado fiscal contemporâneo*. Coimbra: Almedina, 2009, pág. 629.
- NUNESMAIA, M. F. *A gestão de resíduos urbanos e suas limitações*. *Revista Baiana de Tecnologia*, Salvador, v. 17, n. 1, jan./abr. 2000, p. 1120-129.
- PHILIPPI JUNIOR, A. et I. *Curso Interdisciplinar de Direito Ambiental*. São Paulo, Manole, 2005, p. 795.
- PRADO FILHO, José Francisco; SOBREIRA, Frederico Garcia. *Desempenho Operacional e ambiental de unidades de reciclagem e disposição final de resíduos sólidos domésticos financiadas pelo ICMS ecológico de Minas Gerais*. *Rev. Eng. Sant. Ambiental*. Vol.12 - Nº 1 - jan/mar 2007, 52-6, p. 52/3.
- REIS, Felipe Amorim. *Os Tributos como forma de proteção ambiental*, in www.diaadianews.com.br/artigos/673/os-tributos-como-forma-de-protecao-ambiental
- RIBEIRO, Maria de Fátima; FERREIRA, Jussara S. A. B. Nasser. *O papel do Estado no desenvolvimento econômico sustentável: reflexões sobre a tributação ambiental como instrumento de políticas públicas*. In: TÔRRES, Heleno T. (Org.). *Direito tributário ambiental*. São Paulo: Malheiros, 2005, p. 655.
- SACHS, Ignacy. *Caminhos para o Desenvolvimento Sustentável*. Paula Yone Stroba (org.), Rio de Janeiro, Garamond, 2002, p. 56.
- SACHS, Ignacy. *Estratégias de Transição para o Século XXI: Desenvolvimento e meio ambiente*. São Paulo, Nobel, 1993, p. 81.
- Sindicato das Empresas de Limpeza Urbana do Estado de São Paulo e a Associação Brasileira de Resíduos Sólidos e Limpeza Pública *Formas Diretas de Arrecadação*. In www.ablp.org.br/pdf/Guia_PNRS_11_alterado.pdf
- THOMAS, Janet M. *Economia ambiental: fundamento políticas e aplicações*. São Paulo: Cengage Learning, 2010, p. 24.
- TORRES, Heleno Taveira. *Descompasso entre as políticas ambiental e tributária*, In *Consultor Jurídico*, www.conjur.com.br/2012-jun-20/consultor-tributario-descompasso-entre-politicas-ambiental-tributaria#_ftn1

Bibliografia relacionada:

- ALTMANN, Alexandre. *Pagamento por serviços ambientais urbanos como instrumento de incentivo para os catadores de materiais recicláveis no Brasil*. Revista de Direito Ambiental, vol. 68, out/2012.
- ANDRADE, Rui Otávio Bernardes de et al. *Gestão ambiental: enfoque estratégico aplicado ao desenvolvimento sustentável*. 2. ed. São Paulo: Pearson, 2002.
- CALDERAN, Thanabi Bellenzier; MAZZARINO, Jane M.; KONRAD, Odorico. Consórcios intermunicipais para a gestão de resíduos sólidos domésticos e como elemento de desenvolvimento regional sustentável. *Revista de Direito Ambiental*, vol. 66, abr/2012.
- CASARA, Ana Cristina. *Sustentabilidade do Mecanismo de Desenvolvimento Limpo*, Dissertação. Mestrado em Direito PUC-PR, 2007.
- FERREIRA, Adriano Fernandes. *Resíduos Sólidos, Reciclagem e Tributação Ambiental Favorável como Forma de Proteção ao Desenvolvimento Sustentável do Município de Manaus, Estado do Amazonas*. In http://dap.ufam.edu.br/xixconic/xixconic/resumos/resumos/temaslivres/temaslivres_25.pdf
- FERREIRA, Reinaldo Martins. *TRIBUTAÇÃO ECOLÓGICA*, in http://www.abrepet.com.br/tributacao_ecologica.pdf
- FIORILLO, Celso Antonio Pacheco e FERREIRA, Renata Marques. *Direito Ambiental Tributário* – São Paulo: Saraiva, 2005.
- FIORILLO, Celso Antonio Pacheco. *Curso de Direito Ambiental Brasileiro* 11ª ed. São Paulo: Saraiva, 2010.
- FRAGA, Marcel Faria. *Panorama da geração de resíduos sólidos da construção civil em Belo Horizonte*. Disponível em: www.scrib.com/doc/734380.
- JOHN, V.M. *Reciclagem de resíduos na construção civil – contribuição à metodologia de pesquisa e desenvolvimento*. São Paulo, 2000. Tese (livre docência) – Escola Politécnica, Universidade de São Paulo.
- LEITE, Paulo Roberto. *Logística reversa: meio ambiente e competitividade*. São Paulo: Pearson Prentice, 2006.
- MAIA, Alexandre Aguiar (coord.). *Tributação Ambiental*. Comissões de Estudos Tributários e de Meio Ambiente da OAB-CE, Fortaleza, 2009.
- MANSANO, Josyane. *Análise do Tratamento do Resíduo Eletro Eletrônico sob a vigência da Lei nº 12.305/2010*. Dissertação de Mestrado –UNIMAR – SP. www.unimar.br
- MILANEZ, Bruno et al. *A coincineração de resíduos em fornos de cimento: riscos para a saúde e o meio ambiente*. *Ciência & Saúde Coletiva*. vol. 14. n. 6. p. 2143-2152. Rio de Janeiro: Associação Brasileira de Pós-Graduação em Saúde Coletiva, dez. 2009.
- NAVA, Alejandro Martínez Nava; GONZÁLEZ, Pablo Martínez; RANGEL, Francisco Javier. La gestión de residuos sólidos urbanos. Tres Recursos metodológicos para su analisis. *Revista Tlatemoani Revista Acadêmica de Investigacion* n. 2 junho /2010.
- NEPOMUCENO SOBRINHO, Nivardo. *A Reciclagem de Resíduos Sólidos e a Questão Tributária no Distrito Federal*, Dissertação, UNB, Distrito Federal, 2009.
- PANORAMA dos resíduos de construção e demolição no Brasil. Disponível em: www.cidades.gov.br.
- PANORAMA DOS RESÍDUOS SÓLIDOS NO BRASIL. 2011. ABRELPE. In http://www.jbrj.gov.br/a3p_site/pdf/ABRELPE%20Panorama%202001%20RSU-1.pdf
- PINZ, Greice Moreira. *A responsabilidade ambiental pós-consumo e sua concretização na jurisprudência brasileira*. Revista de Direito Ambiental, vol. 65, Jan/2012.
- RIBEIRO, Maria de Fatima; QUEIROZ, Mary Elbe. *Políticas Públicas Tributárias direcionadas para a Construção Civil Sustentável*. In *Tributação Ambiental – Reflexos na Construção Civil*, Cavalcante, Denise L. (Coord.), Editora CRV, Curitiba, 2013.
- SILVA, S. T.; JACINTO, Andréa Borghi Moreira; DUARTE, C. S. Ensaio do lixo ao luxo: a gestão dos resíduos sólidos e a proteção do patrimônio cultural. *Hilei@ Revista Eletrônica de Direito Ambiental da Amazônia, Manaus*, v. 1, n. 1, 2005, p. 85-95. www.pos.uea.edu.br/data/direitoambiental/hileia/1_1_1.pdf,

- SILVA, Solange Teles da. A ONU e a Proteção do Meio Ambiente. In: MERCADANTE, Araminta; MAGALHÃES, José Carlos de (orgs.). *Reflexões sobre os 60 anos da ONU*. Ijuí: Ed. Unijuí, 2005, pp. 441-468.
- SILVA, Solange Teles da. Aspectos da futura política brasileira de gestão de resíduos sólidos à luz da experiência européia. *Revista de Direito Ambiental* n. 30, abr-jun 2003, pp. 46-62.
- SILVA, Violeta Mendezcarlo. *Instrumentos fiscales para la gestión de Residuos Sólidos Urbanos (RSU)* en los municipios mexicanos, p. 3-20. *Revista Letras Verdes* Nº 10, septiembre - diciembre 2011 <http://www.flacsoandes.org/letrasverdes> Mexico
- SOUZA, Paulo Roberto P. de; RIBEIRO, Maria de Fátima; FERREIRA, Jussara S. A. Borges Nasser (coordenadores). *Tutela Jurídica do Meio Ambiente e Desenvolvimento*.