

IMUNIDADE TRIBUTÁRIA DE PRODUTOS RECICLADOS COMO PROTEÇÃO AO DIREITO FUNDAMENTAL AO MEIO AMBIENTE EQUILIBRADO*

TAX IMMUNITY OF RECYCLED PRODUCTS AS A PROTECTION OF FUNDAMENTAL RIGHTS TO THE BALANCED ENVIRONMENT

João Ricardo Fahrion Nüske**

RESUMO

O direito fundamental ao meio ambiente ecologicamente equilibrado constitui garantia constitucional ainda longe de ser implantada efetivamente no contexto brasileiro. A necessidade da adoção de medidas que incentivem a utilização de produtos reciclados como insumo de produtos finais mostra-se de extrema relevância, considerando os dados apresentados pelo IBGE recentemente. Em sendo o meio ambiente ecologicamente equilibrado um direito fundamental tanto individual quanto transindividual, apresenta-se plenamente possível a atribuição de imunidade tributária que possibilite a defesa deste direito constitucional. Em sentido contrário, a utilização de isenções fiscais – em que pese possuírem efeitos mais imediatos – estão sempre sujeitas às oscilações de cenário político e econômico tanto nacional quanto internacional. Com a proposição de inclusão no texto constitucional das imunidades de produtos com insumos preponderantemente reciclados, tornou-se necessária a abordagem mais aprofundada do tema, analisando-se tanto os aspectos ambientais e tributários, quanto econômicos da questão.

Palavras-chave: Imunidades Tributárias. Meio Ambiente equilibrado. Proteção Constitucional. Produtos Reciclados.

ABSTRACT

The fundamental right to an ecologically balanced environment constitutes a constitutional guarantee that is far from being effectively implemented in the Brazilian context. The need to adopt measures that promote the use of recycled products as input of final products is extremely relevant considering the data presented by IBGE recently. The ecologically balanced environment is a individually and transindividually fundamental right and it is fully possible to grant tax immunity that makes it possible to defend this constitutional right. On the other hand, the use of tax exemptions - even though they have more immediate effects - are always liable to the oscillations of both national and international political and economic scenario. With the proposition of inclusion of the immunities of products with predominantly recycled inputs in the constitutional text, it became necessary to approach the subject in more depth, analyzing both the environmental and tributary aspects, as well as economic aspects of the issue.

Keywords: Tax Immunity. Ecologically Balanced Environment. Constitutional Protection. Recycled Products.

* Artigo recebido em: 08.06.2017

Artigo aceito em: 29.06.2017

** Mestrando em Direito pela Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul. Especialista em direito Previdenciário e Tributário. Advogado. Porto Alegre, RS, Brasil. E-mail: joaoricardo@nuske.com.br

INTRODUÇÃO

O direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, previsto como direito fundamental no artigo 225 da Constituição Federal de 1988, até os dias atuais não foi assegurado, seja pelo poder público, seja pela população em geral, em que pese a forte inserção de uma educação ambiental nos ensinamentos básicos. Conforme dados do Ministério do Meio Ambiente somente 23,70% dos municípios brasileiros possuem – declaradamente – sistema de coleta seletiva implantado e, destes, somente 2% dos resíduos são efetivamente separados para reciclagem.

O desenvolvimento da sociedade, por outro lado, aumenta cada dia mais o consumo de bens não duráveis – ou que rapidamente tornam-se descartáveis – fazendo com que a quantidade de resíduo sólido aumente exponencialmente. A utilização de insumos para a produção destes bens é inevitável, porém, diante da elevada carga tributária, torna-se economicamente inviável a utilização de materiais reciclados ou reutilizados para a produção de produtos finais.

É neste sentido que surgiram as Proposta de Emenda Constitucional nº 571/2006 da Câmara dos Deputados e nº 01/2012 do Senado Federal, buscando a criação de uma imunidade tributária sobre produtos elaborados com insumos preponderantemente reciclados. Busca-se, com isso um maior aproveitamento de produtos reciclados que, com o aumento da demanda por parte das empresas, aumentar-se-ia os investimentos na área, permitindo – pelo menos em parte – a solução do problema dos resíduos sólidos e dos aterros sanitários.

As imunidades tributárias, previstas no texto constitucional, possuem como objetivo a proteção de direitos fundamentais, tais como a educação, a liberdade religiosa, o pluralismo político, a educação, a assistência, dentre outras garantias. Referida proteção ocorre através de uma limitação da competência tributária da União, Estados, Municípios e Distrito Federal, impedindo que referidos entes políticos possam estabelecer uma imposição tributária arrecadatória.

Assim, a proteção de direitos fundamentais através das imunidades ocorre com a restrição da competência dos entes públicos de tributar determinados sujeitos, atividades ou objetos.

Todavia, em que pese esta função protetiva deste instituto tributário-constitucional, o direito fundamental ao meio ambiente ecologicamente equilibrado não restou abarcado por esta proteção, não havendo nenhuma restrição à competência tributária neste campo.

Conforme a previsão constitucional, o meio ambiente ecologicamente equilibrado consiste em direito individual, coletivo e difuso, dependendo da doutrina seguida, sendo considerado – de qualquer forma – bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida. Ademais, trata a Constituição Federal também como princípio da ordem econômica – art. 170 – o que determina que as políticas públicas sejam realizadas buscando, também, também a proteção ambiental.

Desta forma, em sendo considerando como direito fundamental – individual e transindividual – surge o questionamento da necessidade da existência de uma imunidade tributária como forma de proteção destes direitos, ao invés de isenções ou outros benefícios fiscais.

Com base no quadro ambiental brasileiro atual, tanto a Câmara de Deputados quanto o Senado Federal apresentaram Propostas de Emenda à Constituição Federal com o objetivo de tornar imune os produtos elaborados preponderantemente com insumos reciclados, como forma de proteção ambiental e indução de uma produção e consumo mais consciente. Diante desta possibilidade de uma imunidade tributária nova na Carta Constitucional, faz-se necessária uma análise mais aprofundada da matéria e seus efeitos decorrentes.

1 IMUNIDADES TRIBUTÁRIAS

A Constituição Federal de 1988, em que pese não inovar quanto ao tema, trouxe a previsão legal do artigo 145¹ atribuindo aos entes políticos a faculdade de instituir inúmeros tributos e, de forma complementar, os artigos 153 e seguintes elencam a Competência tributária para criação dos mesmos.

¹ Art. 145. A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios poderão instituir os seguintes tributos: I - impostos; II - taxas, em razão do exercício do poder de polícia ou pela utilização, efetiva ou potencial, de serviços públicos específicos e divisíveis, prestados ao contribuinte ou postos a sua disposição; III - contribuição de melhoria, decorrente de obras públicas. § 1º Sempre que possível, os impostos terão caráter pessoal e serão graduados segundo a capacidade econômica do contribuinte, facultado à administração tributária, especialmente para conferir efetividade a esses objetivos, identificar, respeitados os direitos individuais e nos termos da lei, o patrimônio, os rendimentos e as atividades econômicas do contribuinte. § 2º As taxas não poderão ter base de cálculo própria de impostos.

Referida competência tributária, outorgada pela Carta Magna, é realizada de maneira ampla, possibilitando aos entes outorgados tanto a criação do tributo quanto à majoração de alíquotas e arrecadação. Da mesma forma em que há a outorga de competência para a instituição de tributos, há também a previsão de uma limitação ao poder de tributar, fazendo com que haja uma restrição à tributação de determinados sujeitos, bens e atividades.

O artigo 150 da Constituição Federal, incluído na Seção das Limitações Constitucionais ao Poder de Tributar traz inúmeras limitações à competência tributária outorgada aos entes políticos, ou seja, a própria Carta Constitucional apresenta uma nítida demarcação de até onde é possível se estender a instituição de tributos.

Referidas limitações previstas no artigo acima elencado traduzem-se em literais imunidades tributárias, cuja definição jurídica é objeto de divergência entre os doutrinadores nacionais.

Parte da doutrina entende as imunidades tributárias como norma negativa de competência, como é o caso de Ruy Barbosa Nogueira, que afirma haver uma vedação *a priori* da competência do legislador ordinário.

Como não incidência constitucionalmente qualificada, tese defendida por Amílcar de Araújo Falcão e José Souto Maior Borges, considera-se que, após preenchidos os pressupostos para a tributação, há a supressão pela Constituição Federal.

Para Aliomar Baleeiro o referido instituto consiste em uma Limitação Constitucional ao Poder de Tributar, estando este princípio ao lado dos demais previstos na Constituição Federal.

Independentemente da doutrina adotada, é inegável pelas mesmas que as regras de imunidades visam à proteção de situações, comportamentos e direitos fundamentais, através de uma proteção constitucional contra uma imposição tributária estatal.

Isto porque, tendo por base a previsão constitucional, estas limitações constitucionais devem ser analisadas à luz da própria Carta Constitucional, em especial seus valores e garantias fundamentais, tais como educação, saúde, liberdade religiosa, pluralismo político, assistência, cultura e lazer, forma federativa do Estado, dentre outros direitos assegurados.

Em sendo garantias fundamentais, o constituinte buscou evitar que estas fossem lesadas, prejudicado o acesso ou oneradas pela atividade arrecadatória dos entes políticos através da criação de tributos. A doutrina de Dejalma de Campos e Marcelo Campos ao abordar o tema reafirma este entendimento de maneira cristalina:

Assim, a exclusão da competência tributária prevista no artigo 150, VI, da Constituição, decorre diretamente das garantias seja de liberdade política, religiosa ou de expressão. Liberdades estas tão caras ao sistema que o legislador constituinte não confiou ao legislador ordinário sequer a possibilidade de onerar com a carga tributária suas manifestações. A importância de se fomentar o acesso a educação, à informação e à cultura, até mesmo como forma de manutenção e constante evolução do Estado Democrático, mostrou-se de tal forma importante aos olhos do legislador constituinte que mereceu, por este, tratamento especial a ponto de afastar qualquer possibilidade de restrição através de imposição tributária.²

Desta forma, a fim de garantir efetividade e proteção às garantias fundamentais³, buscou o constituinte impedir a atividade arrecadatória do Estado através das imunidades tributárias que, na lição de José Souto Maior Borges, *através das imunidades resguardam-se princípios, idéias-força ou postulados essenciais ao regime político*⁴.

Em um caráter específico das imunidades tributárias, o artigo 150, VI⁵ da Constituição Federal elencou de maneira expressa as hipóteses em que é vetado o exercício da competência tributária.

Ao analisar-se o referido artigo à luz da proteção das garantias fundamentais trazidas pela Carta Magna, é possível observar que há a defesa dos princípios e valores (a) da forma federativa de governo, prevista nos artigos 1º e 3º da CF/88; (b) da liberdade religiosa prevista

² CAMPOS, Marcelo; CAMPOS, Dejalma. A imunidade e as Garantias Constitucionais – Alcance do Artigo 150, VI, d, da CF. In: MACHADO, Hugo de Brito. (Coord.). Imunidade tributária do livro eletrônico. 2. ed. São Paulo: Editora Atlas, 2003, p. 32.

³ É que a imunidade, nas hipóteses constitucionais, constitui o instrumento que o contribuinte considerou fundamental para, de um lado, manter a democracia, a liberdade de expressão e ação dos cidadãos e, por outro lado, de atrair os cidadãos a colaborarem com o Estado, nas suas atividades essenciais, em que, muitas vezes, o próprio Estado atua mal ou insuficientemente, como na educação, assistência social etc.

Nas hipóteses mais relevantes de imunidades tributárias, aquela das imunidades recíprocas, a dos templos, a das entidades sindicais de trabalhadores e a da imprensa, colocam-se entre as que fortalecem a democracia, a livre expressão e a cidadania. Por outro lado, as imunidades relativas a entidades de educação e assistência social objetivam atrair os cidadãos a suprir as ineficiências do Poder Público, decorrentes, na maior parte das vezes, da incompetência administrativa, dos desperdícios, da corrupção e da luta sem ética pelo poder. – MARINS, Ives Gandra da Silva. Imunidades Tributárias. In: MACHADO, Hugo de Brito. (Coord.). Imunidade tributária do livro eletrônico. 2. ed. São Paulo: Editora Atlas, 2003. p. 122-123

⁴ BORGES, José Souto Maior. Isenções tributárias. 2. ed. São Paulo: Sugestões literárias, 1980, p. 184.

⁵ Art. 150. Sem prejuízo de outras garantias asseguradas ao contribuinte, é vedado à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios: (...) VI - instituir impostos sobre: a) patrimônio, renda ou serviços, uns dos outros; b) templos de qualquer culto; c) patrimônio, renda ou serviços dos partidos políticos, inclusive suas fundações, das entidades sindicais dos trabalhadores, das instituições de educação e de assistência social, sem fins lucrativos, atendidos os requisitos da lei; d) livros, jornais, periódicos e o papel destinado a sua impressão. e) fonogramas e videofonogramas musicais produzidos no Brasil contendo obras musicais ou literomusicais de autores brasileiros e/ou obras em geral interpretadas por artistas brasileiros bem como os suportes materiais ou arquivos digitais que os contenham, salvo na etapa de replicação industrial de mídias ópticas de leitura a laser.

no artigo 5º, VI da CF/88; (c) do pluralismo político – artigo 1º; Livre Associação sindical e não intervenção do poder público – artigo 8º; educação – artigo 6º e assistência – artigo 6º; (d) educação; (e) incentivo a valorização e difusão das manifestações culturais, lazer – artigo 6º.

Ademais, corroborando a tese de que as imunidades tributárias se tratam de garantias de direitos fundamentais, parte da doutrina entende serem as hipóteses do artigo 150, VI da Constituição Federal incorporadas ao patrimônio social das pessoas e, em assim sendo, aplica-se o princípio constitucional da vedação ao retrocesso⁶.

a dignidade não restará suficientemente respeitada e protegida em todo o lugar onde as pessoas estejam sendo atingidas por um tal nível de instabilidade jurídica que não estejam mais em condições de, com um mínimo de segurança e tranquilidade, confiar nas instituições sociais e estatais (incluindo o Direito) e numa certa estabilidade das suas próprias posições jurídica.

Desta forma, ainda que cabível a ampliação do rol do artigo 150, VI da CF através de emendas constitucionais, uma vez criada a garantia e incorporada a sociedade, não há como se autorizar um retrocesso de garantias⁷.

Desta forma, indiferentemente da corrente doutrinária adotada quanto à conceituação de imunidades, é inegável a finalidade de proteção de garantias fundamentais através de um impedimento ao exercício da competência tributária.

2 MEIO AMBIENTE COMO DIREITO COLETIVO E DIFUSO

A garantia constitucional ao meio ambiente ecologicamente equilibrado encontra previsão expressa no artigo 225⁸ da Constituição Federal de 1988, assegurando, inclusive, ser imposto ao poder público e à coletividade o dever de defesa e proteção “para as presentes e futuras gerações”.

A lição de Juarez Freitas representa de forma concreta a situação atual, afirmando que “a gravidade das questões ambientais encontra-se, no presente estágio, isenta de dúvidas, em

⁶ SARLET, Ingo Wolfgang. A eficácia do direito fundamental à segurança jurídica: dignidade da pessoa humana, direitos fundamentais e proibição do retrocesso social no direito constitucional brasileiro. *Revista Latino-Americana de estudos constitucionais*, Belo Horizonte, n. 6, 2005, p. 322.

⁷ CARRAZZA, Roque. *Curso de direito constitucional tributário*. 29 ed. São Paulo: Malheiros, 2013, p. 849.

⁸ Todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações.

pontos fulcrais. O peso dessa ou daquela causa, sim, pode ser debatido, mas a crise ambiental é indesmentível⁹.“

A Constituição Federal de 1988 representou um marco na legislação ambiental brasileira uma vez que, em primeiro lugar, atribuiu ao meio ambiente a categoria de um bem tutelado pelo ordenamento jurídico e, ademais, buscou assegurar um direito fundamental ao meio ambiente sadio.

Em que pese ser considerado um direito fundamental, é preciso definir sua classificação como um direito fundamental de terceira dimensão. Dimensão esta que se caracteriza pelo fato de se desprenderem da figura do homem-indivíduo como titular, destinando-se à proteção de grupos humanos (povo, nação) e, com isto, passando a ser considerado como um direito fundamental de titularidade transindividual (coletiva ou difusa), previsto no artigo 225 da Constituição Federal de 1988¹⁰.

Este caráter fraterno – metaindividual – da titularidade do direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado enseja a necessidade de adoção de medidas específicas para a proteção e promoção desta garantia fundamental, como bem salienta SARLET:

Compreende-se, portanto, porque os direitos da terceira dimensão são denominados usualmente como direitos de solidariedade ou fraternidade, de modo especial em face de sua implicação transindividual ou mesmo universal (transnacional), e por exigirem esforços e responsabilidades em escala até mesmo mundial para sua efetivação.¹¹

É neste sentido que o conceito de um meio ambiente ecologicamente equilibrado se insere, como garantia assegurada a todos e, assim, de todos são exigíveis condutas colaborativas para a obtenção deste direito fundamental.

Não se pode, todavia, analisar a previsão constitucional do artigo 225 de forma isolada, sem considerarmos o mesmo como princípio da ordem econômica, constante do artigo 170 da Carta Constitucional. Isto porque a referida previsão constitucional assegura a defesa do meio ambiente como finalidade de uma existência digna.

⁹ FREITAS, Juarez. Sustentabilidade: direito ao futuro. 3. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2016, p. 25.

¹⁰ SARLET, Ingo Wolfgang; MARINONI, Luiz Guilherme; MITIDIERO, Daniel. Curso de Direito Constitucional. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2014, p. 276.

¹¹ SARLET, Ingo Wolfgang; MARINONI, Luiz Guilherme; MITIDIERO, Daniel. Curso de Direito Constitucional. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2014, p. 277.

Desta forma, a defesa do meio ambiente consiste, tanto em um direito fundamental transindividual, quanto um princípio da ordem econômica, devendo ser observado na obtenção de uma existência digna do ser humano.

Ocorre que, conforma já salientando acima, a característica de um direito fraterno exige que toda a sociedade participe na efetivação desta garantia, tanto o cidadão, quanto – e especialmente – o poder público. É neste sentido que a Constituição Federal de 1988 passou a prever que *para assegurar a efetividade desse direito, incumbe ao Poder Público* diversas deveres, dentre eles a preservação e a restauração de processos ecológicos, promover a educação ambiental bem como a proteção da fauna e da flora.

É possível, assim, perceber que o legislador entendeu por atribuir expressamente ao Poder Público e à coletividade o **dever de defende-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações**

Há, assim, uma proteção constitucional ao meio ambiente equilibrado e sustentável, atribuindo um papel proativo ao poder público e individual.

3 A NECESSIDADE DE UMA IMUNIDADE TRIBUTÁRIA COMO FORMA DE ASSEGURAR UM MEIO AMBIENTE EQUILIBRADO

Uma das principais questões trazidas sobre o tema ambiental, quando analisado da perspectiva tributária, é a utilização de tributos extrafiscais, benefícios fiscais e isenções como forma de induzir determinadas práticas sociais e culturais. Todavia, ao se tratar de um direito fundamental e, seguindo as posições já adotadas pelo legislador constitucional, poderiam também ser utilizadas as imunidades como forma de proteção constitucional do direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado – que também poderia ter como efeito a indução de práticas socioculturais.

Primeiramente faz-se necessário realizar a distinção entre isenção fiscal e imunidades tributária. Esta última, como já mencionado acima, diz respeito à uma limitação à competência dos entes políticos em instituir impostos, fazendo com que os mesmos possuam vedações constitucionais em tributar determinados entes, sujeitos e objetos. Ademais, também possui como finalidade a proteção de direitos fundamentais consagrados no texto constitucional, como educação, saúde, religião, partido político, dentre outros.

As isenções fiscais, por sua vez, vêm disciplinada nos artigos 176 a 179 do Código Tributário Nacional, caracterizando-se por uma dispensa legal do pagamento do tributo devido, decorrente de expressa previsão legal. Não se confunde, todavia, com a imunidade tributária, uma vez que esta atua diretamente no âmbito da delimitação da competência, enquanto que aquela incide no âmbito do exercício da competência tributária.

Uma das vantagens das isenções fiscais é a possibilidade de concessão distintas de acordo com a região do país abrangida, possibilidade esta que não existe nas imunidades tributárias.

Todavia, o principal ponto a ser observado quando da opção pela concessão de isenções fiscais ou imunidades, é a segurança jurídica obtida. No caso das isenções, conforme entendimento já firmado pela 1ª Turma do Supremo Tribunal Federal¹², para a revogação de isenções fiscais deve ser observado o princípio da anterioridade tributária, só podendo vir a ter efeito no ano seguinte à sua edição.

Todavia, em que pese esta postergação de efeitos somente para o ano seguinte possa ser uma forma de segurança jurídica, em termos de proteção ambiental este lapso temporal anual não representa nenhuma garantia, diante da demora em que as mudanças ambientais levam para se concretizar.

Assim, a concessão de isenção fiscal, em que pese possuir uma aplicabilidade mais imediata do que as imunidades tributárias, ficam expostas às mudanças de governo e políticas econômicas, sendo plenamente viável que a isenção seja concedida somente por um ano à cada década.

Em sentido contrário, a inclusão de uma imunidade tributária assegura uma plena segurança jurídica pelo fato de passar a constar expressamente no texto constitucional. Ademais, no que tange às imunidades tributárias, deve-se atentar para a vedação de retrocesso, não sendo possível – após inserida a imunidade no texto constitucional – a sua supressão, nem mesmo através de emenda constitucional, como é a lição de Roque Carrazza:

Anote-se que o princípio constitucional da vedação ao retrocesso garante o progresso adquirido pela sociedade durante períodos de mudanças e transformações, o que proíbe o Estado, mesmo valendo-se de emendas

¹² BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Recurso Extraordinário nº 564.225. Plenário. Relator: Ministro Marco Aurélio, Diário Oficial da União, Brasília, DF, 02 set. 2014

constitucionais, de reverter tais avanços, eis que definitivamente incorporadas ao patrimônio social das pessoas.

Assim, a segurança jurídica trazida pela imunidade tributária ao impedir a tributação de produtos elaborados com matéria prima reciclada, é maior do que a atribuição de isenções fiscais, que por sua vez ficam à mercê das oscilações econômicas e políticas tanto nacionais quanto internacionais.

4 A IMUNIDADE TRIBUTÁRIA NOS PRODUTOS RECICLADOS

Primeiramente, antes de adentrar-se na discussão quanto à imunidade tributária sobre produtos reciclados ou reaproveitados, faz-se necessária a apresentação de alguns números estatísticos sobre a matéria em âmbito nacional.

Segundo o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística cada brasileiro produz, por dia, em torno de 1,1Kg de lixo, totalizando 188,8 toneladas de resíduos sólidos diariamente. Do total dos municípios existentes no Brasil, 50,8% dos mesmos ainda não possui a destinação adequada para estes resíduos. Ademais, conforme informação do Ministério do Meio Ambiente, somente 42% dos municípios brasileiros possuem gestão integrada de resíduos sólidos, ínfimos 23,7% possuem coleta seletiva (segundo dados de 2015) e, destes que possuem esta coleta, somente 2% são de fato separados para reciclagem, segundo levantamento feito no ano de 2014.¹³

Conforme o texto constitucional, a solução para o problema representado pelos números acima é de competência tanto do cidadão quanto do ente público, porém, quanto a este último é atribuída a competência para a elaboração de políticas públicas que busquem a um meio ambiente equilibrado. Nesta perspectiva a necessidade de uma arrecadação mediante a imposição de tributos faz-se necessária, em especial diante do elevado custo para a implantação de aterros de grande porte (R\$36,2 milhões) e de médio porte (R\$18,4 milhões).¹⁴

Diante deste quadro, já no ano de 2006 houve, na Câmara dos Deputados, a proposta de Emenda Constitucional nº 571/2006, com o objetivo de inserir a alínea “e” no artigo 150, VI da Constituição Federal, vedando-se a instituição de impostos sobre “produtos reciclados de

¹³ BRASIL. Ministério do Meio Ambiente. Ministério do Meio Ambiente em números – resíduos sólidos. Disponível em <<http://www.mma.gov.br/mma-em-numeros/residuos-solidos>> Acesso em: 22 julho 2017

¹⁴ BRASIL. Ministério do Meio Ambiente. Ministério do Meio Ambiente em números – resíduos sólidos. Disponível em <<http://www.mma.gov.br/mma-em-numeros/residuos-solidos>> Acesso em: 22 julho 2017

matéria-prima nacional”. Como objetivo principal apresentado na proposta apresentou-se a manutenção do equilíbrio ambiental, “que tem sofrido impactos seríssimos decorrentes das atividades humanas, em especial das atividades econômicas produtivas que estão exaurindo os recursos naturais não renováveis”.

Neste mesmo sentido, restou salientado no projeto que:

A destinação adequada para os resíduos sólidos é um dos problemas ambientais mais graves com que se defrontam hoje cidades, nações e governos. A disposição dos rejeitos industriais e dos resíduos do consumo humano apresentam problemas técnicos, logísticos, tecnológicos e ambientais, além de demandar recursos financeiros públicos e privados crescentes para custear sua coleta, processamento e disposição final. Não obstante isso, a quantidade de lixo cresce a cada ano e o futuro prenuncia dificuldades maiores para a localização e o gerenciamento de depósitos, bem como para o adequado tratamento do lixo industrial e urbano.

(...)

A imunidade tributária que se propõe aqui representa um indicador claro da importância atribuída às atividades de reciclagem e de reaproveitamento de resíduos e rejeitos industriais e urbanos, ao mesmo tempo que contribuirá significativamente para a qualidade de vida desta e das futuras gerações, estimulando os agentes econômicos a investirem na criação de um ativo mercado para produtos reciclados.

Posteriormente, no ano de 2012 foi proposta no Senado Federal a PEC nº 01/2012 com objetivo idêntico à PEC 571/2006 porém com redação significativamente distinta, já que previa imunidade tributária para “os produtos elaborados preponderantemente com insumos provenientes de reciclagem ou reaproveitamento, nos termos da lei.”

A fundamentação da proposta apresentada também apresentou mudanças, passando a adquirir um caráter de extrafiscalidade:

O que se propõe nessa PEC é criar um poderoso e confiável (porque fixado na própria Constituição Federal) motivador para desencadear iniciativas que formem um mercado efetivo de reciclagem e de reaproveitamento de materiais. O decisivo apelo econômico que a imunidade tributária para a reciclagem proporcionará certamente dará impulso para tornar realidade o que a cultura ecológica e ambientalista já preconiza como desejo coletivo.

A proposta apresentada acima apresenta-se correta, já que uma tributação única e exclusivamente arrecadatória não inibiria a produção de resíduos sólidos, sendo necessário também uma tributação extrafiscal, com o intuito de induzir condutas sociais e, em especial com relação a políticas ambientais, traz-se a lição de Denise Lucena que defende que o que

qualifica determinado tributo como ambiental é a proteção de seus efeitos na proteção ambiental e não simplesmente seu fato gerador, ou a terminologia que se dê ou, ainda, a sua finalidade no momento da sua concepção¹⁵.

Com relação especificamente à imunidade tributária proposta, a União, o Distrito Federal e Municípios ficariam impedidos de constituírem impostos sobre bens produzidos com insumos preponderantemente reciclados ou reaproveitados, à exceção expressa do Imposto de Importação. Desta forma, ficariam excluídos de uma atividade arrecadatória estatal tanto aqueles produtos que se submeteram a um processo de reciclagem¹⁶, quanto àqueles reaproveitados ou reutilizados¹⁷.

Desta forma, em um primeiro momento, esta vedação constitucional ao poder de tributar produtos parece atuar como um instrumento interventivo na realidade socioeconômica, com o objetivo de fomentar uma economia mais sustentável quanto aos resíduos sólidos passíveis de reciclagem. Isto porque atuaria como um incentivador do uso de insumos reciclados, tendo em vista a previsível redução dos custos produtivos.

Entende-se que a existência de uma imunidade tributária para produtos cujos insumos sejam preponderantemente reciclados é capaz de induzir a reutilização de materiais, reduzindo o aumento contínuo de resíduos sólidos.

Isto porque, ao imunizar-se estes produtos, reduzindo o valor de mercado e estimulando a venda, estar-se-ia, também, estimulando as empresas a utilizarem insumos reciclados ou reaproveitados na produção de produtos. Saliente-se, assim, que a proteção e promoção de um ambiente ecologicamente equilibrado é dever tanto do Estado quanto da própria sociedade, assegurando-se este direito fundamental tanto à geração atual quanto às futuras.

Como exemplo das possibilidades de reciclagem ou reaproveitamento que poderiam ser estimulados com a imunidade tributária tem-se o pneu, que possui enorme impacto ambiental quando há destinação inadequada. A possibilidade de processamento através da moagem da borracha permite a transformação em tapetes de automóvel, isolantes, composição de asfalto-

¹⁵ CAVALCANTE, Denise Lucena. TRIBUTAÇÃO AMBIENTAL E OS ASPECTOS DA EXTRAFISCALIDADE. In: PAULO DE BARROS CARVALHO; PRISCILA DE SOUZA. (Org.). SISTEMA TRIBUTÁRIO BRASILEIRO E AS RELAÇÕES INTERNACIONAIS. 1ed. SÃO PAULO: NOESES, 2013, v. 1, p. 1123-1141

¹⁶ Matéria prima que consegue voltar ao estado original e ser transformada novamente em produto idêntico em todas as suas características

¹⁷ Transformação de um determinado material já beneficiado em outro

borracha, fabricação de cimento. O alumínio pode ser considerado um outro exemplo, já que pode ser derretido, voltando ao estado anterior ao beneficiamento e, após, ser transformado novamente em latas de alumínio ou outros produtos finais.

Diante desta imunidade haveria uma redução da quantidade de resíduos sólidos não utilizados na reciclagem, um maior incentivo à realização de parcerias público-privadas – tendo em vista o maior interesse do empresário em obter este material reciclado, bem como uma redução do gasto público com aterros e descarte de resíduos sólidos.

CONCLUSÃO

O quadro ambiental brasileiro, conforme dados do Ministério do Meio Ambiente, apresenta-se longe do ideal em termos de resíduos sólidos, coleta seletiva e, principalmente, reciclagem. Os impactos ambientais deste atraso da sociedade brasileira são relevantes, tendo em vista a necessidade de criação cada vez mais de aterros para descarte de materiais que poderiam ser reutilizados ou reciclados e reinseridos novamente na cadeia produtiva.

A Constituição Federal de 1988 optou por trazer em seu texto a possibilidade de limitações constitucionais ao poder de tributar dos entes públicos, tornando imune a impostos determinados sujeitos, entes, objetos ou situações. Como visto, a finalidade precípua deste instituto é a proteção de direitos fundamentais constitucionalmente previstos, como é o caso da educação, da saúde, da educação, dentre outros.

Ocorre que, em sendo o meio ambiente ecologicamente equilibrado um direito fundamental tanto individual quanto coletivo (transindividual), deveria também haver a atribuição de imunidade tributária que protegesse referido bem de todos. É neste sentido que sobreveio as PEC 571/2006 da Câmara dos Deputados e a PEC 01/2012 do Senado Federal, objetivando a concessão de imunidade tributária aos produtos elaborados preponderantemente com matéria prima reciclada.

A opção – correta – pela imunidade deve-se ao fato da maior segurança jurídica passada por este instituto, em que pese os efeitos econômicos sejam mais longos para se constatar. Isto porque, ao compararmos com as isenções fiscais, que possuem efeito mais imediato, percebemos que estas estão sempre à mercê das oscilações políticas e econômicas, nacionais e internacionais, podendo ser revogadas a qualquer tempo, diferentemente das imunidade que – diante da vedação de retrocesso – não podem ser suprimidas do texto constitucional.

Diante da situação brasileira informada pelo IBGE, onde somente 23,7% dos municípios possuem coleta seletiva e, deste percentual somente 2% são de fato separado para a reciclagem, é urgente a adoção de medidas fortes para o incentivo à utilização de produtos reciclados, como garrafas PET e latas de alumínio, cuja produto reciclado possui diversas utilidades industriais.

Com a atribuição de imunidade tributária aos produtos que utilizem preponderantemente insumos reciclados, seria possível obter maiores incentivos empresariais para a coleta de materiais reciclados, incentivando a realização de parcerias público-privadas. Passar-se-ia, com isso, a termos no Brasil uma forte demanda por resíduos sólidos recicláveis, o que permitiria tanto incentivar a economia nacional quanto propiciar um desenvolvimento sustentável, garantindo o direito a um meio ambiente ecologicamente sustentável previsto na Carta Constitucional.

REFERÊNCIAS

BORGES, José Souto Maior. **Isenções tributárias**. 2. ed. São Paulo: Sugestões literárias, 1980.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Recurso Extraordinário nº 564.225. Plenário. Relator: Ministro Marco Aurélio, Diário Oficial da União, Brasília, DF, 02 set. 2014.

BRASIL. Ministério do Meio Ambiente. **Ministério do Meio Ambiente em números – resíduos sólidos**. Disponível em <<http://www.mma.gov.br/mma-em-numeros/residuos-solidos>> Acesso em: 22 julho 2017

CAMPOS, Marcelo; CAMPOS, Dejalma. **A imunidade e as Garantias Constitucionais – Alcance do Artigo 150, VI, d, da CF**. In: MACHADO, Hugo de Brito. (Coord.). Imunidade tributária do livro eletrônico. 2. ed. São Paulo: Editora Atlas, 2003.

CANOTILHO, J. J. Gomes; MENDES, Gilmar F.; SARLET, Ingo W.; STRECK, Lênio L. (Coords.). **Comentários à Constituição do Brasil**. São Paulo: Saraiva/Almedina, 2013.

CARRAZZA, Roque. **Curso de direito constitucional tributário**. 29 ed. São Paulo: Malheiros, 2013

CAVALCANTE, Denise Lucena. **TRIBUTAÇÃO AMBIENTAL E OS ASPECTOS DA EXTRAFISCALIDADE**. In: PAULO DE BARROS CARVALHO; PRISCILA DE SOUZA. (Org.). SISTEMA TRIBUTÁRIO BRASILEIRO E AS RELAÇÕES INTERNACIONAIS. 1ed. SÃO PAULO: NOESSES, 2013, v. 1, p. 1123-1141.

DERZI, Mizabel; COÊLO, Sacha Calmon Navarro. **Direito tributário atual**. Rio de Janeiro: Forense, 1995

FREITAS, Juarez. **Sustentabilidade: direito ao futuro**. 3. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2016

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro**. 32 ed. São Paulo: Malheiros, 2006

SARLET, Ingo Wolfgang; MARINONI, Luiz Guilherme; MITIDIERO, Daniel. **Curso de Direito Constitucional**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2014.

SARLET, Ingo Wolfgang. **A eficácia dos direitos fundamentais**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2007.

SARLET, Ingo Wolfgang. **A eficácia do direito fundamental à segurança jurídica: dignidade da pessoa humana, direitos fundamentais e proibição do retrocesso social no direito constitucional brasileiro**. Revista Latino-Americana de estudos constitucionais, Belo Horizonte, n. 6, 2005.