

7. A EXTRAFISCALIDADE DA TAXA DE COLETA DE RESÍDUOS SÓLIDOS

Elizabete Rosa De Mello
Laura Fonseca Simon
Víctor Luna Vidal

Palavras-chave: Extrafiscalidade. Taxa de Coleta de Resíduos Sólidos. Meio ambiente.

Contemporaneamente, a atividade arrecadatória do Estado é concebida como um mecanismo intrínseco à realização de serviços públicos e à promoção dos direitos fundamentais. Para compreender a conformação tributária nacional e o desenvolvimento de políticas públicas em matéria ambiental, torna-se notável a promulgação da Constituição da República Federativa do Brasil (BRASIL, 1988), que, além de instituir princípios limitadores ao poder de tributar (MACHADO, 2016), adotou a função extrafiscal como ferramenta para o desenvolvimento de políticas públicas (BEVILACQUA, s.d.).

A extrafiscalidade, de modo diverso ao recorrente propósito meramente arrecadatório, tem como fundamento preponderante o estímulo ou a inibição de comportamentos pelos cidadãos. Desse modo, conforme Silva (2007), ela tem o potencial tanto de atender às necessidades da economia, quanto de corrigir anomalias sociais indesejadas e fomentar atividades que consagrem os valores constitucionais.

Neste contexto, a extrafiscalidade tributária torna-se elemento indispensável à noção de Tributação Justa tão cara ao Estado de Direito. Realçando a perspectiva democrática vigente, o conceito traduz-se na composição de um conjunto de princípios e institutos que tem como escopo a defesa do cidadão em face da insaciedade do Estado por aumentar suas arrecadações, consolidando verdadeiro instrumento de exercício da cidadania. Rechaça-se, portanto, o emprego do dinheiro público de forma irresponsável, ineficiente e não transparente (MELLO, 2013).

Abarcando a lógica extrafiscal, a Tributação Justa tem como objetivo o atendimento das necessidades de caráter público e dos parâmetros constitucionais (MELLO, 2013). Dentre os valores tutelados pelo mecanismo tributário em análise, tem-se a proteção ambiental que, no ordenamento jurídico nacional, é alçada à categoria de direito fundamental pelo constituinte de 1988.

O direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado corresponde a uma necessidade social de caráter imperativo, estando consagrado no artigo 225 da Constituição (BRASIL, 1988). Por conseguinte, a tutela ecológica é considerada um dever para com as atuais e as futuras gerações, sendo objeto da responsabilidade do Estado e de todos os indivíduos.

Embora a extrafiscalidade tributária e a temática ambiental sejam elementos aparentemente distantes, a sua associação pode contribuir significativamente para a sociedade contemporânea. Neste sentido, a presente reflexão tem como escopo a adoção de incentivos fiscais de forma a contribuir com o meio ambiente e, em contrapartida, reduzir a carga tributária tão custosa ao cidadão, concretizando, portanto, o direito à Tributação Justa.

Dentre as diversas espécies tributárias existentes, a taxa, é tributo que merece destaque no presente trabalho. Tal tributo, de competência comum dos Entes da Federação, tem como fato gerador uma atividade estatal *uti singuli*, isto é, intrínseca ao contribuinte. Neste diapasão, o art. 145, inciso II da Constituição (BRASIL, 1988), assim como o art. 77 do CTN (BRASIL, 1966), constam de expressa previsão normativa da taxa, a qual pode ter como fato gerador o exercício regular do poder de polícia ou a prestação de serviço público específico ou divisível, ou a colocação deste à disposição do contribuinte. Os serviços são específicos e divisíveis se

possível a mensuração da utilização de seus usuários, tendo, como exemplo, a taxa para a obtenção de passaporte.

Quanto à taxa relativa a serviços, vislumbra-se o seu caráter contraprestacional, seja pelo cumprimento efetivo do serviço, seja pela simples disponibilidade de prestação deste ao contribuinte, nos termos do artigo 79 do Código Tributário Nacional (BRASIL, 1966).

Com relação ao poder de polícia, o art. 78 do Código Tributário Nacional (BRASIL, 1966), define-o como poder de o Estado de restringir a liberdade e propriedade de todos, a fim de defender o interesse público. Considerando que cada pessoa, individualmente, tem interesse na preservação do bem-estar geral, a referida espécie abrange diversas searas de incidência, pode-se citar como exemplo a taxa de licença para publicidade ou, ainda, a taxa de licença para construções.

Ainda que não haja entendimento uniforme quanto ao desempenho da função extrafiscal pela taxa, reconhece-se a sua função inibidora e fomentadora de condutas no que tange ao meio ambiente. Exemplificativamente, destaca-se a taxa de coleta de resíduos sólidos, também conhecida como taxa de coleta de lixo.

A espécie tributária em análise tem como sujeitos passivos proprietários de imóveis edificados beneficiados por coleta domiciliar de lixo, não incidindo sobre lotes vazios, vagas de garagem constituídas em imóveis autônomos e barracões.

Nos termos do verbete da Súmula nº 19 do STF, sua cobrança é considerada legal e constitucional, visto que atende os critérios da especificidade e da divisibilidade (BRASIL, 2009). Para instituí-la, os Municípios devem colocar o serviço de coleta de lixo à disposição dos usuários. Porém, inúmeros entes municipais brasileiros utilizam da base de cálculo do imposto predial e territorial urbano (IPTU) a fim de apurar o valor a ser cobrado por esta taxa.

Tendo em vista a vedação de cobrança de tributos diferentes com a mesma base de cálculo, o Supremo Tribunal de Federal (BRASIL, 2008) reconheceu a constitucionalidade da apuração do montante devido a termos de tal taxa, desde que não se verifique identidade integral entre a base de cálculo desta taxa com o referido imposto municipal, conforme entendimento consolidado no RE 576321, com julgamento em 13 de fevereiro de 2009, sob a relatoria do Ministro Ricardo Lewandowski.

Desse modo, torna-se a questão problemática, visto que se discute como os requisitos para a apuração da base de cálculo podem se adequar à noção de serviço público divisível (*uti singuli*) atribuível à taxa de coleta de resíduos sólidos. Muito embora o escopo normativo seja aquele de individualização do contribuinte, resta evidente que o funcionamento deste instituto não particulariza o cidadão em si, uma vez que a análise da especificidade é o próprio imóvel. Porém, nota-se que não é possível investigar a produção de lixo de cada contribuinte apenas com fulcro em aspectos puramente objetivos do imóvel urbano.

Conquanto a intenção que permeia a taxa da coleta de resíduos sólidos seja a disponibilização de um serviço público essencial que permita a higiene urbana, demonstra-se que o cálculo deste tributo deveria ter cunho particularizado. Não é razoável que a cobrança seja generalizada, desprezando as especificidades de cada contribuinte, sobretudo, em um Estado que promova políticas públicas ambientais, consoante o preceito fixado no art. 225 da Constituição Federal (BRASIL, 1988).

A cobrança tributária deve atender, portanto, aos critérios da extrafiscalidade, tendo em vista a busca por um meio ambiente ecologicamente equilibrado, de modo a estimular comportamentos benéficos quanto à coleta de lixo.

A cobrança genérica da taxa afasta, até mesmo, a natureza *uti singuli* desta espécie tributária, haja vista que a natureza da taxa, em si, exige serviços públicos específicos e individualizados. Assim, a particularização deve atender a critérios que permitam sua consolidação, sobretudo, em cidades de grande porte. Não se poder permitir é a manutenção de taxas genéricas desvinculadas da integralidade do cunho social.

Desse modo, destaca-se a possibilidade de redução das taxas referentes à coleta de resíduos sólidos às residências que produzirem menos lixo ou, ainda, promoverem a coleta seletiva do seu lixo, destinando o mesmo ao sistema local de reciclagem, por exemplo.

Nos países europeus, por exemplo, adotou-se um sistema conhecido como PAYT (*pay-as-you-throw*), termo que significa “pague pelo que se descarta” (CEARÁ, 2014) Em face das particularidades de cada Município, a base de cálculo da referida taxa ocorre em função do volume ou do peso dos volumes descartados, tendo como fundamento a análise do custo da coleta, bem como a destinação final dos resíduos (Id., 2014).

Nos Estados Unidos, cidades que dispõem do sistema PAYT utilizam três principais tipos de coleta: sacos com identificação, latões de tamanhos variados ou um sistema que utilize ambas as modalidades. Os Municípios americanos que adotam tal sistema obtiveram um decréscimo de 16% (dezesesseis por cento) a 17% (dezessete por cento) na produção de resíduos e um aumento de 5% (cinco por cento) na reciclagem (Id., 2014).

Em contraposição, no Brasil, a cobrança da taxa da coleta de resíduos sólidos é, em sua maioria, desvinculada da participação do contribuinte no que tange à produção de lixo, postura esta não consentânea com o dever constitucional de manutenção da qualidade ambiental.

Assim, devem ser considerados critérios específicos em relação a cada Município. Para tanto, podem ser utilizados parâmetros tais como quantidade de moradores em cada domicílio, quantidade de lixo produzido, número de habitantes da região e custo do serviço de coleta são alguns daqueles critérios que devem ser necessariamente considerados em qualquer análise, a fim de investigar a possibilidade de isenção parcial ou total desta espécie tributária.

Por meio do modelo PAYT, a gestão fiscal promovida pelo Poder Público pode promover profundas alterações na coletividade ao contemplar comportamentos sociais de modo a se obter incentivos tributários. Assim, a adoção de políticas públicas em matéria ambiental tributária corresponde a um instrumento essencial à gestão planejada da Administração Pública para a concretização os direitos fundamentais.

Referências Bibliográficas

BEVILACQUA, Karen Afonso. A extrafiscalidade como mecanismo de políticas públicas ambientais. Disponível em: <http://www.publicadireito.com.br/artigos/?cod=4664965ba7a274df>>. Acesso em: 15 abr. 2018.

BRASIL. Código Tributário Nacional. Lei nº 5.172, de 25 de outubro de 1966. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L5172.htm>. Acesso em: 17 abr. 2018.

_____. Constituição Federal de 1988. Promulgada em 05 de outubro de 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em: 18 abr. 2018.

_____. Supremo Tribunal Federal. Constitucional. Tributário. Contribuições sociais. Contribuições incidentes sobre o lucro das pessoas jurídicas. Lei nº 7.689, de 15.12.88. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=208091>>. Acesso em: 06 abr. 2018.

_____. Supremo Tribunal Federal Recurso Extraordinário n. 576.321-8 SP. Município de Campinas e Helenice Bérghamo de Freitas Leitão. Relator Ricardo Lewandowski. Acórdão, 4 dez. 2008. Disponível em:

<<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=576025>>. Acesso em: 19 abr. 2018.

CEARÁ. Mecanismos de cobrança dos serviços de limpeza pública e manejo de resíduos sólidos. Disponível em: <<http://www.sema.ce.gov.br/attachments/article/44259/Caderno%20Temático%20Mecanismos%20de%20Cobrança%20.pdf>>. Acesso em: 15 abr. 2018.

MACHADO, Hugo de Brito. Curso de Direito Tributário. 37. ed. São Paulo: Malheiros, 2016.

MELLO, Elizabete Rosa de. Direito Fundamental a uma Tributação Justa. São Paulo: Atlas, 2013.

SILVA, Daniel Cavalcanti. A finalidade extrafiscal do tributo e as políticas públicas no Brasil. Disponível em: <<https://www.publicacoesacademicas.uniceub.br/prisma/article/viewFile/218/219>>. Acesso em: 14 abr. 2018.