



ARTICULAÇÃO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS TRIBUTÁRIAS PARA INDUZIR A PRODUÇÃO E UTILIZAÇÃO DE BIOGÁS

ARTICULATION OF TAX PUBLIC POLICIES TO INDUCE THE PRODUCTION AND USE OF BIOGAS

Lívia Pacheco da Cruz¹

Jeferson da Silva Couto²

Sabe-se que a redução de emissões de gás de efeito estufa, bem como a diversificação da matriz energética, são pautas que têm ganhado força nas agendas governamentais. A Conferência das Nações Unidas sobre Mudanças Climáticas – COP26, reforçou o debate. O biogás tem se destacado, dado o seu potencial na descarbonização da agropecuária, eis que é produzido a partir da decomposição de resíduos orgânicos.

Assim, o presente estudo aborda a temática acerca do incentivo à produção e utilização de biogás. O problema proposto é se as políticas públicas tributárias podem ser utilizadas como forma promover o incentivo à produção e utilização do biogás? Para tanto, utiliza-se o método indutivo, eis que se busca demonstrar que as políticas públicas tributárias podem ser utilizadas como meio para promover o incentivo à produção e utilização de biogás.

Tem-se que políticas públicas são respostas do poder público a problemas políticos, ou seja, são iniciativas do Estado para atender as demandas sociais. Assim, apresenta significados distintos, ora representa “tudo o que o governo decide fazer ou não fazer”, ora representa “programa de ações” (SCHMIDT, 2018, p. 8).

As políticas públicas se subdividem em dimensões, no que se refere à dimensão ambiental, pressupõe-se a observação da sustentabilidade no

¹ Doutoranda em Desenvolvimento Regional - UNISC. Mestra em Direitos Sociais e Políticas Públicas - UNISC. Graduada em Direito – UniRitter. Professora. E-mail: liviapachecoprof@gmail.com.

² Doutorando em Ambiente e Desenvolvimento – UNIVATES. Mestre em Tecnologia Ambiental - UNISC. Engenheiro Ambiental e de Segurança do Trabalho. E-mail: jefecouto2@gmail.com



processo de desenvolvimento. Gradativamente “critérios de eficiência energética, redução do consumo de água no processo produtivo, uso de energias renováveis, gestão de resíduos sólidos, biodegradabilidade e rastreabilidade paulatinamente vêm se incorporando às compras públicas” (CASTRO; OLIVEIRA, 2014, p. 36/37).

Para que uma política pública seja eficaz e alcance os seus objetivos, precisam passar por um processo de intersetorialidade e transdisciplinariedade (INOJOSA, 2001). Todo o esforço da Agenda 2030 (ONU, 2015) é orientado pela transdisciplinariedade, visto que busca a tomada de medidas urgentes para combater a mudança climática e seus impactos, sob vários aspectos. As metas do ODS 13 buscam a construção mecanismo para efetivar tais medidas. Todavia, tais esforços, se alinham com outros objetivos, tais como o objetivo 3 – saúde e bem-estar, 7 – Energia Limpa e Acessível, 9 – Indústria, inovação e infraestrutura, 11 – Cidade e comunidades sustentáveis, 12 – Consumo e produção responsável e 17 – Parcerias e meios e implementação (ONU, 2015).

Sob esse ponto de vista é que se identifica a necessidade de articulação entre políticas públicas tributárias como forma de induzir a produção e utilização de biogás. Eis que o objetivo do Direito Tributário é servir às políticas públicas que, por sua vez, “é que tem os seus próprios e específicos objetivos econômicos-sociais. Por isso, cumpre lembrar que a tributação extrafiscal serve tanto para a reforma social, como para impedi-la” (BECKER, 2002, p. 596).

Buffon (2009, p. 97) destaca que o “denominado Estado Fiscal social é financiado, basicamente, pelo pagamento de tributos não vinculados a uma atuação estatal específica, os quais são exigidos do cidadão pelo simples fato de pertencer à sociedade”, conduzindo “a própria ideia de estado fiscal encerra, de forma não equivocada, a ideia de solidariedade, pois acarreta o dever solidário de contribuir para a manutenção e desenvolvimento da sociedade”.

Partindo-se da ideia de que os tributos se classificam de acordo com sua função, quais sejam: fiscal, quando a finalidade for a arrecadação, ou extrafiscal, quando implicar na intervenção do Estado no domínio econômico (MACHADO, 2005). O “potencial extrafiscal dos tributos na consecução de comportamentos



desejáveis pelo Estado é incontestante”. Quando se compreende que o tributo apresenta “uma dimensão além da obtenção de recursos, ampliando a função desempenhada pelo Direito tributário nas políticas públicas implementadas pelo Estado (RODRIGUES; MÜLLER, 2012, p. 35).

Verifica-se que a “extrafiscalidade, assim, agregada à fiscalidade, atua finalisticamente e apresenta a dimensão do Direito Tributário que é instrumento de transformação social, capaz de realizar os valores e fins constitucionais” (RODRIGUES; MÜLLER, 2012, p. 38). A extrafiscalidade é uma ferramenta utilizada para instrumentalizar questões econômicas, e mesmo políticas, ultrapassando a mera finalidade fiscal. Ou seja, a extrafiscalidade é a condução das “figuras tributárias, diminuindo ou exasperando o quantum a pagar com o fito de obter resultados que transcendem o simples recolhimento do tributo, muito embora a instrumentação extrafiscal não signifique, necessariamente, perda de numerário” (COÊLHO, 2005, p. 482).

De acordo com as indicações da ONU, as emissões globais de carbono devem diminuir em 45% até 2030, ou estaremos diante de uma catástrofe climática, assevera Guterres (2022), deixando cristalino em seu discurso na COP26, que há uma corrida contra o tempo, no que tange as metas para zerar as emissões. Estudos têm destacado o potencial do Biogás tanto para contribuir no processo de descarbonização, quanto para se tornar uma importante alternativa de energia renovável, resultando em significativos reflexos na matriz energética do Brasil (KARLSSON, 2014).

Observa-se que as políticas públicas tributárias devem ser articuladas buscando incentivar ou reduzir consumo ou utilização de determinada bem ou serviço. Portanto, fazendo-se necessária e urgente a intervenção econômica do Estado. Há formas do Estado intervir nas relações econômicas. Grau (2017, p. 88), há três modalidades de intervenção³: podendo ser por absorção ou participação; por direção e por indução.

³ Grau (2017, p. 88) difere o termo intervenção da mera atuação estatal, pois “se verifica que o Estado não pratica *intervenção* quando presta serviço público ou regula a prestação de serviço público”. Isso pois está atuando “em área de sua própria titularidade”, ao passo que intervenção indica a “*atuação na área de outrem*”. Em suma, “intervenção conta conota atuação estatal no campo da *atividade econômica em sentido estrito*”. (GRAU, 2017, p. 89)



A intervenção por meio da indução ocorre no momento que “o Estado manipula os instrumentos de intervenção em consonância e na conformidade das leis que regem o funcionamento do mercado” (GRAU, 2017, p. 142). Nesse sentido a indução “onera por imposto elevado o exercício de determinado comportamento, tal como no caso de importação de certos bens. A indução, então, é negativa. A norma não proíbe a importação desses bens, mas a onera de tal sorte que ela se torna economicamente proibitiva” (GRAU, 2017, p. 143).

Verifica-se que já há movimentações legislativas nesse sentido. Merece destaque a Proposta de Lei nº 3865/2021, que cria o Programa de Incentivo à Produção e ao Aproveitamento de Biogás, Biometano e Coprodutos Associados — PIBB, com uma série de benefícios e subsídios ao setor. Ainda, tramita no Senado a Proposta de Lei nº 302/18, que visa alterar a Política Nacional de Resíduos Sólidos e incluir o setor de biogás nos pontos que tratam de linhas de financiamento e incentivos fiscais. O projeto destaca a importância do manejo correto dos resíduos sólidos e que a geração de energia a partir dos resíduos reduz a emissão de gases de efeito estufa. Dentre as propostas consta a isenção de PIS/PASEP e COFINS sobre a energia gerada a partir de aterros sanitários.

Ademais, alguns estados já estão articulando medidas para reduzir o Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS) sobre biogás e biometano. Concluindo-se que articulação das políticas públicas tributárias são fundamentais para induzir a produção e utilização de biogás.

Palavras-chave: Agenda 2030; Biogás; Extrafiscalidade; Matriz energética. Normas indutoras.

Keywords: Agenda 2030; biogas; Extrafiscality; Energy matrix. Inducing norms.

REFERÊNCIAS

BECKER, Alfredo Augusto. *Teoria geral do direito tributário*. 3 ed. São Paulo: Lejus, 2002

BRASIL. Projeto de Lei 3865/2021, de 2018. Brasília, DF. Câmara dos deputados. Disponível em:



<https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra;jsessionid=node01p6s237ul7urw117pk1rhshjeu21135957.node0?codteor=2098659&filenome=PL+3865/2021>. Acesso em 10 de maio de 2022

_____. Projeto de Lei do Senado nº 302, de 2018. Brasília, DF. Senado. Disponível em: <<https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=7747161&ts=1652282124950&disposition=inline>>. Acesso em 10 de maio de 2022

BUFFON, Marciano. *Tributação e dignidade humana: entre os direitos e deveres fundamentais*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2009

CASTRO, Jorge Abrahão de; OLIVEIRA, Márcio Gimene de. *Políticas públicas e desenvolvimento*. In: MADEIRA, Ligia (org.). *Avaliação de Políticas Públicas*. Porto Alegre: UFRGS/CEGOV, 2014, p. 20-47. Disponível em: <https://www.ufrgs.br/cegov/files/pub_37.pdf>. Acesso em: 06 de abril de 2018

COÊLHO, Sacha Calmon Navarro. *Comentários à Constituição de 1988*. 9 ed. Rio de Janeiro: Forense, 2005

GRAU, Eros Roberto. *A Ordem Econômica na Constituição de 1988*. 18 ed. São Paulo: Malheiros, 2017

INOJOSA, Rose. *Sinergia em políticas e serviços públicos: desenvolvimento social com intersectorialidade*. Cadernos Fundap, nº. 22, 2001, p. 102-110. Disponível em: <https://www.pucsp.br/prosaude/downloads/bibliografia/sinergia_politicas_servicos_publicos.pdf>. Acesso em: 11 de maio de 2018

KARLSSON, Tommy [et al]. *Manual básico de biogás*. Lajeado : Ed. da Univates, 2014. Disponível em: <https://www.univates.br/editora-univates/media/publicacoes/71/pdf_71.pdf>. Acesso em: 09 de maio de 2022

MACHADO, Hugo de Brito. *Curso de direito tributário*. 26 ed. São Paulo: Malheiros, 2005

ONU, Organização das Nações Unidas. “Não há tempo para perder”, afirma Guterres sobre meta de zerar emissões. 2022. Disponível em: <<https://news.un.org/pt/story/2022/04/1787692>>. Acesso em: 09 de maio de 2022

_____. *Transformando Nosso Mundo: A Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável*. Nova Iorque: 2015. Disponível em: <<https://nacoesunidas.org/pos2015/agenda2030/>>. Acesso em: 20 de outubro de 2021



RODRIGUES, Hugo Thamir; MULLER, Eli Carla da Silva. *Políticas tributárias municipais de incentivos fiscais: extrafiscalidade e o direito humano fundamental ao meio ambiente sustentável – instrumentalização para o desenvolvimento e para a inclusão social*. Revista do Direito, Santa Cruz do Sul, p. 26-49, jul. 2012. ISSN 1982-9957. Disponível em: <<https://online.unisc.br/seer/index.php/direito/article/view/3230>>. Acesso em: 27 de novembro de 2018

SCHMIDT, João Pedro. Para estudar políticas públicas: aspectos conceituais, metodológicos e abordagens teóricas. Revista do Direito, Santa Cruz do Sul, v. 3, n. 56, jan. 2019. ISSN 1982-9957. Disponível em: <<https://online.unisc.br/seer/index.php/direito/article/view/12688>>. Acesso em: 10 de março de 2020