

BREVES APONTAMENTOS SOBRE O ICMS ECOLÓGICO E SUA CONTRIBUIÇÃO PARA A CONCRETIZAÇÃO DO DIREITO AO MEIO AMBIENTE EQUILIBRADO

Júlia Silva Araújo Carneiro*

Sumário - 1. Introdução e Delimitação do Tema; 2. O ICMS Ecológico: Conceito e Fundamento Constitucional; 3. Análise dos Modelos Adotados pelos Estados; 4. Considerações Críticas sobre o Instituto; 5. Conclusões; 6. Bibliografia.

1. Introdução e Delimitação do Tema

A partir da segunda metade do século XX, em especial com a Conferência de Estocolmo sobre o Meio Ambiente Humano, realizada em 1972¹, a apatia da comunidade e dos líderes governamentais em relação à problemática ambiental deu lugar à noção da proteção ao meio ambiente como postura essencial ao bem-estar e à própria sobrevivência da população mundial. Tal mudança de paradigma decorreu da percepção de que a intensa degradação ambiental, antes vista como um mal necessário ao crescimento econômico, oferece riscos ao bem-estar da população mundial e à própria sobrevivência das gerações futuras, atraindo a necessidade de compatibilização entre desenvolvimento socioeconômico e preservação ambiental.

Assim, sedimentou-se, em um contexto global, a ideia da existência de um direito fundamental à proteção e melhoria do meio ambiente e ao desenvolvimento socioeconômico em consonância com a preservação ambiental², titularizado por toda

* Procurador do Estado do Rio de Janeiro, Mestre em Finanças Públicas, Tributação e Desenvolvimento pela Universidade do Estado do Rio de Janeiro (UERJ). *E-mail: paulomelon@hotmail.com*

¹ Na ocasião, firmou-se a Declaração sobre o Meio Ambiente ou Declaração de Estocolmo/1972, através da qual se vislumbra a inserção da problemática ambiental em âmbito global. O primeiro princípio a que se refere a Carta corresponde menciona que o homem possui o “direito fundamental à liberdade, à igualdade e ao desfrute de condições de vida adequadas em um meio ambiente de qualidade tal que lhe permita levar uma vida digna e gozar de bem-estar, tendo a solene obrigação de proteger e melhorar o meio ambiente para as gerações presentes e futuras. A este respeito, as políticas que promovem ou perpetuam o apartheid, a segregação racial, a discriminação, a opressão colonial e outras formas de opressão e de dominação estrangeira são condenadas e devem ser eliminadas” (mma.gov.br/estruturas/agenda21/_arquivos/estocolmo.doc).

² Cabe destacar que, apesar de os princípios expostos na Declaração sobre o Meio Ambiente tratarem da noção de desenvolvimento em harmonia com a proteção do meio ambiente, a expressão “desenvolvimento sustentável” não é textualmente mencionada na Declaração.

coletividade e ligado às noções de dignidade³, solidariedade⁴ e sobrevivência⁵.

No âmbito do ordenamento pátrio, a Constituição Federal de 1988, acompanhando a tendência internacional de constitucionalização do ambiente⁶, positiva, pela primeira vez no Brasil⁷, o direito de todos a um meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida. Assim, a Carta Constitucional de 1988 elevou as normas de proteção ambiental à categoria de normas constitucionais, atribuindo-lhes papel essencial no desenvolvimento do país.

A Carta de 1988 atribui a todos, particulares e Poder Público, o dever de defesa e preservação do meio ambiente para as presentes e futuras gerações. Nesse contexto, o Poder Público assume um papel essencial na concretização deste direito fundamental, que deve ser efetivada através da elaboração de políticas públicas destinadas à preservação do meio ambiente e ao desenvolvimento sustentável, tomando como norte os preceitos estabelecidos no artigo 225, § 1º, CRFB/88.

Além disto, em seu artigo 24, a Constituição prevê que a proteção do meio ambiente e o combate à poluição em quaisquer de suas formas é de competência comum dos entes federativos, devendo União, Estado e Municípios envidarem esforços com vistas a concretizar o comando inserto no artigo 225 da CRFB/88. Assim, conclui-se que a Constituição impõe um condomínio federativo que deve atuar em prol da proteção do meio ambiente equilibrado e do desenvolvimento sustentável.

A preocupação do constituinte com a questão ambiental também inspirou a inclusão da proteção ao meio ambiente como um dos princípios regentes da ordem econômica, conforme disposto no artigo 170, VI, da CRFB/88. A Emenda Constitucional nº 42, de 19 de dezembro de 2003, veio, posteriormente, a complementar a redação originária do referido dispositivo, ao estabelecer que a defesa do meio ambiente deve orientar o desenvolvimento econômico, “*inclusive mediante tratamento diferenciado conforme o impacto ambiental dos produtos e serviços e de seus processos de elaboração e prestação*”.

Desta forma, o direito fundamental à preservação do meio ambiente convive com o direito ao desenvolvimento socioeconômico e, assim, Estado e entidades privadas devem concentrar esforços para concretizar a noção de desenvolvimento sustentável, concebendo e executando políticas públicas voltadas à proteção ambiental. EROS

³ A preocupação com a preservação do meio ambiente encontra-se intrinsecamente ligada à noção de dignidade da pessoa humana.

⁴ A preocupação com o bem estar das gerações futuras é um exemplo de como o valor solidariedade está conectado à temática ambiental, inspirando o princípio da precaução, que, conforme leciona Paulo Affonso Leme Machado, “visa à durabilidade da sadia qualidade de vida das gerações humanas e à continuidade da natureza existente no planeta”. MACHADO, Paulo Affonso Leme. *Direito Ambiental Brasileiro*. 21ª Ed. São Paulo: Malheiros, 2013, p. 99.

⁵ A problemática ambiental passou a ser relevante no momento em que a degradação do meio ambiente passou a ameaçar a qualidade de vida humana e a própria sobrevivência do ser humano, segundo SILVA, José Afonso. *Direito Ambiental Constitucional*. 4ª Ed. São Paulo: Malheiros, 2003, p. 28.

⁶ BENJAMIN, Antonio Herman de Vasconcellos. *Constitucionalização do Ambiente e Ecologização da Constituição Brasileira*. In: CANOTILHO, José Joaquim Gomes; LEITE, José Rubens. *Direito constitucional ambiental brasileiro*. São Paulo: Saraiva, 2007, p. 61.

⁷ Conforme leciona Paulo Affonso Leme Machado, a Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 é a primeira Constituição brasileira em que a expressão “meio ambiente” é mencionada. *Idem*, p. 150.

ROBERTO GRAU⁸ leciona, sobre o ponto, que o princípio da defesa do meio ambiente conforma a ordem econômica, servindo como baliza para os princípios da garantia do desenvolvimento e do pleno emprego. Desse modo, o dever de proteger o meio ambiente é instrumento imprescindível à realização do fim da ordem econômica, isto é, o de assegurar a todos uma vida digna.

Portanto, atualmente, torna-se impossível vislumbrar a atividade do Poder Público alheia ao imperativo de preservação e recuperação do meio ambiente. Cresce, assim, a importância da formulação de políticas públicas ambientais e de adoção de mecanismos, sobretudo interdisciplinares, modelados ou criados a fim de prevenir e reprimir condutas que atentem contra o direito à proteção do meio ambiente, bem como induzir o comportamento dos agentes ao exercício desse direito fundamental.

Nesse contexto, avulta a importância de adaptação das figuras tradicionalmente previstas em nosso ordenamento jurídico com vistas à observância do comando constitucional de proteção ao meio ambiente e ao desenvolvimento sustentável, destacando-se, no presente artigo, o potencial decorrente do uso de mecanismos de natureza fiscal como forma de atuação no campo da proteção ao meio ambiente. Nas palavras de JOSÉ MARCOS DOMINGUES:

Tanto o Direito Financeiro, na perspectiva ambiental do trato jus-estruturante das Finanças Públicas, abrangente das receitas patrimoniais provenientes da exploração ou uso de bens naturais, como o Direito Tributário, no quadro da captação coativa de recursos com vistas à maximização do equilíbrio orçamentário, fiscal e ambiental, são ramos jurídicos que se apresentam como poderosas ferramentas de transformação da realidade maléfica ao meio ambiente⁹.

Tais instrumentos de ordem tributária ou financeira podem se dirigir tanto aos particulares, como é o caso da instituição de tributos ambientais, como, no campo financeiro, ao próprio Poder Público, através, por exemplo, da criação de mecanismos de incentivo à elaboração e execução de políticas públicas na área ambiental mediante repasse de recursos, como é o caso do ICMS Ecológico, que será analisado detalhadamente a seguir.

2. O ICMS Ecológico: Conceito e Fundamento Constitucional

A exploração de instrumentos tributários e financeiros com a finalidade de proteção do meio ambiente e do desenvolvimento sustentável, apesar de potencialmente eficiente, ainda não é expressiva no ordenamento pátrio. Contudo, já há exemplos da adoção de tais mecanismos com objetivos ambientais que apresentam resultados satisfatórios e merecedores de destaque, como é o caso do ICMS ecológico.

⁸ GRAU, Eros Roberto. A Ordem Econômica na Constituição de 1988. 8ª Ed. São Paulo: Editora Malheiros, 2003, pp. 219-220.

⁹ OLIVEIRA, José Marcos Domingues. Direito tributário e meio ambiente. 3ª. Ed., Rio de Janeiro: Forense, 2007, p. 09.

A Constituição Federal de 1988 prevê, nos artigos 157 a 162, um sistema de repartição de receitas provenientes dos impostos e da contribuição prevista em seu artigo 177, § 4º, entre os entes federativos, com vistas a fortalecer a autonomia financeira dos Estados e Municípios. Tal partilha pode se concretizar diretamente, através de transferências orçamentárias, ou mediante repasse automático aos Fundos de Participação dos Estados e Distrito Federal e dos Municípios, caso em que a entrega de recursos e critérios de rateio será definida em lei complementar (artigo 161, II).

Nesse sentido, o artigo 158, IV, da CRFB/88 estabelece que pertencem aos Municípios *vinte e cinco por cento do produto da arrecadação do imposto do Estado sobre operações relativas à circulação de mercadorias e sobre prestações de serviços de transporte interestadual e intermunicipal e de comunicação*.

Além disso, as parcelas de receita provenientes da arrecadação do ICMS e pertencentes aos Municípios, na forma do inciso IV, serão creditadas de acordo com os parâmetros fixados no parágrafo único do artigo 158. Assim, três quartos do referido percentual, no mínimo, serão distribuídos aos Municípios na proporção do valor adicionado nas operações relativas à circulação de mercadorias e nas prestações de serviços realizadas em seus territórios (inciso I). Por sua vez, o restante do valor será partilhado conforme o disposto em lei estadual¹⁰ (inciso II).

Depreende-se da breve análise do artigo 158, parágrafo único, I, da CRFB/88, que a maior parcela do ICMS é partilhada entre os Municípios mais desenvolvidos economicamente, que proporcionam maior arrecadação do imposto em função da circulação de mercadorias e serviços em seu território. Nessa linha, o Valor Adicionado Fiscal (VAF) corresponde a um indicador de desempenho econômico¹¹ que estimula o investimento dos entes municipais em urbanização e industrialização.

Desta forma, aqueles Municípios que possuem maiores restrições quanto ao desenvolvimento de atividades econômicas em seu território impostas por questões ambientais são prejudicados no repasse de receitas do ICMS. Este fator é agravado, ainda, pelo fato de muitos Estados aplicarem o critério de repartição baseado no VAF acima do percentual mínimo de 75% estabelecidos pela Constituição¹². Sobre o ponto, transcreve-se a lição de FERNANDO FACURY SCAFF e LISE VIEIRA DA COSTA TUPIASSU:

Assim, incluindo este quadro no raciocínio da repartição de receitas do ICMS, verificamos que os municípios que se dedicam ao desenvolvimento econômico em detrimento da preservação

¹⁰ Os critérios mais comuns estabelecidos pelos Estados são: o quantitativo de população do Município, área geográfica e arrecadação tributária própria, além da previsão de uma cota mínima objeto de distribuição isonômica entre os entes municipais.

¹¹ O artigo 3º, § 1º, da Lei Complementar nº 63/1990, com a redação que lhe foi atribuída pela Lei Complementar nº 123/2006, preceitua que “o valor adicionado corresponderá, para cada Município: I – ao valor das mercadorias saídas, acrescido do valor das prestações de serviços, no seu território, deduzido o valor das mercadorias entradas, em cada ano civil; II – nas hipóteses de tributação simplificada a que se refere o parágrafo único do art. 146 da Constituição Federal, e, em outras situações, em que se dispensem os controles de entrada, considerar-se-á como valor adicionado o percentual de 32% (trinta e dois por cento) da receita bruta. Ressalte-se que a Lei Complementar nº 63/1990 atribuiu aos Estados a competência para a apuração do valor adicionado fiscal e de seu índice (artigo 3º, § 3º).

¹² Pode-se citar, como exemplos, o Estado de São Paulo, em que 76% das receitas de ICMS são distribuídas com base no Valor Adicionado (Lei estadual nº 8.510/1993) e o Estado de Santa Catarina, no qual a participação do Município no valor adicionado em relação ao valor adicionado do Estado possui peso equivalente a 85% (Lei estadual nº 7.721/1989)

ambiental são aquilatados com maior quantidade de repasses financeiros, pois têm mais possibilidade de gerar riquezas em função da circulação de mercadorias. Por outro lado, aqueles que arcam com a responsabilidade de preservar o bem natural, trazendo externalidades positivas que beneficiam a todos, têm restrições em sua capacidade de desenvolvimento econômico e, conseqüentemente, recebem menos repasses financeiros por contarem com uma menor circulação de mercadorias e serviços¹³.

Na mesma linha de raciocínio, ponderam BRENO LADEIRA KINGMA ORLANDO e DANIEL MARIZ GUDIÑO que, apesar de a adoção do critério baseado no VAF estimular a geração de riquezas e empregos por um lado, por outro, a observância da regra inserida no artigo 158, parágrafo único, I, da Constituição Federal gera a “*baixa destinação de recursos às centenas de Municípios em que a industrialização não se demonstra pujante e na degradação do ambiente, em relação aos que, na ânsia de aumentar os recursos disponíveis, acabam por industrializar a região desordenadamente*”¹⁴.

Uma forma de mitigar tal lógica é a fixação, pelos Estados, de critérios ambientais para a distribuição da parcela restante decorrente da arrecadação do ICMS aos Municípios, com base no artigo 158, parágrafo único, II, da CRFB/88. Trata-se do chamado ICMS Ecológico, que busca, através de mecanismos financeiros, incentivar os entes municipais a investirem na implementação de políticas públicas ambientais.

O ICMS Ecológico¹⁵ atua como uma forma de sanção premial, de modo que aqueles Municípios que envidem esforços no sentido da adoção de políticas ecológicas sejam beneficiados, como consequência, com o incremento em sua receita. Trata-se de verdadeira medida de justiça fiscal¹⁶, privilegiando aqueles Municípios que contribuem para a preservação da qualidade do meio ambiente e que geram benefícios que ultrapassam suas fronteiras, os quais, muitas vezes, são preteridos com o emprego do critério de repartição da receita do ICMS baseado no VAF.

Nesse passo, o ICMS Ecológico avulta como mecanismo de persuasão voltado à proteção e melhoria do meio ambiente, dirigido às Municipalidades, atuando como alternativa aos tradicionais instrumentos coercitivos, como a responsabilização cível e administrativa por danos ambientais, após sua ocorrência.

Conforme leciona o mestre DIOGO DE FIGUEIREDO MOREIRA NETO:

¹³ SCAFF, Fernando Facury e TUPIASSU, Lise Vieira da Costa. Tributação e Políticas Públicas: o ICMS Ecológico. In: Direito Tributário Ambiental. Organizador: Heleno Taveira Tôres. São Paulo: Malheiros, 2005, p. 734.

¹⁴ ORLANDO, Breno Ladeira Kingma e GUDIÑO, Daniel Mariz. Instrumentos Tributários e Financeiros Utilizados no Brasil para a Proteção do Meio Ambiente: Uma Análise Crítica. In: Direito Tributário Ambiental. Coordenadores: ORLANDO, Breno Ladeira Kingma; GUDIÑO, Daniel Mariz; TROUW, Ernesto Johannes; GONÇALVES, Fábio Fraga; MUNIZ, Igor; e MURAYAMA, Janssen Hiroshi. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2009, p. 96.

¹⁵ Apesar do nome, não se trata, como possa parecer, da instituição de um novo fato gerador do ICMS, mas, sim, de um instrumento de natureza financeira que atua no campo da repartição de receitas públicas com vistas a incentivar a atuação das Municipalidades em prol do meio ambiente.

¹⁶ SILVA FILHO, Carlos da Costa e. O ICMS Verde no Estado do Rio de Janeiro. In: Revista de Direito da Associação dos Procuradores do Novo Estado do Rio de Janeiro. Vol. XXI. Direito Ambiental Estadual. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2009, p. 21. 18

O fomento público é sempre um desafio lançado à imaginação e à criatividade do legislador, pois, adequadamente legislado, tem o condão de estimular os administrados e administradores públicos que, numa sociedade livre, são preponderantemente motivados pela *persuasão*, preferível às atividades rotineiras, próprias de uma sociedade intensamente guiada pela *coerção*, e, por isso, não pode ser relegado pela Administração Pública a um segundo plano de prioridades, mormente quando se trata de *preservação ambiental*, tema crucial para este século que se inicia.¹⁷

No mesmo sentido, FERNANDO FACURY SCAFF E LISE VIEIRA DA COSTA TUPIASSU ressaltam que a política do ICMS Ecológico representa uma intervenção positiva do Estado, como um fator de regulação não coercitiva, através da previsão de um incentivo fiscal intergovernamental. Além disto, destacam que o ICMS Ecológico representa um forte instrumento econômico extrafiscal¹⁸, o qual visa a promover justiça fiscal e influenciar a ação voluntária dos Municípios que buscam um incremento em sua receita, proporcionando uma melhor qualidade de vida para a população¹⁹.

Nesse contexto, é importante ressaltar que os critérios ambientais a serem adotados pelos Estados devem variar de acordo com as peculiaridades de seu território, como, por exemplo, a existência de considerável número de mananciais de água e a carência de redes de esgotamento sanitário.

Os valores e critérios fixados serão quantificados e, a partir daí, haverá a definição de um *ranking ecológico* dos Municípios, viabilizando que cada ente receba um montante proporcional aos investimentos ambientais e à melhoria da qualidade de vida da população²⁰.

Assim, passa-se ao exame dos modelos adotados pelos Estados.

3. Análise dos Modelos Adotados pelos Estados

O Estado pioneiro na criação do ICMS Ecológico foi o Estado do Paraná, através da previsão do artigo 132, parágrafo único, em sua Constituição Estadual de 1989, o qual estabelece que “*o Estado assegurará, na forma da lei, aos Municípios que tenham parte de seu território integrando unidades de conservação ambiental, ou que sejam diretamente influenciados por elas, ou àqueles com mananciais de*

¹⁷ MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. Curso de Direito Administrativo: parte introdutória, parte geral e parte especial. 15ª Ed. Rio de Janeiro: Ed. Forense, 2009, p. 600.

¹⁸ A extrafiscalidade, nas palavras de Regina Helena Costa, representa “o emprego de instrumentos tributários para o atingimento de finalidades não arrecadatórias, mas, sim, incentivadoras ou inibitórias de comportamentos, com vistas à realização de outros valores constitucionalmente consagrados. (...) A extrafiscalidade, assim, pode ser implementada mediante a instituição e a graduação de tributos, a concessão de isenções e outros incentivos fiscais, como a possibilidade de dedução de despesas efetuadas pelos contribuintes referentes a recursos empregados na preservação do meio ambiente”. COSTA, Regina Helena. Apontamentos sobre a Tributação Ambiental no Brasil. In: Direito Tributário Ambiental. Organizador: Heleno Taveira Tórres. São Paulo: Malheiros, 2005, pp. 321-322.

¹⁹ *Ibidem*, p. 735.

²⁰ *Ibidem*, p. 737.

abastecimento público, tratamento especial quanto ao crédito da receita referida no art. 158, parágrafo único, II, da Constituição Federal’.

Trata-se da primeira previsão, no ordenamento jurídico brasileiro, do hoje denominado ICMS Ecológico, a qual decorreu da mobilização dos Municípios que se consideravam prejudicados em razão de restrições no desenvolvimento econômico impostas por limitações ambientais, como a instituição de unidades de conservação e a presença de mananciais de abastecimento público, aliada à necessidade de modernização das políticas públicas ambientais²¹.

O aludido dispositivo constitucional foi regulamentado pela Lei estadual nº 9.491/1991, pela Lei Complementar estadual nº 59/1991, conhecida como Lei do ICMS Ecológico ou Lei dos Royalties Ecológicos, e pelo Decreto nº 2791/1996, os quais instituíram o percentual de 5% da receita do ICMS a ser repartida de acordo com os seguintes critérios: (i) 50% para os Municípios que abriguem unidades de conservação em seu território ou que sejam diretamente influenciados por elas²² e (ii) 50% para os Municípios que possuam mananciais de abastecimento público²³. No caso de Municípios com sobreposição de áreas com mananciais de abastecimento e unidades de conservação, será considerado o critério de maior compensação financeira (artigo 4º, parágrafo único, da LC 59/1991). O Decreto nº 2791/1996 considera, além de parâmetros quantitativos, critérios qualitativos para o cálculo do repasse, como, por exemplo, o grau de conservação da biodiversidade e a qualidade dos recursos hídricos.

Os resultados verificados revelam a eficiência da adoção do ICMS Ecológico no Estado do Paraná: até 1991, a superfície total das unidades de conservação e outras áreas protegidas correspondia a 792.772,81 hectares, ao passo que, em junho de 2005, tal superfície equivalia a 2.062.229,77 hectares, verificando-se um incremento de 160,12%²⁴. No que se refere ao número de Municípios beneficiados, houve um aumento de 97% entre o período de 1992 a 2000, sendo que, em 2011, o total de entes que auferiram proveito com o ICMS Ecológico, por satisfazerem o critério Unidades de Conservação, atingiu a marca de 297 Municípios²⁵.

Sobre os efeitos decorrentes da adoção do ICMS Ecológico no Estado do Paraná, ressalta WILSON LOUREIRO que:

Os principais resultados têm sido o aumento da quantidade de áreas e da superfície das áreas protegidas, além da melhoria na performance qualitativa das Unidades de Conservação (...).

²¹ LOUREIRO, Wilson. O ICMS Ecológico, um instrumento econômico de gestão ambiental aplicado aos Municípios. Disponível em: <http://www.congressusp.fipecafi.org/web/artigos112011/186.pdf>. Acesso em : 10/08/2014.

²² As unidades de conservação são as áreas de preservação ambiental, estações ecológicas, parques, reservas florestais, florestas, hortos florestais, áreas de reservas indígenas, área de relevante interesse de leis ou decretos federais, estaduais ou municipais, de propriedade pública ou privada, de acordo com a Lei Complementar 67/1993, que modificou a redação do art. 2º da Lei Complementar nº 59/1991.

²³ Os Decretos estaduais 974/1991 e 2791/1996 especificaram a extensão dos referidos critérios.

²⁴ LOUREIRO, Wilson, ICMS Ecológico por Biodiversidade. Disponível em: <http://www.iap.pr.gov.br>. Acesso em 06/08/2014.

²⁵ BRANCO, Danyelle Karine Santos e SILVA JÚNIOR, Luiz Honorato da. ICMS Ecológico como indutor na criação de Unidades de Conservação: Uma análise da política nos Estados do Paraná, Minas Gerais e Pernambuco. Disponível em: <http://www.pucrs.br/eventos/encontroeconomia/download/mesas/IcmsEcologico.pdf>. Acesso em 06/08/2014.

Quanto à justiça fiscal, a conservação da biodiversidade é outro aspecto importante a ser considerado como resultado desse instrumento, porque os municípios que no início reclamavam de restrição de uso dos seus territórios, hoje, se sentem incentivados a criar Unidades de Conservação, a mantê-las ou a apoiar sua manutenção, havendo inclusive no caso do Paraná a necessidade de dedicar mais horas trabalho dos próprios técnicos, intermediando as ações de negociação entre os municípios e os gestores das Unidades de Conservação e outras áreas protegidas²⁶.

A experiência inovadora adotada pelo Estado do Paraná foi seguida por diversos Estados, cujas legislações serão analisadas a seguir.

Na Região Sul, além do Estado do Paraná, adotou o ICMS Verde o Estado do Rio Grande do Sul, mediante a edição da Lei estadual nº 11.038/1997. O Estado de Santa Catarina não instituiu o ICMS Ecológico até a presente data.

A Lei estadual nº 11.038/1997 determina, em seu artigo 1º, que serão repassados aos Municípios 7% do valor da arrecadação do ICMS com base na relação percentual entre a área do município, multiplicando-se por 3 (três) as áreas de preservação ambiental, as áreas de terras indígenas e aquelas inundadas por barragens, exceto as localizadas nos municípios sedes das usinas hidrelétricas, e a área calculada do Estado. Assim, o critério utilizado é o da proporção entre a superfície total do Estado e do Município, sem que sejam considerados aspectos qualitativos no cálculo do repasse.

No Rio Grande do Sul, desde a criação da referida lei, em 1997, verificou-se grande aumento em relação à extensão das unidades de conservação presentes no Estado: em 1997, as unidades estaduais totalizavam 52.729,94 hectares, ao passo que, em 2007, esse número foi elevado para 142.411,63. Já quanto às unidades de conservação federais, houve aumento de mais de 200.000 hectares desde a criação do instituto. Deve-se destacar, contudo, que tal acréscimo não decorre exclusivamente da adoção do ICMS Ecológico, mas é certo que o instituto figura como fator de incentivo para o aumento das áreas de unidades de conservação. O Estado do Rio Grande do Sul não divulga, em separado, dados sobre valores do repasse do ICMS Ecológico²⁷.

Na Região Sudeste, adotam o ICMS Ecológico ou ICMS Verde os Estados de São Paulo, Minas Gerais e Rio de Janeiro, em ordem cronológica. O Estado do Espírito Santo não adotou o instituto até a presente data.

O Estado de São Paulo, segundo a adotar o ICMS Ecológico no país, previu, através da Lei estadual 8.510/1993, a qual alterou a redação da Lei estadual 3.201/1991, a destinação de 0,5% da receita do ICMS de acordo com critérios ambientais, mais especificamente em função de espaços territoriais especialmente protegidos existentes nos Municípios²⁸. Posteriormente, a Lei estadual nº 12.810/2008 modificou novamente

²⁶ LOUREIRO, Wilson, ICMS Ecológico por Biodiversidade. Disponível em: <http://www.iap.pr.gov.br>. Acesso em 06/08/2014.

²⁷ Fonte: <http://www.icmsecológico.org.br>.

²⁸ A lei elenca os espaços especialmente protegidos que são considerados para a distribuição da receita do ICMS em seu artigo 1º, § 2º. São eles: estações ecológicas (peso 1,0), reservas biológicas (peso 1,0), parques estaduais (peso 0,8), zonas de vida silvestre em áreas de proteção ambiental (peso 0,5), reservas florestais (peso 0,2), áreas de proteção ambiental (peso 1,0) e áreas naturais tombadas (peso 0,1).

a redação da Lei 3.201/1991, acrescentando mais duas áreas especialmente protegidas a serem consideradas no cálculo do ICMS Ecológico²⁹. O critério utilizado é a área das unidades de conservação, ou seja, o fator utilizado é quantitativo, sem que sejam considerados aspectos qualitativos no cálculo do repasse.

Os resultados da adoção da sistemática em São Paulo são relevantes. A título de exemplo, destaca-se que, em 2002, 169 Municípios receberam R\$ 39.600.000,00 decorrentes de receita de ICMS repassados de acordo com o critério acima elencado³⁰. A corroborar os bons resultados da prática, em 2013, 187 Municípios foram beneficiados com R\$ 123.035.805,85³¹. Tal crescimento evidencia que cada vez mais Municípios investem na expansão de áreas especialmente protegidas, gerando considerável aumento do valor do repasse do ICMS Ecológico.

O terceiro Estado do país a adotar o ICMS Ecológico foi Minas Gerais, através da edição da Lei estadual 12.040/1995, conhecida como Lei Robin Hood, a qual definiu diversos critérios para repasse do ICMS, inclusive de ordem ambiental, os quais consideravam a manutenção de sistemas de tratamento, coleta seletiva ou disposição final de lixo e esgoto sanitário e a existência de unidades de conservação estaduais, federais e particulares no âmbito dos Municípios, além das municipais cadastradas.

Em 2000, a referida Lei estadual foi revogada pela Lei 13.803/2000, posteriormente alterada pela Lei 18.030/2009, e, atualmente, o percentual destinado ao critério ambiental é de 1,10% do total de 25% das receitas de ICMS transferidas aos Municípios³². São três os critérios adotados pela lei: (i) o primeiro relativo ao Índice de Saneamento Ambiental, referente a Aterros Sanitários, Estações de Tratamento de Esgotos e Usinas de Compostagem; (ii) o segundo relativo ao Índice de Conservação, voltado às Unidades de Conservação e outras áreas protegidas; e (iii) o último, introduzido pela Lei 18.030/2009, baseado na relação percentual entre a área de ocorrência de mata seca em cada Município e sua área total.

A introdução de tais critérios ambientais beneficiou, em 2002, 283 Municípios, os quais receberam o total de R\$ 20.954.476,54 a título de repasse de ICMS Ecológico. Em 2012, 546 Municípios auferiram proveito com a distribuição do ICMS Ecológico no montante total de R\$ 69.190.657,07³³. Verifica-se, pois, que o número de Municípios beneficiados praticamente dobrou no período compreendido entre 2002 e 2012, e, ainda, houve um aumento de cerca de 50 milhões no valor do repasse de ICMS Ecológico aos Municípios.

O Estado do Rio de Janeiro, por sua vez, através da Lei estadual nº 5.100/2007, regulamentada pelos Decretos nº 41.844/2009, 43.284/2011 e 43.700/2012, incluiu critérios ambientais para repasse do ICMS. O percentual de ICMS distribuído em

²⁹ A Lei 12.810/2008 acrescentou, através de seu artigo 18, as reservas de desenvolvimento sustentável (peso 0,2) e as reservas extrativistas (peso 0,2). 31 Fonte: <http://www.icmsecologico.org.br>.

³⁰ Fonte: <http://www.icmsecologico.org.br>.

³¹ Dados extraídos do site da Secretaria do Meio Ambiente do Estado de São Paulo.

³² Cabe destacar, ainda, que, em 2013, foi aprovada e sancionada a Lei 20.922/2013, conhecida como o Novo Código Florestal “Mineiro”. No projeto de lei, havia sido inserido dispositivo que alteraria as regras atuais de distribuição do ICMS Ecológico, majorando o percentual destinado aos Municípios com área de ocorrência de mata seca. Contudo, a previsão foi objeto de veto, haja vista a possibilidade de grave impacto no orçamento dos Municípios que teriam seus índices de repasse reduzidos.

³³ [icmsecologico.org.br](http://www.icmsecologico.org.br)

razão de tais critérios é de 2,5%³⁴, sendo que, destes, 45% são distribuídos segundo critérios relacionados à existência e efetiva implantação das áreas protegidas; 30% de acordo com critérios relacionados à qualidade ambiental dos recursos hídricos; e 25% conforme critérios relacionados à disposição final adequada dos resíduos sólidos.

Nesse sentido, a legislação do Estado do Rio de Janeiro considera tanto aspectos quantitativos (por exemplo, o grau de conservação das unidades) como qualitativos na fórmula para construção do Índice Final de Conservação Ambiental (IFCA)³⁵ dos Municípios. Além disto, os Municípios deverão, como requisito para recebimento do repasse, organizar seu próprio Sistema Municipal do Meio Ambiente, composto, no mínimo, por: I - Conselho Municipal do Meio Ambiente; II - Fundo Municipal do Meio Ambiente; III - Órgão administrativo executor da política ambiental municipal; e IV – Guarda Municipal ambiental (artigo 3º da Lei nº 5.100/2007).

Destaca-se que, em 2009, o valor repassado aos Municípios a título de ICMS Verde correspondeu a R\$ 37.934.822, ao passo que, em 2013, esse número já atingia R\$ 177.717.798³⁶. Este dado demonstra a eficiência do recurso, já que os Municípios vêm investindo cada vez mais na proteção do meio ambiente.

Na Região Norte, adotam o ICMS Ecológico os Estados de Rondônia, Amapá, Tocantins, Acre e Pará, em ordem cronológica. Não adotaram o mecanismo, até a presente data, os Estados do Amazonas e Roraima.

Em Rondônia, o ICMS Ecológico foi instituído pela Lei Complementar 147/1996, que alterou dispositivos da Lei Complementar 115/1994, e regulamentado pelo Decreto 11.908/2005. A referida lei prevê que o percentual de 5% do produto da arrecadação do ICMS será transferido proporcionalmente à ocupação territorial dos Municípios com unidades de conservação³⁷. O critério adotado pelo Estado, desta forma, é apenas quantitativo e diz respeito à relação entre a área total, em quilômetros quadrados, das unidades de conservação existentes nos territórios dos Municípios e a área total das unidades de conservação do Estado no ano imediatamente anterior ao da apuração dos índices (artigo 3º, V, do Decreto 11.908/2005).

Por sua vez, o Estado do Amapá previu, através da Lei 322/1996, que 1,4% dos recursos decorrentes do ICMS serão distribuídos conforme o Índice de Conservação

³⁴ O ICMS Verde foi estabelecido de forma progressiva e anual, nos seguintes percentuais: 1% (um por cento) para o exercício fiscal de 2009; II – 1,8% (um vírgula oito por cento) para o exercício fiscal de 2010; III – 2,5% (dois vírgula cinco por cento) para o exercício fiscal de 2011 (artigo 2º da Lei 5.100/2007).

³⁵ O Índice Final de Conservação Ambiental (IFCA), que indica o percentual do ICMS Verde que cabe a cada município, é composto por seis subíndices temáticos com pesos diferenciados: Tratamento de Esgoto (ITE): 20%; Destinação de Lixo (IDL): 20%; Remediação de Vazadouros (IRV): 5%; Mananciais de Abastecimento (IrMA): 10%; Áreas Protegidas – todas as Unidades de Conservação – UC (IAP): 36%; e Áreas Protegidas Municipais – apenas as UCs Municipais (IAPM): 9%

³⁶ Fonte: Secretaria de Estado de Meio Ambiente. <http://www.rj.gov.br/web/seam/>

³⁷ O artigo 3º, caput, da LC 147/1996 estabelece que “as unidades de conservação de que trata a alínea “e” do inciso II, do art. 1º, são áreas protegidas e estabelecidas em ecossistemas significativos do território estadual no âmbito administrativo do governo Federal, Estadual e Municipal, nas categorias de Estação Ecológica, Reserva Biológica, Parque, Monumento Natural, área de Proteção Ambiental, Reserva Indígena, Floresta, Reserva Extrativista e outras incluídas em quaisquer categorias de unidade de conservação, criadas por Leis ou decretos municipal, estadual ou federal”. A legislação rondoniense prevê ainda a aplicação de redutores nos cálculos dos percentuais de participação dos municípios em função da comprovação de invasões ou explorações ilegais, repartindo-se o montante reduzido entre aqueles municípios cujas Unidades de Conservação venham sendo geridas e preservadas.

do Município (IC), o qual considera as unidades de conservação estaduais, federais e particulares, bem como as municipais cadastradas, e é calculado de acordo com as regras estabelecidas pelo órgão estadual ambiental. O cálculo do IC leva em conta, além do fator extensão, um fator de conservação e um fator de qualidade, conforme deliberação do Conselho Estadual de Meio Ambiente (anexo IV). Contudo, não há informações disponíveis no site da Secretaria de Meio Ambiente ou no COEMA sobre eventual regulamentação do fator qualitativo. Além disto, os dados estatísticos fornecidos pelo Estado não contemplam o critério ambiental de forma isolada.

No Tocantins, o ICMS Ecológico foi adotado em 2002, através da Lei nº 1.323/2002, regulamentada pelo Decreto nº 1.666/2002. No referido Estado, são destinados aos Municípios 13% do total arrecadado com o ICMS de acordo com critérios ecológicos, a saber: (i) Política Municipal de Meio Ambiente (2%); (ii) unidades de conservação e terras indígenas (3,5%); (iii) controle de queimadas e combate a incêndios (2%); (iv) conservação do solo (2%); e (v) saneamento básico, conservação da água, coleta e destinação do lixo (3,5%). Para cada quesito, são considerados dois indicadores, um de ordem quantitativa e o outro de ordem qualitativa³⁸, aferido de acordo com um questionário de avaliação qualitativa³⁹, previsto no artigo 1º e no anexo único da Resolução COEMA/TO nº 40/2013. Além disto, criou-se um Programa Estadual do ICMS Ecológico, a fim de difundir aos Municípios os seus princípios, diretrizes e benefícios (artigo 5º, I, do Decreto nº 1.666/2002).

Por seu turno, o Estado do Acre⁴⁰ instituiu o ICMS Ecológico através da Lei estadual 1.530/2004, regulamentada pelo Decreto nº 4.918/2009, destinando, de maneira progressiva e anual⁴¹, 5% da arrecadação do imposto para os Municípios que “*abriguem em seu território unidades de conservação ambiental ou que sejam diretamente influenciados por elas*” (artigo 1º). O Decreto regulamentador estabelece que seja considerada no cálculo do repasse a existência de unidades de conservação ambiental, incluindo terras indígenas, unidades produtivas rurais e propriedades com passivo ambiental florestal regularizado. Além disso, são consideradas outras variáveis, como educação, saúde e taxa de mortalidade infantil (artigo 3º do Decreto nº 4.918/09).

Ademais, o artigo 2º do Decreto nº 4.918/2009 prevê que, para beneficiar-se dos recursos previstos na Lei nº 1.530/2004, cada Município deverá organizar, obrigatoriamente, seu próprio Sistema Municipal de Meio Ambiente, composto, no

³⁸ Por exemplo: em relação ao controle e combate a queimadas, previu-se, como parâmetros qualitativos, a organização e a manutenção de brigadas civis de combate a queimadas e incêndios florestais e práticas de educação ambiental e, como parâmetro quantitativo, o número de focos de calor registrados, conforme dados do Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais e a superfície municipal (artigo 1º, III, do Decreto nº 1.666/2002).

³⁹ O artigo 2º da Resolução COEMA/TO nº 40/2013 prevê que os Municípios que entregarem o questionário fora do prazo legal sofrerão uma redução de 25% do valor total do índice do ICMS Ecológico. O referido formulário inclui questões como a implantação de órgão executivo municipal, a criação do Conselho Municipal de Meio Ambiente e do Fundo Municipal de Meio Ambiente.

⁴⁰ Ressalte-se que o Estado do Acre não possui tabela de recursos do ICMS Ecológico repassados aos Municípios.

⁴¹ O artigo 1º do Decreto nº 4.918/2009 previu que a instituição do ICMS Verde se dará da seguinte forma: I - 1% (um por cento) para o exercício fiscal de 2010; II - 2% (dois por cento) para o exercício fiscal de 2011; III - 3% (três por cento) para o exercício fiscal de 2012; IV - 4% (quatro por cento) para o exercício fiscal de 2013; e V - 5% (cinco por cento) para o exercício fiscal de 2014.

mínimo, por: I - Conselho Municipal de Meio Ambiente, deliberativo e paritário; II - Fundo Municipal de Meio Ambiente, gerido pelo Conselho; e III - órgão administrativo executor da política ambiental municipal. A legislação do Acre não prevê indicadores qualitativos pautados em graus de proteção ambiental.

Ressalte-se que, desde a instituição do ICMS Ecológico no Acre, a área das unidades de conservação estaduais quase duplicou, uma vez que passou de 65.965,00 (2004) a 1.228.754,00 (2007), enquanto que a área das unidades federais aumentou aproximadamente 40.000 hectares⁴².

Cabe destacar ainda que, ao lado dos benefícios auferidos diretamente pelos Municípios, o ICMS Ecológico, na Região Norte, tem o importante papel de derrubar o argumento de políticos e empresários que defendem a exploração desenfreada da floresta Amazônica como única forma de trazer recursos para a região, como bem observam FERNANDO FACURY SCAFF e LISE VIEIRA DA COSTA TUPIASSU⁴³.

O Estado do Pará⁴⁴ foi o último dos entes estaduais que integram a Região Norte a instituir o ICMS Ecológico, estabelecendo, em sua Lei nº 7.638/2012, regulamentada pelo Decreto nº 775/2013, que o percentual destinado ao ICMS Ecológico no Estado é de 8%, aplicado de forma progressiva e anual⁴⁴, de acordo com os seguintes critérios: (i) existência de unidades de conservação de proteção integral, terras indígenas, áreas militares, unidades de conservação de uso sustentável e terras quilombolas; (ii) existência de estoque mínimo de cobertura vegetal e redução do desmatamento nos municípios; e (iii) percentagem de área cadastrável do município inserida no Cadastro Ambiental Rural – CAR-PA.

O artigo 5º do Decreto nº 775/2013 prevê um fator qualitativo a ser considerado no cálculo dos critérios acima indicados, cujos critérios serão definidos pela Secretaria de Estado de Meio Ambiente até maio de 2015, de modo a aperfeiçoar o repasse dos recursos entre os Municípios, favorecendo aqueles que proporcionarem melhor proteção ambiental e benefício socioeconômico.

Além disto, para fruição do recurso em tela, cada Município deverá organizar e manter seu próprio Sistema Municipal do Meio Ambiente, composto, no mínimo, por: I - Conselho Municipal do Meio Ambiente, de caráter deliberativo e composição socialmente paritária; II - Fundo Municipal do Meio Ambiente; III - órgão público administrativo executor da Política Municipal do Meio Ambiente; e IV - demais instrumentos de política pública e participativa necessários à plena execução da Política Municipal do Meio Ambiente (artigo 3º da Lei nº 7.638/2012).

Na Região Nordeste, adotam o ICMS Ecológico os Estados do Pernambuco, Ceará, Piauí e Paraíba, em ordem cronológica. Não adotaram o mecanismo, até a presente data, os Estados da Bahia, Sergipe, Alagoas, Rio Grande do Norte e Maranhão.

Pernambuco adotou o ICMS Ecológico através da Lei estadual n.º 11.899/00 e, posteriormente, das Leis nº 12.206/02, 12.432/03, 13.368/2007 e 13.931/2009, bem como dos Decretos nº 23.473/01, 25.574/03 e 26.030/03, que estabeleceram critérios socioambientais para o repasse dos recursos provenientes da arrecadação do ICMS.

⁴² Fonte: <http://www.icmsecológico.org.br/>

⁴³ Ibidem, p. 741.

⁴⁴ O repasse será feito da seguinte forma: 2% para o ano-base 2012; 4% para o ano-base 2013; 6% para o ano-base 2014; e 8% a partir do ano-base 2015 (artigo 8º da Lei nº 7.638/2012 e artigo 3º do Decreto nº 775/2013). O repasse aos Municípios terá início em 2014, considerando os dados calculados em 2013, referentes ao ano-base 2012 e assim sucessivamente.

O critério ambiental corresponde a: 1% em relação às unidades de Conservação existentes no município, considerando a área da unidade, a área do Município, a categoria de manejo e o grau de conservação do ecossistema protegido; 2% a serem distribuídos aos Municípios que possuam sistemas de tratamento ou de destinação final de resíduos sólidos, mediante unidade de compostagem ou de aterro sanitário; 1% a ser distribuído entre os entes municipais que possuam usinas de reciclagem de lixo reconhecidas pela Agência Estadual de Meio Ambiente e Recursos Hídricos (CPRH); e 1% a ser distribuído aos Municípios que possuam áreas de proteção de mananciais preservados de rios em seu território, reconhecidas pela CPRH.

O Estado do Pernambuco distribuiu, em 2011, R\$ 19.629.938,71 relativos ao critério unidade de conservação e mais R\$ 39.259.877,43 em razão da manutenção de sistemas de tratamento ou de destinação de resíduos sólidos pelos Municípios. Em 2007, estes números correspondiam a, respectivamente, R\$ 11.178.846,67 e R\$ 22.357.693,34. Portanto, conclui-se que o ICMS Ecológico tem apresentado resultados positivos no âmbito do Estado de Pernambuco.

O segundo Estado nordestino a adotar o instituto foi o Ceará, através da Lei nº 14.023/2007, regulamentada pelo Decreto nº 29.306/2008, a qual estabeleceu a destinação de 2% do valor arrecadado com o ICMS a serem distribuídos de acordo com o Índice Municipal de Qualidade do Meio Ambiente (IQM), que avalia a existência de Sistema Municipal de Gestão Integrada de Resíduos Sólidos Urbanos, devidamente licenciado (artigo 16 do Decreto nº 29.306/2008). A partir de 2012, o Decreto nº 29.306/2008 prevê a utilização de indicadores na avaliação de gestão ambiental que compõe o Índice de Sustentabilidade Ambiental (ISA) dos Municípios, obtido anualmente pelo Programa Selo Município Verde. Tais indicadores incluem a existência, categoria e área territorial de unidades de conservação nos Municípios.

Após, aderiu ao ICMS Ecológico o Estado do Piauí, que, mediante a edição da Lei nº 5.813/2008, regulamentada pelo Decreto nº 14.861/2012, dispôs sobre a figura do Selo Ambiental, condicionando a participação dos Municípios no ICMS Ecológico ao recebimento do referido selo. O selo apresenta-se em três categorias, A, B ou C, e a classificação ocorre de acordo com o atendimento de diversos objetivos, como, por exemplo, a redução do desmatamento, a adoção de ações de gerenciamento de resíduos sólidos, a proteção de mananciais de abastecimento público e disposições legais sobre unidades de conservação, entre outros (artigo 1º da Lei nº 5.813/2008). O percentual do ICMS Verde previsto no Estado é de 5%, instituído de forma progressiva⁴⁵. Ademais, configura requisito para participação dos Municípios no ICMS Ecológico a existência de Conselho Municipal de Defesa do Meio Ambiente⁴⁶.

⁴⁵ Art. 3º - Dos 25% (vinte e cinco por cento) constitucionais, do produto da arrecadação do ICMS, bem como de seus acréscimos legais, 5% (cinco por cento) constituirá o ICMS Ecológico e deverá ser repartido, entre os municípios que satisfizerem as condições do art. 1º desta lei, mediante aplicação progressiva de índice percentual - 1,5% (um e meio por cento) no primeiro ano, 3,0% (três por cento) no segundo ano e finalmente 5,0% (cinco por cento) no terceiro ano de distribuição do ICMS Ecológico, como dispõe esta lei e o seu regulamento.

⁴⁶ Art. 5º - Para o município participar do ICMS Ecológico é essencial a existência, ou que seja criado, o Conselho Municipal de Defesa do Meio Ambiente que, entre outras atribuições, deverá elaborar legislação sobre a política municipal de meio ambiente, obedecidas às peculiaridades locais, respeitadas a legislação federal e estadual sobre o assunto. Parágrafo único - O Plano Diretor Municipal deve dispor capítulo sobre a política e ações ambientais, com objetivos a serem perseguidos.

Por fim, o último Estado nordestino a adotar o ICMS Ecológico foi a Paraíba, que previu, através da Lei 9.600/2009, a destinação de 5% do ICMS arrecadado para os Municípios que abrigarem, na totalidade ou em parte de seu território, uma ou mais unidades de conservação públicas e/ou privadas, instituídas nos âmbitos municipal, estadual e federal, considerados os critérios de qualidade a serem definidos e aferidos pela Superintendência de Administração do Meio Ambiente (SUDEMA), e 5% destinados aos Municípios que promovam o tratamento de, pelo menos, 50% do volume de lixo domiciliar coletado, podendo esses recursos serem repassados cumulativamente.

Todavia, o Tribunal de Justiça do Estado da Paraíba proferiu decisão nos autos da Representação por Inconstitucionalidade nº 0117269-52.2012.815.0000 para fins de suspender a eficácia da Lei paraibana, sob o fundamento de que, com a nova lei, o percentual inerente ao valor adicionado foi reduzido para 70% (setenta por cento), em violação ao artigo 164, IV, da Constituição Estadual da Paraíba. Com efeito, a Lei 9.600/2009 previu a distribuição de 10% dos recursos do ICMS de acordo com critérios ambientais e outros 20% de forma equitativa, para todos os Municípios, não observando o percentual mínimo de 75% a ser distribuído de acordo com o Valor Adicionado Fiscal. Assim, atualmente, a referida lei encontra-se com a eficácia suspensa.

No âmbito da Região Centro-Oeste, todos os Estados - Mato Grosso do Sul, Mato Grosso e Goiás – previram, nesta ordem cronológica, critérios ambientais para fins de cálculo do repasse de ICMS aos Municípios.

O Estado do Mato Grosso do Sul adotou o instituto em 1994, através da aprovação da Lei Complementar nº 77/1994, e previu o repasse de 5% de acordo com a existência de unidades de conservação no território do Município, bem como a existência de mananciais de abastecimento público. Atualmente, os critérios são definidos pela Lei Complementar nº 159/2011 e pela Lei nº 4.219/2012, as quais definiram o repasse de 5% para rateio entre os municípios que tenham parte de seu território integrando terras indígenas homologadas, unidade de conservação da natureza devidamente inscrita no Cadastro Estadual de Unidades de Conservação e, ainda, aos que possuam plano de gestão, sistema de coleta seletiva e disposição final de resíduos sólidos, devendo esta última ser devidamente licenciada.

O sucesso da adoção do ICMS Ecológico no âmbito do Mato Grosso do Sul pode ser avaliado pelo relevante crescimento do valor dos repasses: em 2002, foram repassados R\$ 6.758.463,79 aos Municípios que atenderam os critérios legais, enquanto que, em 2012, foram transferidos R\$ 68.948.997,68 a tal título. Além disto, em 1994, inexistiam unidades de conservação municipais e as unidades estaduais e federais totalizavam, respectivamente, 319,36 e 110.935,85 hectares. Em 2007, as unidades de conservação municipais já ocupavam 22.377,20 hectares, enquanto que as estaduais e federais, 271.495,97 e 1.132.454,68 hectares, respectivamente⁴⁷.

Por sua vez, o Estado do Mato Grosso adotou o ICMS Ecológico com a edição da Lei Complementar nº 73/2000, regulamentada pelo Decreto n.º 2.758/2001, a qual incluiu nos critérios de cálculo para composição dos Índices de Participação dos Municípios no ICMS dois critérios ambientais: (i) 5% dos recursos são distribuídos segundo o critério Unidades de Conservação/ Territórios Indígenas (UC/TI) e (ii) 2%

⁴⁷ Fonte: <http://www.icmsecológico.org.br/>

de acordo com o critério Saneamento Ambiental. Em 2004, os critérios de cálculo sofreram modificações introduzidas pela Lei Complementar nº 157, a qual extinguiu o critério Saneamento Ambiental e manteve o percentual de 5% a ser repassado de acordo com a relação percentual entre o índice de unidade de conservação/terra indígena do Município e a soma dos respectivos índices de todos os Municípios.

A adoção do ICMS Ecológico no Mato Grosso ocorreu de forma gradual, a exemplo de outros Estados acima mencionados. Nessa linha, em um primeiro momento, foi considerado apenas o critério quantitativo, ao passo que, na segunda etapa, será adotado o critério qualitativo. Em 2010, o total de recursos repassados aos Municípios a título de ICMS Ecológico correspondeu a R\$ 51.025.165,67⁴⁸, sendo que, desde a criação do instituto até 2007, verificou-se um aumento da área das unidades de conservação estaduais de 1.495.131,00 hectares para 2.636.324,00 hectares, ao passo que, em relação às unidades federais, constatou-se um aumento de, aproximadamente, 1.700.000,00 hectares em relação a 2000⁴⁹.

Já o Estado de Goiás instituiu o ICMS Ecológico em 2007, através da Emenda Constitucional nº 40, que prevê a destinação de 5% dos recursos decorrentes da arrecadação de ICMS de acordo com critérios ambientais. O dispositivo constitucional foi regulamentado pela Lei Complementar nº 90/2011, a qual estabeleceu que serão contemplados os Municípios que abriguem em seus territórios unidades de conservação ambiental e que sejam diretamente por elas influenciados, ou, ainda, aqueles possuidores de mananciais para abastecimento público (artigo 1º). A aplicação do percentual de 5% se dará de modo gradativo, da seguinte forma: 1,25% em 2012; 2,5% em 2013; 3,75% em 2014; e, finalmente, 5% em 2015 (artigo 6º).

Vistos todos os modelos de ICMS Ecológico adotados pelos Estados brasileiros, os quais possuem inúmeras variáveis, como, por exemplo, em relação aos critérios adotados, aos percentuais destinados a critérios ambientais e à adoção de fatores qualitativos para apuração do *quantum* destinado aos Municípios, passemos a construção de algumas observações acerca do instituto e das leis analisadas.

4. Considerações Críticas sobre o Instituto

Como visto acima, o ICMS Ecológico promove não só uma compensação aos Municípios que, por possuírem maiores restrições ao desenvolvimento socioeconômico por razões de política ambiental, recebem menos recursos segundo o critério do Valor Adicionado Fiscal, mas, principalmente, assume relevância como um fator de estímulo à promoção de novos investimentos em políticas públicas ambientais pelos entes municipais, bem como na organização de sistemas locais de gestão ambiental.

Com esse inovador instrumento financeiro, os Municípios se veem incentivados a adotar uma atuação proativa no campo do meio ambiente, uma vez que o desempenho eficiente na área, atendidos os critérios e requisitos legais, gera um incremento em sua receita. Assim, cai por terra o argumento muitas vezes utilizado pelas Municipalidades no sentido de que os investimentos na preservação ambiental, especialmente na criação e conservação de espaços territorialmente protegidos, dificultariam o desenvolvimento econômico e gerariam perda de receita.

⁴⁸ <http://www.sefaz.mt.gov.br/>

⁴⁹ <http://www.icmsecológico.org.br/>

Portanto, o ICMS Ecológico, ao transformar investimentos na área ambiental em recursos financeiros, promove uma verdadeira mudança na pauta de prioridades dos Municípios, fazendo como que a preocupação com a preservação ambiental e o desenvolvimento sustentável seja elevada a paradigma essencial da atuação dos entes, com a melhoria da qualidade de vida da população.

No sentido do que já foi exposto, assim concluem FERNANDO FACURY SCAFF e LISE VIEIRA DA COSTA TUPIASSU sobre a criação do ICMS Ecológico:

A transferência, segundo critérios ecológicos, da parcela do ICMS pertencentes aos municípios representa um verdadeiro *redimensionamento de valores*, nos dois sentidos que o termo pode adquirir. De um lado, porque tal política realmente altera o montante de verbas orçamentárias a ser recebido por cada município, beneficiando os que contribuem com a melhoria da qualidade de vida da população. Por outro lado, e principalmente, porque a implementação de tal política resulta, naturalmente, numa nova forma de compreender os valores que pautam o desenvolvimento local. Doravante, não apenas a implementação de indústrias poluentes traz ganhos financeiros para os municípios; a preservação de áreas verdes, a construção de redes de esgoto, escolas e hospitais também passam a ser sinônimo de aumento da receita e desenvolvimento.⁵⁰

Além disto, o mecanismo possui significativa adaptabilidade às peculiaridades naturais de cada região, pois permite que os Estados elenquem prioridades ambientais a serem atendidas pelos Municípios, de acordo com suas características ecológico-sociais, e estipulem percentuais de repasse do ICMS de modo a incentivar os entes municipais a programarem as ações traçadas como prioritárias.

Não obstante as peculiaridades locais de cada Estado, há alguns parâmetros que devem guiar a adoção do ICMS Ecológico, de modo a aumentar o potencial protetivo do instituto. Tais parâmetros podem ser retirados das próprias legislações dos Estados que já adotaram este mecanismo.

Nesse passo, a análise das legislações estaduais permite concluir que determinados Estados instituíram critérios ambientais pautados tanto em fatores qualitativos como quantitativos, como acontece nos Estados do Rio de Janeiro e Tocantins, por exemplo, ao passo que outros consideram no cálculo do repasse do ICMS Ecológico apenas critérios quantitativos, como, por exemplo, o Estado de São Paulo. Ainda há aqueles que aludem a critérios qualitativos em sua legislação, mas que ainda não promoveram sua regulamentação, como é o caso do Estado do Amapá.

O estímulo somente à expansão territorial de espaços territorialmente protegidos, sem o controle de sua qualidade e conservação, pode levar à proliferação de unidades de conservação em condições insatisfatórias. As variáveis qualitativas possuem um caráter incremental, operacionalizando uma espécie de “gabarito vertical”, isto é, quanto melhor estiver a conservação de determinada unidade,

⁵⁰ *Ibidem*, p. 746

melhor será o desempenho financeiro dos entes municipais⁵¹. Como exemplo de fatores qualitativos, cita-se o controle da qualidade física e biológica das unidades de conservação e a previsão de zonas de amortecimento e corredores ecológicos.

Além disto, em complemento, destaca-se a importância da previsão já adotada por alguns Estados no sentido da necessidade de instituição, pelos Municípios, de um sistema de gestão ambiental local, com a criação de órgãos ou entidades com o objetivo de promover o planejamento e a execução da política de desenvolvimento do ente local. É o caso, por exemplo, dos Estados do Rio de Janeiro e Pará, que fixam como requisito para o repasse do ICMS Ecológico a organização, pelos Municípios, de seu próprio Sistema Municipal de Meio Ambiente, compostos por Conselho e Fundo Municipal do Meio Ambiente, bem como órgão administrativo executor da política ambiental municipal, e, no caso do Rio de Janeiro, Guarda Municipal ambiental.

Nesse sentido, cabe destacar a lição de WILSON LOUREIRO sobre a importância da criação de um sistema de gestão ambiental municipal:

As últimas legislações sobre o ICMS Ecológico, mais modernas estão dispondo de que para ter acesso a tais recursos os municípios necessitam ter, como pré-requisito estrutura adequada gestão ambiental local, na realidade uma demanda da sociedade que não vê justificativa em que um município receba recursos em função de critérios ambientais e não dê tratamento adequado à gestão ambiental no município. Aliás, o ICMS Ecológico tem sido um grande aliado do gestor ambiental local, que vê no momento em que entra o recurso no município a oportunidade do financiamento das demandas de sua pasta de trabalho, por isto é recomendável que não seja enviado recursos financeiros por este critério aos municípios que não possuam no mínimo instrumentos locais, tais como a) Conselho Municipal de Meio Ambiente; b) Fundo Municipal de Meio Ambiente; c) Organização executiva mínima essencial para adequada gestão ambiental, além, d) Dos outros instrumentos que forem julgados essenciais, caso a caso. Recomenda-se ainda que haja um processo de planejamento local com vistas à gestão ambiental, que tenha ilação com os demais instrumentos tais como o Plano Diretor, Agenda 21 Local, iniciativas da comunidade, enfim, as ações devem ter complementaridade, visando a otimização e efetivação das ações⁵².

Outros fatores importantes para o sucesso do ICMS Ecológico são sua divulgação pelos Estados, já que é de suma relevância que os Municípios conheçam as regras regentes do instituto, bem como a transparência quanto aos elementos

⁵¹ LOUREIRO, Wilson. O ICMS Ecológico, um instrumento econômico de gestão ambiental aplicado aos Municípios. Disponível em: <http://www.congressosp.fipecafi.org/web/artigos112011/186.pdf>. Acesso em : 10/08/2014.

⁵² LOUREIRO, Wilson. ICMS Ecológico, a oportunidade do financiamento da gestão ambiental municipal no Brasil. Disponível em: http://biocons.com.br/ICMS_Ecologico_para_MMA_FINAL.pdf. Acesso em 06/08/2014.

considerados para cálculo do repasse em relação a cada Município, à pontuação obtida pelo ente e sua posição no *ranking* ecológico e aos valores repassados. É importante que as Municipalidades conheçam a fundo o instituto e saibam quais os requisitos que devem atender para atingir um maior valor de repasse, de maneira a estimular, assim, sua atuação na elaboração e execução de políticas públicas ambientais.

Também é recomendável a divulgação de informações, pelos Municípios, acerca dos gastos e investimentos aplicados em programas ambientais, de forma a permitir o controle, inclusive pela população, da continuidade e evolução das políticas públicas ambientais adotadas pelos entes locais. Nesse passo, salienta WILSON LOUREIRO que “*o que mais tem funcionado, porém, é definitivamente a participação popular na gestão dos gastos locais e não apenas dos recursos oriundos do ICMS Ecológico, mas todo o orçamento municipal*”. Assim, aconselha-se a adoção de uma política transparente de gestão dos recursos e a participação popular no controle dos gastos.

Neste ponto, cabe lembrar, ainda, que as leis estaduais analisadas não preveem – e nem poderiam – uma vinculação da receita do ICMS a projetos de natureza ambiental ou órgãos incumbidos da elaboração e fiscalização de políticas públicas ambientais. Com efeito, o artigo 167, IV, da CRFB/88 traz uma vedação à vinculação de receita de impostos a órgão, fundo ou despesa, de modo que a afetação legal da receita para financiamento de tais projetos parece inconstitucional.

Além disto, ressalta-se que a destinação dos recursos decorrentes da arrecadação do ICMS se encontra no âmbito de autonomia dos Municípios. Nessa linha, verifica-se que a Constituição Federal apenas permitiu aos Estados que fixassem critérios para a distribuição dos recursos de ICMS aos Municípios, respeitado o percentual mínimo de 75% a ser transferido com base no Valor Adicionado Fiscal (artigo 158, parágrafo único, da CRFB/88). Todavia, a partir do momento em que o Município preenche os requisitos legais e é beneficiado com o repasse, os recursos passam a integrar a receita do Município para todos os fins, possibilitando que o ente escolha em que campo serão os mesmos aplicados. Desse modo, a interferência do Estado na destinação de tais recursos implica violação ao princípio federativo.

Embora exista liberdade para aplicação dos recursos pelos Municípios, isto não significa que inexistirão investimentos, pelos entes locais, no campo ambiental. Pelo contrário: a aplicação de recursos na elaboração e execução de políticas públicas eficientes na área ambiental permitirá que sejam atendidos os requisitos legais estabelecidos para repasse do ICMS Ecológico, sendo que, quanto maiores forem os resultados, maior será o valor do repasse do imposto aos Municípios.

Ademais, concordamos com ÉDERSON PIRES quando defende que a ausência de vinculação da receita a programas ambientais corresponde a um fator de incentivo a que os Municípios invistam no preenchimento dos requisitos previstos pelas leis estaduais para transferência do repasse relativo ao ICMS Ecológico:

Penso que a receita do ICMS ecológico não deve mesmo ser vinculada ao financiamento de programas ambientais, pois o interesse dos municípios em manter a até aumentar sua participação será suficiente a que as respectivas administrações municipais passem a aplicar recursos nessa área, sob pena de ver reduzida ou até mesmo excluída a sua participação.

Fica o município livre para aplicar os recursos em quaisquer áreas, o que é mais uma forma de estimular sua adequação à lei, possibilitando o incremento de sua receita tributária para investimentos em obras, saúde, educação etc.

Por fim, com a inevitável redução do repasse com base no critério de distribuição igualitário, a única alternativa posta à disposição dos municípios será o seu enquadramento nas regras do ICMS ecológico⁵³.

Conclui-se, por fim, que os resultados positivos obtidos recomendam a instituição do ICMS Ecológico por todos os Estados, pois, além dos efeitos concretos decorrentes de sua adoção, o instituto promove uma verdadeira mudança de paradigmas, inserindo nos Municípios uma preocupação com a formulação de políticas públicas ambientais e a criação de sistemas de gestão ambiental local, além de elevá-los ao papel de agentes essenciais no campo da preservação ambiental.

Desta forma, é grande o potencial que pode ser extraído da criação e modelagem de instrumentos financeiros e tributários com o objetivo de promover uma maior preocupação ambiental por parte tanto dos particulares como, no caso do ICMS Ecológico, do próprio Poder Público, que figura como um dos atores principais na concretização do direito fundamental ao meio ambiente ecologicamente equilibrado e ao desenvolvimento sustentável, como preceitua o artigo 225 da Constituição Federal.

5. Conclusões

No presente trabalho, analisamos o ICMS Ecológico e sua influência na adoção de políticas públicas ambientais pelos Municípios. Assim, concluímos que:

a) Atualmente, torna-se impossível vislumbrar a atividade do Poder Público alheia ao imperativo de preservação e recuperação do meio ambiente. Assim, avulta a importância da adoção de mecanismos interdisciplinares como forma de promover a concretização do direito fundamental ao meio ambiente ecologicamente equilibrado e do direito ao desenvolvimento sustentável, especialmente no campo do Direito Tributário e do Direito Financeiro.

b) Denomina-se ICMS Ecológico a previsão, pelos Estados, do repasse constitucional de ICMS a que se refere o artigo 158, parágrafo único, inciso II, da Constituição Federal de acordo com critérios ambientais, os quais podem variar conforme a legislação dos entes. Trata-se, nesse sentido, de um mecanismo de persuasão voltado à proteção e melhoria do meio ambiente, dirigido às Municipalidades, inserindo-se no campo do Direito Financeiro.

⁵³ PIRES, Éderson. ICMS Ecológico - Aspectos Pontuais - Legislação Comparada. Disponível em: <http://egov.ufsc.br/portal/sites/default/files/anexos/26943-26945-1-PB.pdf>. Acesso em 10/08/2014.

c) Inúmeros Estados já previram o ICMS Ecológico em sua legislação e, até o momento, os resultados positivos decorrentes da adoção do instituto atestam a sua eficiência em relação à preservação do meio ambiente.

d) A adoção de critérios qualitativos para o repasse do ICMS Ecológico e a determinação da criação, pelos Municípios, de sistemas próprios de gestão ambiental são modelos recomendáveis, uma vez que estimulam os entes municipais a atuarem não só no sentido da expansão dos espaços territorialmente protegidos, mas também na busca pela constante conservação e evolução dos recursos naturais presentes em seu território, bem como incentiva o planejamento de políticas públicas ambientais e o controle de sua execução.

e) A transparência e divulgação de dados relacionados ao ICMS Ecológico, tais como os valores do repasse e a pontuação obtida pelos Municípios, impulsiona os entes a buscarem, cada vez mais, o incremento de sua receita, através de investimentos em programas ambientais.

f) A aplicação dos recursos obtidos com o ICMS Ecológico pelos Municípios também exige transparência, a fim de viabilizar o controle pela sociedade. O Estado não pode vincular a receita repassada à aplicação em programas ambientais, não só em razão da regra inserta no artigo 167, IV, da CRFB/88, mas também em razão da autonomia financeira dos Municípios.

g) Recomenda-se, por fim, a instituição do ICMS Ecológico por todos os Estados, em razão dos resultados positivos obtidos pelos Estados que já o adotaram e pela mudança de paradigmas que o mesmo promove, inserindo uma preocupação, pelos entes municipais, com a formulação de políticas públicas ambientais e a criação de sistemas de gestão ambiental local.

6. Bibliografia

BENJAMIN, Antonio Herman de Vasconcellos. *Constitucionalização do Ambiente e Ecologização da Constituição Brasileira*. In: CANOTILHO, José Joaquim Gomes; LEITE, José Rubens. *Direito constitucional ambiental brasileiro*. São Paulo: Saraiva, 2007.

BRANCO, Danyelle Karine Santos e SILVA JÚNIOR, Luiz Honorato da. *ICMS Ecológico como indutor na criação de Unidades de Conservação: Uma análise da política nos Estados do Paraná, Minas Gerais e Pernambuco*. Disponível em: <http://www.pucrs.br/eventos/encontroeconomia/download/mesas/IcmsEcologico.pdf>. Acesso em 06/08/2014.

COSTA, Regina Helena. Apontamentos sobre a Tributação Ambiental no Brasil. *In: Direito Tributário Ambiental*. Organizador: Heleno Taveira Tôres. São Paulo: Malheiros, 2005.

_____. Declaração sobre o Meio Ambiente ou Declaração de Estocolmo/1972. Disponível em: mma.gov.br/estruturas/agenda21/_arquivos/estocolmo.doc. Acesso em 29.07.2014.

GRAU, Eros Roberto. A Ordem Econômica na Constituição de 1988. 8ª Ed. São Paulo: Editora Malheiros, 2003.

LOUREIRO, Wilson. O ICMS Ecológico, um instrumento econômico de gestão ambiental aplicado aos Municípios. Disponível em: <http://www.congressousp.fipecafi.org/web/artigos112011/186.pdf>. Acesso em: 10/08/2014.

_____. ICMS Ecológico por Biodiversidade. Disponível em: <http://www.iap.pr.gov.br>. Acesso em 06/08/2014.

_____. ICMS Ecológico, a oportunidade do financiamento da gestão ambiental municipal no Brasil. Disponível em: http://biocons.com.br/ICMS_Ecologico_para_MMA_FINAL.pdf. Acesso em 06/08/2014.

MACHADO, Paulo Affonso Leme. Direito Ambiental Brasileiro. 21ª Ed. São Paulo: Malheiros, 2013.

MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. Curso de Direito Administrativo: parte introdutória, parte geral e parte especial. 15ª Ed. Rio de Janeiro: Ed. Forense, 2009.

OLIVEIRA, José Marcos Domingues. Direito tributário e meio ambiente. 3ª. Ed., Rio de Janeiro:Forense,2007.

ORLANDO, Breno Ladeira Kingma e GUDIÑO, Daniel Mariz. Instrumentos Tributários e Financeiros Utilizados no Brasil para a Proteção do Meio Ambiente: Uma Análise Crítica. *In: Direito Tributário Ambiental*. Coordenadores: ORLANDO, Breno Ladeira Kingma;

GUDIÑO, Daniel Mariz; TROUW, Ernesto Johannes; GONÇALVES, Fábio Fraga; MUNIZ, Igor; e MURAYAMA, Janssen Hiroshi. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2009.

PIRES, Éderson. ICMS Ecológico - Aspectos Pontuais - Legislação Comparada. Disponível em: <http://egov.ufsc.br/portal/sites/default/files/anexos/26943-26945-1-PB.pdf>. Acesso em 10/08/2014.

SCAFF, Fernando Facury e TUPIASSU, Lise Vieira da Costa. Tributação e Políticas Públicas: o ICMS Ecológico. *In: Direito Tributário Ambiental*. Organizador: Heleno Taveira Tôres. São Paulo: Malheiros, 2005.

SILVA, José Afonso. Direito Ambiental Constitucional. 4ª Ed. São Paulo: Malheiros, 2003.

SILVA FILHO, Carlos da Costa e. O ICMS Verde no Estado do Rio de Janeiro. In: Revista de Direito da Associação dos Procuradores do Novo Estado do Rio de Janeiro. Vol. XXI. Direito Ambiental Estadual. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2009.