



**Instituto Brasiliense de Direito Público – IDP**  
**Curso de Pós-Graduação *Lato Sensu* em**  
**Direito Tributário e Finanças Públicas**

**Isabela Aquino Schneider**

**Breve análise do ICMS Ecológico no Brasil**

**Brasília – DF**  
**2013**

**Isabela Aquino Schneider**

## **Breve análise do ICMS Ecológico no Brasil**

Monografia apresentada como requisito parcial à obtenção do título de Especialista em Direito Tributário e Finanças Públicas, no Curso de Pós-Graduação Lato Sensu do Instituto Brasiliense de Direito Público – IDP.

Orientador: Prof. MSc José Hable

Brasília – DF

2013

**Isabela Aquino Schneider**

## **Breve análise do ICMS Ecológico no Brasil**

Monografia apresentada como requisito parcial à obtenção do título de Especialista em Direito Tributário e Finanças Públicas, no Curso de Pós-Graduação Lato Sensu do Instituto Brasiliense de Direito Público – IDP.

Aprovado pelos membros da banca examinadora em \_\_/\_\_/\_\_, com menção \_\_\_\_ (\_\_\_\_\_).

Banca Examinadora:

---

Presidente: Prof.

---

Integrante: Prof.

---

Integrante: Prof.

A Terra provê o suficiente para as necessidades de todos os homens, mas não para a voracidade de todos.

Mahatma Gandhi

## RESUMO

Desde 1988 o Estado brasileiro, como outros, deixou clara sua preocupação com o meio ambiente de forma expressa na Constituição Federal. Entretanto, práticas predatórias e devastadoras continuam em alta, gerando o aumento da temperatura global e conseqüentes desastres naturais. Assim, a questão que se apresentou aos Estados foi: como adotar condutas que possam minimizar ou, até mesmo, neutralizar os riscos ora apresentados, sem, no entanto, suprimir avanços tecnológicos e a produção industrial, deixando claro que o desenvolvimento deve levar em consideração não apenas a variável econômica, mas também a social e a ambiental. Nesse contexto, surgiu a chamada Tributação Ambiental que, apoiada na extrafiscalidade, tem a figura do ICMS Ecológico como uma de suas principais ferramentas no Brasil. Método alternativo de repartição de receitas tributárias, o ICMS Ecológico se espalhou por 16 estados brasileiros, sendo o objetivo desse trabalho, analisar as leis instituidoras, seus regulamentos e os resultados obtidos com sua implantação, por meio da pesquisa dogmática e instrumental, e da técnica bibliográfica. Por fim, conclui-se que o ICMS Ecológico é uma ferramenta capaz de gerar externalidades positivas no âmbito ecológico, a depender de uma série de variáveis, como os critérios adotados pela norma instituidora e a divulgação do benefício às administrações municipais.

Palavras-chaves: Direito Tributário – Extrafiscalidade – ICMS Ecológico.

## ***ABSTRACT***

Since 1988 the Brazilian government, like others, made his concern with the environment explicitly on its constitution. However, predatory and devastating practices continue to rise, causing the global warming and consequent natural disasters. Thus, the question that presents itself to the States is: how to adopt behaviors that can minimize or even neutralize the risks presented, without, however, suppressing technological advances and industrial production, making it clear that development should take into account not only economic variables, but also social and environmental ones. In this context, the Environmental Taxation appears, using the Ecological ICMS as one of its main tools in Brazil. Alternative method for allocating tax revenue, the Ecological ICMS spread over Brazilian states. The aim of this work is to analyze instituting laws, its regulations and the results obtained with its implementation. Finally, the conclusion is that the Ecological ICMS is an important tool, able to generate positive externalities within the environment, depending on several variables, such as the criteria adopted by instituting laws and propagation of the benefit to the municipal administrations.

## SUMÁRIO

INTRODUÇÃO .....	8
1 MEIO AMBIENTE E DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL .....	10
1.1 O início da crise ambiental: A tomada de consciência ecológica e o surgimento do movimento ambientalista .....	11
1.2 O meio ambiente no Brasil: evolução e constitucionalização do direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado .....	12
1.3 A crise ambiental atual .....	15
2 O ESTADO E O PODER DE TRIBUTAR .....	20
2.1 Os tributos e suas funções .....	22
2.2 Tributos: a repartição constitucional de competências e do produto de sua arrecadação no Brasil .....	24
2.3 A extrafiscalidade como instrumento da Administração .....	29
2.4 A Extrafiscalidade e a defesa do meio ambiente .....	32
3 O ICMS ECOLÓGICO: EXEMPLO PRÁTICO DO DIREITO TRIBUTÁRIO AMBIENTAL NO BRASIL .....	38
3.1 Surgimento no Brasil - Paraná .....	40
3.2 Da legislação em vigor e resultados publicados .....	48
CONCLUSÃO .....	90
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS .....	95

## INTRODUÇÃO

A preocupação com o meio ambiente e o desenvolvimento predatório não é novidade. Desde 1988 o Estado brasileiro deixou clara sua preocupação com o meio ambiente ao tornar expresso o dever da União, estados, municípios e Distrito Federal de proteger o meio ambiente e combater a poluição, bem como o direito fundamental ao meio ambiente ecologicamente equilibrado na nova Constituição Federal.

Em que pese o Estado brasileiro e tanto outros demonstrarem preocupação com o meio ambiente, práticas predatórias e devastadoras continuam em alta, gerando o aumento da temperatura global e conseqüentes desastres naturais, como aponta o mais novo relatório do Intergovernmental Panel on Climate Change – IPCC, órgão estabelecido em 1988 pela organização Meteorológica Mundial e o PNUMA para avaliar as mudanças climáticas ocorridas no planeta Terra - publicado em 28 de março de 2012.<sup>1</sup>

Assim, a questão que se apresentou aos Estados foi: como adotar condutas que possam minimizar ou, até mesmo, neutralizar os riscos ora apresentados, sem, no entanto, suprimir avanços tecnológicos e a produção industrial, deixando claro que a equação do desenvolvimento deve levar em consideração não apenas a variável econômica, mas também a social e a ambiental.

Nesse contexto de urgência ecológica e globalização, a utilização de ferramentas de poder constitucionalmente conferidas aos estados se faz interessante e relevante. Assim surgiu o espaço para a chamada Tributação Ambiental, uma vez que os tributos possuem, além da tradicional função arrecadatória, a de intervir na economia ou na sociedade, sendo essa a sua função extrafiscal.

Percebendo a possibilidade de empregar a repartição tributária como instrumento de incentivo à preservação ambiental, alguns estados criaram leis específicas que regulam a repartição de uma fração desses 25% (vinte e cinco por cento) disponíveis, definindo critérios ambientais, como a existência de áreas de preservação, manejo adequado do lixo ou a preservação de mananciais hídricos

---

<sup>1</sup> Disponível em: [http://www.ipcc-wg2.gov/SREX/images/uploads/IPCC\\_Press\\_Release\\_SREX.pdf](http://www.ipcc-wg2.gov/SREX/images/uploads/IPCC_Press_Release_SREX.pdf). Acesso em 19 de novembro de 2012.



como indicadores socioambientais determinantes no cálculo das parcelas do ICMS a serem repassadas aos municípios, dando origem ao chamado ICMS Ecológico.

Assim, o presente trabalho tem por objetivo avaliar o ICMS Ecológico no Brasil, analisando as leis instituidoras e regulamentos de cada um dos estados que o adotaram, bem como os dados disponibilizados pelos governos locais acerca de resultados obtidos com sua implantação, confirmando, ou não, a obtenção de resultados positivos com a implementação do benefício. Para tanto, foram utilizadas a pesquisa dogmática e instrumental, e a técnica bibliográfica.

No primeiro capítulo a questão ambiental é contextualizada, tratando-se do surgimento do movimento ambientalista, dos preocupantes dados sobre a atual situação ecológica mundial e da evolução da legislação ambiental no Brasil.

No segundo capítulo explora-se a possibilidade de adoção do Direito Tributário como veículo impulsionador de práticas ambientalmente interessantes, analisando a função extrafiscal dos tributos e questões de repartição de receitas e competências constitucionais.

O ICMS Ecológico, por meio de legislações e resultados publicados, é explorado no terceiro capítulo. Primeiramente avaliou-se a legislação paranaense, pioneira no Brasil, e em seguida as dos demais estados. Posteriormente, buscou-se analisar os resultados decorrentes da implantação do ICMS Ecológico em cada um deles. Entretanto, nem todos os estados que o adotaram disponibilizam dados relevantes para a pesquisa.

## 1 MEIO AMBIENTE E DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL

Desde seu surgimento no início dos anos 70, influenciado pelos recentes movimentos ambientalistas, o tema “crescimento econômico *versus* ecologia” já deu origem a uma série de teorias a respeito do melhor caminho a ser seguido pelos Estados, a fim de buscar o equilíbrio entre desenvolvimento e preservação ambiental.

Havia aqueles que pregavam não haver prejuízos significativos na tomada do desenvolvimento (econômico, comercial, industrial) como prioridade, e também aqueles que acreditavam ser o fim do crescimento das nações a única saída para a sobrevivência do planeta, como explica Romeiro:

O conceito de *desenvolvimento sustentável* surgiu com o nome de *ecodesenvolvimento* nos anos 1970. Foi fruto do esforço para encontrar uma terceira via opcional àquelas que opunham, de um lado, desenvolvimentistas e, de outro, defensores do crescimento zero. Para estes últimos, chamados de “zeristas” ou (pejorativamente) “neomalthusianos”, os limites ambientais levariam a catástrofes se o crescimento econômico não cessasse.<sup>2</sup>

Passadas algumas décadas, a discussão em torno do tema ainda não se esgotou, tornando-se, na verdade, questão cada vez mais atual e mais necessária na formulação de políticas públicas que harmonizem todos os anseios e necessidades das sociedades contemporâneas, como indicam Marins e Teodorovicz:

De uma forma ou de outra, essas polarizações afetam diretamente a perspectiva de sobrevivência do ser humano, e por isso devem ser evitadas em prol do equilíbrio entre a sociedade e o meio ambiente ecologicamente equilibrado. Daí provém a conveniência – e a emergência – da adoção da socioambientalidade em nossas políticas contemporâneas.<sup>3</sup>

Assim, percebe-se que o que se busca hoje é o equilíbrio entre antigas posições extremadas, o equilíbrio entre o desenvolvimento econômico e o meio ambiente, o chamado desenvolvimento sustentável.

---

<sup>2</sup> ROMEIRO, Ademar Ribeiro. Desenvolvimento sustentável: uma perspectiva econômico-ecológica. **Estud. av.**, São Paulo, v. 26, n. 74, 2012. Disponível em: [http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0103-40142012000100006&lang=pt](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0103-40142012000100006&lang=pt). Acesso em 28 de novembro de 2012. p. 68.

<sup>3</sup> MARINS, James. TEODOROVICZ, Jeferson. Extrafiscalidade socioambiental. **Revista Tributária e de Finanças Públicas**. São Paulo: ano 18, nº 90, janeiro-fevereiro de 2010, p. 99.

## 1.1 O início da crise ambiental: A tomada de consciência ecológica e o surgimento do movimento ambientalista

A revolução industrial e o capitalismo levaram as sociedades a uma busca constante pelo desenvolvimento econômico e pela geração e acúmulo de riquezas. Os Estados, por sua vez, apreciavam o significativo crescimento do Produto Interno Bruto (PIB) e, ignorantes ou incautos, não demonstravam preocupação com a degradação ambiental associada ao crescimento. Entretanto, o passar do tempo e a compreensão das conseqüências trazidas pela industrialização abriram espaço para que a questão ambiental fosse considerada na tomada de decisões acerca do crescimento e desenvolvimento das nações.

No contexto de revolução industrial e avanços tecnológicos ocorridos entre a II Guerra Mundial e os anos de bipolarização trazidos pela Guerra Fria, o medo de desastres nucleares (haja vista o ocorrido nas cidades de Hiroshima e Nagasaki) e a tomada de consciência sobre os prejuízos trazidos pela poluição, como por exemplo o caso de Minamata,<sup>4</sup> incentivaram, na década de 60, o surgimento de movimentos sociais organizados em defesa do meio ambiente, buscando qualidade de vida.

Em sintonia com os apelos sociais, a Organização das Nações Unidas – ONU – deu início aos seus trabalhos oficiais no campo da ecologia quando, em 1972, convocou a Conferência das Nações Unidas sobre o Ambiente Humano, em Estocolmo, evento que deu origem ao Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente (PNUMA), responsável pela coordenação dos trabalhos da ONU relativos ao meio ambiente global.<sup>5</sup>

Cabe ressaltar que a Conferência da ONU realizada em Estocolmo foi um marco no que se refere à preservação ambiental, pois nela foi reconhecido, pela

---

<sup>4</sup> Minamata é uma cidade japonesa afetada pela contaminação de suas águas por resíduos provenientes de uma indústria contaminados por mercúrio. Após diversos casos de pessoas e animais apresentando sintomas semelhantes de alterações no sistema nervoso, concluiu-se que a ingestão de peixes e crustáceos, originariamente contaminados pelo mercúrio despejado nas águas pela referida indústria, causava as deficiências observadas. Disponível em: [http://www.cetem.gov.br/mercurio/semi quanti/por/caso\\_minamata.htm](http://www.cetem.gov.br/mercurio/semi quanti/por/caso_minamata.htm). Acesso em 21 de novembro de 2012.

<sup>5</sup> Disponível em: <http://www.unep.org/civil-society/About/tabid/2758/Default.aspx>. Acesso em 21 de novembro de 2012.

primeira vez, o direito ao meio ambiente equilibrado como um dos direitos sociais do homem.<sup>6</sup>

A partir de então, vários foram os encontros e fóruns que discutiram ecologia e questões relativas ao desenvolvimento sustentável, definido como “o desenvolvimento que satisfaz as necessidades presentes, sem comprometer a capacidade das gerações futuras de suprir suas próprias necessidades” pelo Relatório de Brundtland, também intitulado “Nosso Futuro Comum”, elaborado pela Comissão Mundial sobre o Meio Ambiente e Desenvolvimento da ONU e publicado ainda em 1987.

Outros eventos promovidos pela ONU deram origem a uma série de novos documentos que buscavam a proteção do planeta e a promoção do desenvolvimento sustentável, como a Agenda 21, a Eco 92, o Protocolo de Kyoto, a Declaração de Joanesburgo sobre Desenvolvimento Sustentável, a Estratégia de Maurício e, recentemente, o Rio +20.

## **1.2 O meio ambiente no Brasil: evolução e constitucionalização do direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado**

Trazendo a análise para o contexto brasileiro, pode-se perceber que a preocupação com o meio ambiente se inicia ainda antes da proclamação da República, com leis que regulavam a derrubada de madeira de lei, a caça e, até mesmo, a proteção da Floresta da Tijuca.<sup>7</sup>

Mais modernas e ainda em vigor, há as normas editadas na década de 60: o Código Florestal, de 1965, e a Lei de proteção à Fauna, de 1967. Entretanto, percebe-se que circunstâncias políticas e econômicas acabaram abafando tentativas de modernização e progresso na legislação ambiental. Ainda nos anos 60, a instauração da ditadura militar, com toda a repressão à sociedade civil incutida neste governo que buscava progresso a qualquer custo (como a derrubada de florestas

---

<sup>6</sup> MAGANHINI, Thais Bernardes. **Extráfiscalidade Ambiental: um instrumento de compatibilização entre o desenvolvimento econômico e o meio ambiente**. 117 p. 2007. Dissertação (Mestrado em Direito). Universidade de Marília, p. 46.

<sup>7</sup> WAINER, Ann Helen. **Legislação ambiental brasileira: subsídios para a história do direito**. Rio de Janeiro: Forense, 1991, p.78.

para a construção de estradas), calou os pequenos grupos ambientalistas organizados.

Porém, já nos anos 70, a posição política desenvolvimentista pregada pelos militares que conduziam o país, juntamente com as graves restrições impostas à sociedade civil, tornou-se intolerável para a população brasileira, conduzindo a uma união entre pequenos grupos organizados, ambientalistas e ativistas da redemocratização, que se tornaram uma rede efetiva e articulada, como expõem Alonso, Costa e Maciel:

As primeiras coalizões entre grupos ambientalistas brasileiros se constituíram em fins dos anos 1970. Uma incipiente rede ambientalista surgiu sob a forma de campanhas conjuntas em torno de temas com possibilidade de engate no debate público mais amplo. O frame socioambientalista, ao atribuir as causas dos problemas ambientais ao “modelo brasileiro de desenvolvimento” implementado pelo regime autoritário, conectou imediatamente as mobilizações ambientalistas com a campanha pela Redemocratização.<sup>8</sup>

Após o retorno à democracia, um novo evento é visto pelos ecologistas como uma possibilidade de avanços significativos no tema: a formação da assembléia constituinte. A elaboração de uma nova lei maior era uma grande oportunidade para que as questões ambientais fossem inclusas nas decisões políticas nacionais. Por isso era de interesse dos ambientalistas que a nova Constituição dispusesse expressamente sobre elas, facilitando a implementação de mecanismos e normas de defesa do meio ambiente.

Assim, em 1988 o Estado brasileiro deixou clara sua preocupação com o meio ambiente ao tornar expresso o dever da União, estados, municípios e Distrito Federal de proteger o meio ambiente e combater a poluição, bem como o direito fundamental ao meio ambiente ecologicamente equilibrado na nova Constituição, graças à organização dos grupos ambientalistas, que passou a dispor:

Art. 23. É competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios:  
 (...)
   
VI - proteger o meio ambiente e combater a poluição em qualquer de suas formas;
   
VII - preservar as florestas, a fauna e a flora;
   
(...)

<sup>8</sup> ALONSO, Angela; COSTA, Valeriano; MACIEL, Débora. Identidade e estratégia na formação do movimento ambientalista brasileiro. **Novos estudos**. - CEBRAP (79): p. 151-167, ND. 2007 Nov. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/nec/n79/08.pdf>. Acesso em 21 de novembro de 2012.

Art. 225. Todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações.<sup>9</sup>

Nesse sentido, tem-se o posicionamento de Barrichello e Araújo:

Na Constituição Federal de 1988, o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado entra deliberadamente como direito fundamental da pessoa humana. Em seu artigo 225, a CF declara o meio ambiente ecologicamente equilibrado como bem de uso comum de todos e impõe tanto ao poder público quanto à coletividade o dever de zelar pela proteção do meio ambiente. Ainda, o art. 170 estabelece os princípios da ordem econômica, no qual, em seu inciso VI, preconiza que esta deverá reger-se pelos ditames da justiça social, respeitando o princípio da defesa do meio ambiente, confirmando a premissa de que a proteção do meio ambiente está intimamente ligada à esfera econômica de uma sociedade.<sup>10</sup>

A constitucionalização da questão ambiental trouxe avanços na legislação nacional, como a edição da Lei dos Agrotóxicos (Lei nº 7.802, de 11 de julho de 1989) e a Política Nacional de Recursos Hídricos (Lei nº 9.433, de 8 de janeiro de 1997). Em 1998, por sua vez, é editada Lei de Crimes Ambientais, considerada um grande avanço na defesa do meio ambiente, pois consolida as normas esparsas até então existentes, uniformiza penas e criminaliza novas condutas lesivas, como explica a apresentação da lei produzida pelo Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis – IBAMA.<sup>11</sup>

Assim, é importante frisar que a legislação ambiental brasileira, que muito evoluiu desde o início dos movimentos ambientalistas e da tomada de consciência da importância da manutenção do meio ambiente para a qualidade de vida e futuro, inclusive econômico, é uma das mais avançadas do mundo, mas, infelizmente, como dito anteriormente, não é integralmente aplicada e padece em face da falta de fiscalização, por parte das autoridades públicas competentes, das infrações cometidas contra o meio ambiente.<sup>12</sup>

<sup>9</sup> BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm). Acesso em 21 de novembro de 2012.

<sup>10</sup> BARICHELLO, Stefania Eugenia. ARAÚJO, Luiz Ernani Bonesso de. Tributação ambiental: O tributo extrafiscal como forma de proteção do meio ambiente. **Scientia Iuris**, Londrina, v. 11, 2007, p. 126-127.

<sup>11</sup> IBAMA. **A lei da natureza**. Disponível em: <http://www.ibama.gov.br/leiambienta/home.htm#apresent>. Acesso em 19 de novembro de 2012.

<sup>12</sup> BRASIL. Disponível em: <http://www.brasil.gov.br/sobre/meio-ambiente/legislacao-e-orgaos>. Acesso em 28 de novembro de 2012.

### 1.3 A crise ambiental atual

Em que pese o Estado brasileiro e tanto outros demonstrarem preocupação com o meio ambiente, práticas predatórias e devastadoras continuam em alta, gerando o aumento da temperatura global e conseqüentes desastres naturais, como aponta o mais novo relatório do Intergovernmental Panel on Climate Change (IPCC), órgão estabelecido em 1988 pela organização Meteorológica Mundial e o PNUMA para avaliar as mudanças climáticas ocorridas no planeta Terra - publicado em 28 de março de 2012.<sup>13</sup>

No documento destinado à imprensa, há um breve resumo das conclusões expostas no referido relatório que merecem consideração:

Evidências sugerem que a mudança climática levou a mudanças nos extremos climáticos na metade do século passado, como ondas de calor, recorde de altas temperaturas e, em muitas regiões, precipitação pesada, afirmou o Painel Intergovernamental sobre Mudanças Climáticas.

Extremos climáticos, ou até mesmo uma série de eventos não-extremos, em combinação com vulnerabilidades sociais e exposição a riscos podem produzir desastres relacionados ao clima, disse o IPCC em seu relatório especial sobre Gestão de Riscos de Eventos Extremos e Desastres para o Avanço da Adaptação às Alterações Climáticas (SREX).

Enquanto algumas condições meteorológicas extremas e eventos climáticos levam a desastres, outros não levam. Políticas para evitar, preparar, responder e se recuperar dos riscos de desastres podem reduzir o impacto desses eventos e aumentar a resistência das pessoas expostas a eventos extremos, como mostra o IPCC no relatório, publicado na quarta-feira.<sup>14</sup>

(Tradução nossa)

O relatório aponta ainda que eventos como as ondas de calor na Europa, os furacões e tempestades nos Estados Unidos da América e Caribe, bem como as

<sup>13</sup> Disponível em: [http://www.ipcc-wg2.gov/SREX/images/uploads/IPCC\\_Press\\_Release\\_SREX.pdf](http://www.ipcc-wg2.gov/SREX/images/uploads/IPCC_Press_Release_SREX.pdf). Acesso em 19 de novembro de 2012.

<sup>14</sup> Evidence suggests that climate change has led to changes in climate extremes such as heat waves, record high temperatures and, in many regions, heavy precipitation in the past half century, the Intergovernmental Panel on Climate Change said today.

Climate extremes, or even a series of non-extreme events, in combination with social vulnerabilities and exposure to risks can produce climate-related disasters, the IPCC said in its Special Report on Managing the Risks of Extreme Events and Disasters to Advance Climate Change Adaptation (SREX).

While some extreme weather and climate events lead to disasters, others do not. Policies to avoid, prepare for, respond to and recover from the risks of disaster can reduce the impact of these events and increase the resilience of people exposed to extreme events, the IPCC shows in the report, published on Wednesday.

fortes chuvas que afetam parte da África e outras regiões tropicais, como é o caso brasileiro, são conseqüência das mudanças climáticas provocadas pelo homem. Além disso, afirma que o despreparo dos Estados para situações extremas e a existência de populações em situação de risco (gerada pela falta de infraestrutura) se somam ao fator natural para provocar grandes tragédias.

Ante o exposto, a questão que se apresentou aos Estados foi: como adotar condutas que possam minimizar ou, até mesmo, neutralizar os riscos ora apresentados, sem, no entanto, suprimir avanços tecnológicos e a produção industrial, deixando claro que a equação do desenvolvimento deve levar em consideração não apenas a variável econômica, mas também a social e a ambiental, como mostram Marins e Teodorovicz:

A eficiência do desenvolvimento passa por uma remodelação conceitual, pois, se antes essa noção estava ligada somente a critérios econômicos, hoje aliam-se critérios sociais e ambientais.<sup>15</sup>

Observando-se a legislação ambiental em vigor no Brasil, percebe-se que os instrumentos normativos do Direito Ambiental postos preceituam a preservação do meio ambiente, porém, o grau de abstração de tais dispositivos, que não fazem previsão específica de mecanismos práticos de preservação, impedem sua aplicação direta e efetiva. Falta a tais instrumentos uma ordem específica, prática e inequívoca a ser seguida por todos ou incentivo suficiente para que a obediência seja interessante para os agentes potencialmente causadores de danos ambientais.

Tem-se que os dispositivos legais mais objetivos, que tem aplicação prática direta e inquestionável, são aqueles que criminalizam condutas degradantes, como a Lei de Crimes Ambientais.<sup>16</sup> Em que pese a criminalização de uma conduta significar, em última instância, uma proibição direta, é fato que a mera previsão da pena nem sempre se mostra suficiente para evitar a conduta, pois as normas de proteção ambiental são normas de rejeição social, como o são as normas tributárias, nas palavras de Martins:

---

<sup>15</sup> MARINS, James. TEODOROVICZ, Jeferson. Extrafiscalidade socioambiental. **Revista Tributária e de Finanças Públicas**. São Paulo: ano 18, nº 90, janeiro-fevereiro de 2010, p. 99.

<sup>16</sup> BRASIL. **Lei nº 9.605, de 12 de fevereiro de 1998**. Dispõe sobre as sanções penais e administrativas derivadas de condutas e atividades lesivas ao meio ambiente, e dá outras providências. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Leis/L9605.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L9605.htm). Acesso em 21 de novembro de 2012.



No que concerne à divisão em normas de aceitação social e de rejeição social, o dilema se compõe na medida em que as normas de aceitação social têm nas sanções instrumental repressivo de rara aplicação, uma vez que as normas de comportamento seriam cumpridas mesmo que não houvesse penalidades.

(...)

O mesmo não acontece quanto às normas de rejeição social. Nestas, prevalece a necessidade da norma sancionatória, única capaz de fazer cumprir a norma de rejeição social.

(...)

Tanto assim é que um contribuinte que seria incapaz de matar alguém, mesmo não havendo norma sancionatória, muitas vezes é tentado a não pagar tributos, só o fazendo em face do receio de que a norma sancionatória lhe seja aplicada.<sup>17</sup>

Diante das evidências apresentadas no já mencionado relatório do IPCC,<sup>18</sup> fica claro que uma legislação punitiva dirigida aos agentes potencialmente causadores de dano não se mostra suficiente para que a degradação ambiental seja evitada, seja porque os agressores não se importam com as penas previstas, sendo-lhes mais interessante (inclusive economicamente) poluir, seja porque elas não são corretas e integralmente aplicadas.

Assim, como afirmado anteriormente, é necessário, em especial em relação aos crimes ambientais, que a adoção do comportamento desejado pelo legislador seja interessante para o agente, havendo incentivo além da previsão da pena para os potenciais causadores de danos.

Dessa forma, é preciso criar outras formas de incentivo à preservação ambiental, preferencialmente mecanismos que previnam os danos em contrapartida aos punitivos, envolvendo, inclusive, a participação direta do Estado (União, estados e municípios) também no que diz respeito à proteção ambiental em si, e não na mera regulamentação de condutas e penas, como explicam Barichello e Araújo:

Nesse sentido, o Estado desenvolve um relevante papel uma vez que, através de sua intervenção no desenvolvimento das atividades econômicas, estabelece como regra o respeito ao meio ambiente. O Estado pode empregar para a proteção do meio ambiente dois tipos de instrumentos. O primeiro grupo preocupa-se com as medidas ressarcitórias ou indenizatórias, através das quais se pretende indenizar os danos causados para proceder à restauração ambiental. O segundo grupo atenta aos

<sup>17</sup> MARTINS, Ives Gandra da Silva. **Curso de Direito Tributário**. 12. ed. São Paulo, 2010, p. 20-21.

<sup>18</sup> Disponível em: [http://www.ipcc-wg2.gov/SREX/images/uploads/IPCC\\_Press\\_Release\\_SREX.pdf](http://www.ipcc-wg2.gov/SREX/images/uploads/IPCC_Press_Release_SREX.pdf). Acesso em 19 de novembro de 2012.

instrumentos preventivos em que, mais que reparar os danos causados, se pretende “desincentivar” aquelas condutas danosas ao meio ambiente.<sup>19</sup>

Portanto, é preciso reconhecer que a prevenção do dano ambiental já é estimulada e, até mesmo, encarada como norma concreta nos campos dos Direitos Ambiental e Constitucional, haja vista a existência dos Princípios do Poluidor Pagador, da Prevenção e da Precaução<sup>20</sup> e de dispositivos constitucionais específicos.

Porém, tais estímulos nem sempre são eficientes, pois evitar os danos ambientais não gera ganhos efetivos ao poluidor, mas sim lhe cria o dever de cautela que, por vezes, pode gerar a necessidade de gastos, aumentando os custos de produção/prestação de serviço a fim de evitar danos ou o prejuízo que pode surgir da necessidade de sua recomposição.

Assim, se a preservação do meio ambiente, a fim de garantir um meio ambiente ecologicamente equilibrado e a qualidade de vida da população mundial, é indispensável, forçoso reconhecer que novas formas de incentivo à preservação se fazem extremamente necessárias, sendo preciso buscar alternativas.

É nesse contexto de urgência ecológica e globalização que a utilização de ferramentas de poder já conferidas ao Estado nos limites constitucionais se fazem interessantes e relevantes não apenas localmente, surgindo espaço para a chamada Tributação Ambiental, como mostram Scaff e Tupiassu:

Deste modo, é imprescindível levar em consideração nas análises jurídicas contemporâneas esta cisão entre um direito tributário eminentemente nacional, formal e centrado na arrecadação, e o impacto da globalização, que elimina as fronteiras nacionais na circulação de bens e, especialmente, na circulação de serviços, fazendo com que seja necessário colocar o direito tributário a serviço das demais áreas do conhecimento, no presente caso, da Ecologia, ao tratar da tributação ambiental.<sup>21</sup>

---

<sup>19</sup> BARICHELO, Stefania Eugenia. ARAÚJO, Luiz Ernani Bonesso de. Tributação ambiental: O tributo extrafiscal como forma de proteção do meio ambiente. **Scientia Iuris**, Londrina, v. 11, 2007, p. 127.

<sup>20</sup> Tais princípios têm por objetivo assegurar que os responsáveis por atividades potencialmente poluidoras adotem comportamentos que evitem danos e, caso estes ocorram, se responsabilizem por sua rápida e efetiva compensação/restituição.

<sup>21</sup> SCAFF, Fernando Facury. TUPIASSU, Lise Vieira da Costa. Tributação e políticas públicas: O ICMS ecológico. **Hiléia - Revista de Direito Ambiental da Amazônia**. Manaus, ano 2, n° 2, janeiro-junho 2004. Disponível em: <http://www.pos.uea.edu.br/data/direitoambiental/hileia/2004/2.pdf#page=15>. Acesso em 17 de dezembro de 2012.

Assim, tem-se que o Direito Tributário, bem como outros, podem ser explorados a fim de garantir não apenas o cumprimento de sua finalidade precípua, mas também como instrumentos de Estado na busca por soluções inovadoras para as questões trazidas pela evolução das sociedades.

## 2 O ESTADO E O PODER DE TRIBUTAR

A tributação tem origem antiga, remetendo a um período ainda anterior à época de formação dos Estados na forma como são conhecidos hoje, quando indivíduos, voluntariamente, presenteavam ou ofertavam líderes ou chefes de comunidades por sua atuação em favor do grupo.

Em seguida, as contribuições passaram a ser obrigatórias, cobradas pelos grupos que venciam batalhas ou guerras e terminavam dominando as populações vencidas, arrecadando seus bens e valores, como explica o Caderno 3, intitulado “Função Social dos Tributos”, do Programa Nacional de Educação Fiscal, elaborado pela Escola de Administração Fazendária – ESAF.<sup>22</sup>

Após essa época, temos a formação de Estados propriamente ditos e a instituição de tributos como conhecidos atualmente, pois, para que a vida em sociedade fosse possível, era necessária a existência de um ente maior, capaz de administrar conflitos, gerar segurança e estabelecer regras de conduta. Obviamente, a realização destas e outras funções demandava gastos, ou seja, a existência de um Estado organizado pressupõe a prestação de serviços e, por consequência, a atividade financeira.<sup>23</sup>

Porém, quando o Estado não detém os meios de produção, não monopoliza a atividade econômica desenvolvida em seu território, faz-se necessário capitalizar-se de outra maneira, surgindo, então, os tributos, que nada mais são do que uma forma de retirar da esfera privada os valores necessários para a manutenção da máquina pública, como explica Martins:

A imposição tributária, como decorrência da necessidade do Estado em gerar recursos para sua manutenção e a dos governos que o administram, é fenômeno que surge no campo da Economia, sendo reavaliado na área de Finanças Públicas e normatizado pela Ciência do Direito.<sup>24</sup>

Logo, é possível perceber que, mesmo séculos após seu surgimento, os tributos mantêm sua função originária. Entretanto, para que se possa realizar análise mais detalhada de sua aplicação nos dias de hoje, faz-se necessário delimitar o que

---

<sup>22</sup> Função social dos tributos. Disponível em: [http://www.esaf.fazenda.gov.br/esafsite/educacao-fiscal/Edu\\_Fiscal2008/PDF/CAD3NOVOFINAL1.pdf](http://www.esaf.fazenda.gov.br/esafsite/educacao-fiscal/Edu_Fiscal2008/PDF/CAD3NOVOFINAL1.pdf). Acesso em 05 de dezembro de 2012.

<sup>23</sup> *Id. ibid.* p. 25-26.

<sup>24</sup> MARTINS, Ives Gandra da Silva. **Curso de Direito Tributário**. 12. ed. São Paulo, 2010, p. 15.

se entende por tributo. No Brasil, a definição adotada pelo Estado é a encontrada no artigo 3º do Código Tributário Nacional – CTN:

Tributo é toda prestação pecuniária compulsória, em moeda ou cujo valor nela se possa exprimir, que não constitua sanção de ato ilícito, instituída em lei e cobrada mediante atividade administrativa plenamente vinculada.<sup>25</sup>

Esclarecendo o conceito conforme a doutrina de Hugo de Britto Machado, tem-se que o tributo, de forma rápida e resumida, é:

- a) Prestação pecuniária: isso porque deve ser pago em dinheiro, a fim de abastecer os cofres públicos;
- b) Compulsória: pois a sua cobrança independe da vontade do administrado, contribuinte;
- c) Em moeda ou cujo valor nela se possa exprimir: corroborando a primeira característica, essa veda a instituição de tributo em bens diversos do dinheiro, ditos *in natura*;
- d) Que não constitua sanção de ato ilícito: pois sua hipótese de incidência nunca será um ato ilícito, diferindo sempre da penalidade;
- e) Instituída em lei: pois um dos princípios que rege o Direito Tributário é o da legalidade, significando que apenas uma lei pode instituir tributo;
- f) Cobrada mediante atividade administrativa vinculada: pois uma vez ocorrido o fato gerador, a administração não goza de liberalidade para avaliar a conveniência e oportunidade do ato, devendo cobrá-lo.<sup>26</sup>

Assim sendo, tem-se que no Brasil o tributo é uma imposição do governo sobre seus administrados, na forma de obrigação de pagar, relativa à concretização de um fato gerador, que não será um ilícito, descrito em lei anterior.

---

<sup>25</sup> BRASIL. **Código Tributário Nacional**. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L5172.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L5172.htm). Acesso em 28 de novembro de 2012.

<sup>26</sup> MACHADO, Hugo de Britto. **Curso de Direito Tributário**. 30 ed. São Paulo: Malheiros, 2009, p. 56-61.

## 2.1 Os tributos e suas funções

Como visto, o Estado utiliza-se de seu poder de tributar, por meio da instituição e cobrança dos tributos que lhe couberam na distribuição de competências constitucional, a fim de angariar recursos para a sua manutenção. Isso porque o Estado é responsável pela prestação de uma série de serviços, a fim de garantir qualidade de vida a seus cidadãos. Portanto, os tributos têm por finalidade a manutenção do Estado para que este cuide da sociedade, como consta na cartilha acerca da função social dos tributos elaborada pela Escola de Administração Fazendária (ESAF) para o Programa Nacional de Educação Fiscal:

O Estado tem por finalidade a realização do bem comum por meio da administração pública, que executará as políticas públicas, planos de ação para que o Estado funcione tendo como referência a sociedade. Contudo, as atividades estatais não são auto-sustentáveis, e é uma importante função do Estado estabelecer e cobrar tributos para o financiamento das políticas públicas, visando ao bem comum.<sup>27</sup>

No mesmo sentido é o entendimento de Berti:

Contudo, a competência tem outra face. Se, por um lado, constitui um poder outorgado aos órgãos públicos (poder de criar tributos, por exemplo) cujo exercício é limitado a fim de não atentar contra os direitos fundamentais, individuais e sociais, como por exemplo, aqueles previstos nos arts. 5º e 7º da nossa atual Constituição Federal de 1988, por outro lado, constitui verdadeiro dever, consubstanciado sob a forma de órgãos e agentes do Estado no sentido de que devem efetivamente exercer tais prerrogativas (competências) a fim de instrumentalizarem o alcance do bem público mediante um conjunto de ações voltadas para a prestação de serviços públicos de edificação e obras públicas que venham a responder os anseios e necessidades da sociedade.<sup>28</sup>

Logo, fica claro que a primeira e principal função dos tributos é a transferência de riqueza para os cofres do Estado, a fim de que este seja capaz de realizar as funções de sua competência. Assim, tem-se que a captação de verbas para a manutenção do estado é denominada como função fiscal dos tributos, como ensina Carvalho:

---

<sup>27</sup> Função social dos tributos. Disponível em: [http://www.esaf.fazenda.gov.br/esafsite/educacao-fiscal/Edu\\_Fiscal2008/PDF/CAD3NOVOFINAL1.pdf](http://www.esaf.fazenda.gov.br/esafsite/educacao-fiscal/Edu_Fiscal2008/PDF/CAD3NOVOFINAL1.pdf) Acesso em 05 de dezembro de 2012.

<sup>28</sup> BERTI, Flávio de Azambuja. **Impostos – Extrafiscalidade e não-confisco**. Curitiba: Juruá, 2003, p. 14.

Fala-se em fiscalidade sempre que a organização jurídica do tributo denuncie que os objetivos que presidiram sua instituição, ou que governam certos aspectos da sua estrutura, estejam voltados ao fim exclusivo de abastecer os cofres públicos, sem que outros interesses – sociais, políticos ou econômicos, interfiram no direcionamento da atividade impositiva.<sup>29</sup>

Entretanto, o desenvolvimento das sociedades fez surgir a necessidade de que os Estados, até mesmo (e principalmente) os liberais, passassem a intervir na esfera privada, regulando-a e estimulando ou desestimulando comportamentos conforme sua conveniência, considerado-se primariamente o interesse público coletivo, conforme dispõe Berti:

É no Estado Contemporâneo, particularmente após o final da Segunda Guerra Mundial, que ocorre uma mudança na postura do Estado em face de novas necessidades despertadas no seio da sociedade. Movimentos sociais de expressão surgem e desafiam os órgãos de governo a cumprirem novos misteres, a encamparem lutas e possibilitarem o acesso de maior segurança – jurídica e material (econômica, por exemplo) a um número maior de cidadãos.<sup>30</sup>

No mesmo sentido é o entendimento de Machado, mostrando que as mudanças sociais abriram espaço para que os tributos pudessem funcionar não apenas com o objetivo fiscal, mas também como instrumento de regulação do Estado sobre a esfera privada:

O objetivo do tributo sempre foi o de carrear recursos financeiros para o Estado. No mundo moderno, todavia, o tributo é largamente utilizado com o objetivo de interferir na economia privada, estimulando atividades, setores econômicos ou regiões, desestimulando o consumo de certos bens e produzindo, finalmente, os efeitos mais diversos na economia. (...) A esta função intervencionista do tributo dá-se o nome de função extrafiscal.<sup>31</sup>

Assim, tem-se que os tributos possuem duas funções primordiais: a primeira é arrecadar riquezas para o Estado para que este possa operar sua máquina de maneira adequada e satisfatória para todos, e a segunda é a intervenção na economia ou na sociedade, buscando fins que não o meramente arrecadatório, sendo essa a sua função extrafiscal, como também explica Sabbag:

---

<sup>29</sup> CARVALHO, Paulo de Barros. **Curso de Direito Tributário**. 22. ed. São Paulo: Saraiva, 2010, p. 286-287.

<sup>30</sup> BERTI, Flávio de Azambuja. **Impostos – Extrafiscalidade e não-confisco**. Curitiba: Juruá, 2003, p. 42-43.

<sup>31</sup> MACHADO, Hugo de Britto. **Curso de Direito Tributário**. 30 ed. São Paulo: Malheiros, 2009, p. 67.

Os impostos fiscais são aqueles que, possuindo intuito estritamente arrecadatório, devem prover de recursos o Estado (Exemplos: IR, ITBI, ITCMD, ISS etc.)

Por outro lado, os impostos extrafiscais são aqueles com finalidade reguladora (ou regulatória) de mercado ou da economia de um país (Exemplos: II, IE, IPI, IOF etc.)<sup>32</sup>

Ademais, faz-se de grande valia salientar que um mesmo tributo pode desempenhar as duas funções simultaneamente, não sendo elas excludentes, uma vez que, por mais que a intuito primordial do tributo seja regulatório, ele não deixará de carrear fundos aos cofres públicos quando cobrado.

## **2.2 Tributos: a repartição constitucional de competências e do produto de sua arrecadação no Brasil**

O Brasil é um Estado organizado na forma de uma República Federativa, ou seja, formado pela união de vários entes federativos autônomos que, unidos e organizados por uma lei em comum, a sua Constituição, dão origem a um ente maior, a própria República Federativa do Brasil.

No caso brasileiro, a Constituição Federal de 1988 estabelece que a República Federativa é formada por meio da união indissolúvel dos Estados, Município e do Distrito Federal, os chamados entes federativos, como se segue:

Art. 1º. A República Federativa do Brasil é formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constituindo-se em um Estado Democrático de Direito e tem como fundamentos:

(...)

Art. 18. A organização político-administrativa da República Federativa do Brasil compreende a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, todos autônomos, nos termos desta Constituição.<sup>33</sup>

Cabe salientar que, apenas ao ente maior, de caráter nacional e formado por essa união de entes menores, é atribuída a soberania. Entretanto, apesar de não gozarem de soberania, os entes federativos são considerados autônomos, como ensina Lenza:

<sup>32</sup> SABBAG, Eduardo. **Manual de Direito Tributário**. São Paulo: Saraiva, 2009, p. 363.

<sup>33</sup> BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm). Acesso em 21 de novembro de 2012.



...a partir do momento que os Estados ingressam na Federação perdem soberania, passando a ser autônomos. Os entes federativos são, portanto, autônomos entre si, de acordo com as regras constitucionalmente previstas, no limite de sua competência; a soberania, por seu turno, é característica do todo, do “país”, do Estado Federal, no caso do Brasil, a República Federativa do Brasil.<sup>34</sup>

Assim sendo, tem-se que os membros dessa federação gozam de autonomia política e administrativa, sendo necessário que cada um desses governos subnacionais movimente a sua própria máquina administrativa. Para tanto, é preciso que cada administração possua um orçamento próprio, programas próprios, e meios para executá-los, ou então não há como se falar em autonomia.

A fim de garantir que cada ente federativo pudesse angariar fundos para seus cofres legitimamente, a Constituição Federal optou por repartir expressamente as competências tributárias existentes entre todos os entes da federação.

Assim, faz-se de grande valia esclarecer o que se entende por competência tributária, no caso brasileiro, a capacidade conferida pela Constituição Federal à União, estados, Distrito Federal e municípios para instituir e cobrar tributos, como explica Machado:

Organizado juridicamente o Estado, com a elaboração de sua Constituição, o Poder Tributário, como Poder Político em geral, fica delimitado e, em se tratando de confederações ou federações, dividido entre os diversos níveis de governo. No Brasil, o poder tributário é partilhado entre a União, os Estados-membros, o Distrito Federal e os Municípios. Ao poder tributário juridicamente delimitado e, sendo o caso, dividido dá-se o nome de competência tributária.<sup>35</sup>

No mesmo sentido, tem-se o posicionamento de Sabbag:

A competência tributária é a habilidade privativa e constitucionalmente atribuída ao ente político para que este, com base na lei proceda à instituição da exação tributária.<sup>36</sup>

Em que pese a repartição constitucional de competências tributárias entre a União, os Estados e os Municípios, é inegável que o produto arrecadado dos dois últimos não é suficiente para a sua manutenção, sendo necessária a transferência de valores entre esses entes políticos, a fim de que todos possam realizar satisfatoriamente as funções que lhe cabem.

<sup>34</sup> LENZA, Pedro. **Direito Constitucional Esquematizado**. 13. ed. São Paulo: Saraiva, 2009, p. 291.

<sup>35</sup> MACHADO, Hugo de Britto. **Curso de Direito Tributário**. 30 ed. São Paulo: Malheiros, 2009, p. 30.

<sup>36</sup> SABBAG, Eduardo. **Manual de Direito Tributário**. São Paulo: Saraiva. 2009, p. 339.

Como mostra a tabela abaixo, publicada pela Secretaria do Tesouro Nacional – STN, do volume de tributos arrecadados em todo o país no ano de 2010, aproximadamente 60,20% são receitas próprias da União, restando apenas aproximadamente 32,66% para os Estados e 7,11% para os Municípios.

RESULTADO NOMINAL DO GOVERNO GERAL 2010 (*)				
NATUREZA	Valores em R\$ mil			
	GOVERNO GERAL (1)	FEDERAL	ESTADUAL	MUNICIPAL (**)
<b>I. Recebimentos de Caixa por Atividades Operacionais</b>	<b>1.383.495.939</b>	<b>987.875.190</b>	<b>452.282.378</b>	<b>290.810.845</b>
<b>I.1. Impostos</b>	<b>956.017.604</b>	<b>575.578.855</b>	<b>312.421.294</b>	<b>68.017.453</b>
I.1.1. Impostos sobre renda, lucros e ganhos de capital	261.088.571	242.700.615	12.917.368	5.470.588
IR	213.060.361	194.672.405	12.917.368	5.470.588
CSLL	46.370.276	46.370.276	-	-
Outros	1.657.933	1.657.933	-	-
I.1.2. Impostos sobre a folha de pagamento e a força de trabalho	12.226.541	12.226.541	-	-
I.1.3. Impostos sobre o patrimônio	47.027.078	1.335.486	24.397.785	21.293.807
IPU	16.244.630	-	400.009	15.844.622
IPVA	21.277.523	-	21.277.523	-
Outros	9.504.925	1.335.486	2.720.254	5.449.185
I.1.4. Impostos sobre bens e serviços	589.146.563	293.452.352	265.661.144	30.033.068
IPI	37.553.815	37.553.815	-	-
IOF	26.576.145	26.576.145	-	-
COFINS	141.232.331	141.232.331	-	-
ICMS	265.661.144	-	265.661.144	-
ISS	30.033.068	-	-	30.033.068
Outros	88.090.061	88.090.061	-	-
I.1.5. Impostos sobre o comércio e as transações internacionais	21.093.347	21.093.347	-	-
I.1.6. Outros impostos	25.435.505	4.770.515	9.444.997	11.219.993
<b>I.2. Contribuições sociais</b>	<b>246.812.767</b>	<b>223.357.199</b>	<b>17.531.526</b>	<b>5.924.042</b>
<b>I.3. Doações</b>	<b>22.436</b>	<b>22.436</b>	<b>83.183.304</b>	<b>197.463.532</b>
<b>I.4. Outras receitas</b>	<b>180.643.131</b>	<b>188.916.700</b>	<b>39.146.253</b>	<b>19.405.816</b>
I.4.1. Juros (2)	7.925.835	70.753.015	3.998.457	-
I.4.2. Outros	172.717.297	118.163.684	35.147.796	19.405.816

Fonte: STN e Bacen . Elaboração STN/CESEF.<sup>37</sup>

Logo, torna-se claro que o modelo de repartição de competências tributárias adotados pela Constituição Federal não gera uma arrecadação proporcional para os entes federativos, havendo, como dito, a necessidade de repasses advindos do Governo Federal para os Estados e Municípios, bem como dos próprios Estados para os Municípios, a fim de que a autonomia dos entes federativos possa existir de fato, e não apenas teoricamente.

Assim, a Constituição da República cuidou de tratar expressamente do tema na seção denominada “Repartição de Receitas Tributárias”, estabelecendo diferentes formas de participação dos estados, Distrito Federal e municípios na Receita Tributária da União, uma vez que a ela foi reservada a maior competência tributária e, conseqüentemente, maior arrecadação, e também a participação dos municípios na receita dos estados.<sup>38</sup>

<sup>37</sup> SECRETARIA DO TESOURO NACIONAL. Disponível em: [http://www3.tesouro.gov.br/hp/est\\_consol\\_geral.asp](http://www3.tesouro.gov.br/hp/est_consol_geral.asp). Acesso em 29 de novembro de 2012.

<sup>38</sup> BAHIA, Gabriel Matos. Competência tributária, arrecadação efetiva e o fundo de participação dos municípios. **Âmbito Jurídico**, Rio Grande, XIV, n. 95, dez 2011. Disponível em: [http://www.ambito-juridico.com.br/site/?n\\_link=revista\\_artigos\\_leitura&artigo\\_id=10879&revista\\_caderno=26](http://www.ambito-juridico.com.br/site/?n_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=10879&revista_caderno=26). Acesso em 04 de dezembro de 2012.

Nos artigos 157 a 159, a Constituição Federal faz a previsão expressa da referida repartição de receitas tributárias, que poderá acontecer de duas maneiras: direta ou indireta.

A repartição direta ocorre quando o produto da arrecadação é atribuído, ainda pela Constituição, diretamente a um ente que não o detentor da competência tributária específica, como ocorre, por exemplo, nos artigos 157 e 158, onde especificam-se percentuais próprios dos estados e municípios sobre receitas proveniente de impostos de competência da União e percentuais repassados aos municípios de receitas geradas por impostos estaduais. *In verbis*:

Art. 157. Pertencem aos Estados e ao Distrito Federal:

I - o produto da arrecadação do imposto da União sobre renda e proventos de qualquer natureza, incidente na fonte, sobre rendimentos pagos, a qualquer título, por eles, suas autarquias e pelas fundações que instituírem e mantiverem;

II - vinte por cento do produto da arrecadação do imposto que a União instituir no exercício da competência que lhe é atribuída pelo art. 154, I.

Art. 158. Pertencem aos Municípios:

I - o produto da arrecadação do imposto da União sobre renda e proventos de qualquer natureza, incidente na fonte, sobre rendimentos pagos, a qualquer título, por eles, suas autarquias e pelas fundações que instituírem e mantiverem;

II - cinqüenta por cento do produto da arrecadação do imposto da União sobre a propriedade territorial rural, relativamente aos imóveis neles situados, cabendo a totalidade na hipótese da opção a que se refere o art. 153, § 4º, III;

III - cinqüenta por cento do produto da arrecadação do imposto do Estado sobre a propriedade de veículos automotores licenciados em seus territórios;

IV - 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.

Parágrafo único. As parcelas de receita pertencentes aos Municípios, mencionadas no inciso IV, serão creditadas conforme os seguintes critérios:

I - três quartos, no mínimo, na proporção do valor adicionado nas operações relativas à circulação de mercadorias e nas prestações de serviços, realizadas em seus territórios;

II - até um quarto, de acordo com o que dispuser lei estadual ou, no caso dos Territórios, lei federal.<sup>39</sup>

A repartição indireta, por sua vez, ocorre por meio da instituição de fundos, sendo o total depositado nestes fundos dividido entre seus beneficiários, ou por meio de transferências de verbas para programas operados pelos entes favorecidos, como explicitado no artigo 159:

<sup>39</sup> BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm). Acesso em 21 de novembro de 2012.

Art. 159. A União entregará:

I - do produto da arrecadação dos impostos sobre renda e proventos de qualquer natureza e sobre produtos industrializados quarenta e oito por cento na seguinte forma:

a) vinte e um inteiros e cinco décimos por cento ao Fundo de Participação dos Estados e do Distrito Federal;

b) vinte e dois inteiros e cinco décimos por cento ao Fundo de Participação dos Municípios;

c) três por cento, para aplicação em programas de financiamento ao setor produtivo das Regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste, através de suas instituições financeiras de caráter regional, de acordo com os planos regionais de desenvolvimento, ficando assegurada ao semi-árido do Nordeste a metade dos recursos destinados à Região, na forma que a lei estabelecer;

d) um por cento ao Fundo de Participação dos Municípios, que será entregue no primeiro decêndio do mês de dezembro de cada ano;

II - do produto da arrecadação do imposto sobre produtos industrializados, dez por cento aos Estados e ao Distrito Federal, proporcionalmente ao valor das respectivas exportações de produtos industrializados.

III - do produto da arrecadação da contribuição de intervenção no domínio econômico prevista no art. 177, § 4º, 29% (vinte e nove por cento) para os Estados e o Distrito Federal, distribuídos na forma da lei, observada a destinação a que se refere o inciso II, c, do referido parágrafo.<sup>40</sup>

Portanto, tem-se que a repartição de receitas tributárias pode se dar por meio da participação direta do ente favorecido, sendo esta participação fixada diretamente pela Constituição e o repasse acontecendo sem a figura de um intermediário, de forma direta entre o ente detentor da competência e do favorecido; ou de forma indireta, com a existência de um intermediário na repartição e entrega do produto arrecadado: um fundo de participação, como explica Coelho:

Existem duas formas de participação de uma pessoa política no produto da arrecadação de outra: a direta e a indireta. A forma direta impõe uma relação simples. Exemplo: os municípios fazem jus a 25% (vinte e cinco por cento) do ICMS do estado arrecadado em seus territórios. A forma indireta põe uma relação complexa: são formados fundos aos quais afluem parcelas de receitas de dados impostos. Depois, são rateados entre os partícipes beneficiários segundo critérios legais preestabelecidos.<sup>41</sup>

Assim, tem-se que o Estado brasileiro, ao adotar a forma federativa, tornando-se a República Federativa do Brasil, garantiu a todos os entes dessa federação sua autonomia política e administrativa e, a fim de efetivá-la, buscou proporcionar a cada um deles a possibilidade de angariar recursos para a sua

<sup>40</sup> BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm). Acesso em 21 de novembro de 2012.

<sup>41</sup> COELHO, Sacha Calmon Navarro. **Curso de Direito Tributário**. Rio de Janeiro: Forense, 2004, p. 435.

manutenção por meio da distribuição de competências tributárias e da repartição da arrecadação, seja de forma direta ou indireta.

### 2.3 A extrafiscalidade como instrumento da Administração

Como visto anteriormente, os tributos podem desempenhar funções que não a meramente arrecadatória, influenciando comportamentos desejados na esfera econômica e social, bem como desestimulando práticas pouco interessantes para a coletividade. A essa função regulatória dos tributos dá-se o nome de extrafiscalidade, como explica Carvalho:

A experiência jurídica nos mostra, porém, que vezes sem conta a compostura da legislação de um tributo vem pontilhada de inequívocas providências no sentido de prestigiar certas situações, tidas como social, política ou economicamente valiosas, às quais o legislador dispensa tratamento mais confortável ou menos gravoso. A essa forma de manejar elementos jurídicos usados na configuração dos tributos, perseguindo objetivos alheios aos meramente arrecadatórios, dá-se o nome de extrafiscalidade.<sup>42</sup>

No mesmo sentido, tem-se os posicionamentos de Machado e Matthes, respectivamente:

Entende-se por tributação fiscal a atividade de tributação desenvolvida com a finalidade de carrear dinheiro para os cofres públicos. Com a tributação fiscal, ou neutra, o Estado não pretende exercer qualquer influência nas relações econômicas. Quer apenas obter recursos financeiros. (...) Extrafiscal, por seu turno, é a atividade de tributação que tem por objetivo a interferência do Estado na economia. Com o tributo extrafiscal pretende o Estado exercer influência nas relações de produção e circulação de riqueza, ou ainda, na distribuição da riqueza, ou, finalmente, pretende o Estado alcançar qualquer outro objetivo que não seja a simples arrecadação de recursos financeiros.<sup>43</sup>

O Direito Tributário tem como função principal a chamada fiscalidade, ou seja, a competência de arrecadação de aportes financeiros para que o Estado possa atuar nas áreas da saúde, da educação, da assistência social, etc. Ocorre que, muitas vezes, o Estado atua com vistas a regular o

---

<sup>42</sup> CARVALHO, Paulo de Barros. **Curso de Direito Tributário**. 22. ed. São Paulo: Saraiva, 2010, p. 286-287.

<sup>43</sup> MACHADO, Hugo de Britto. **A função do tributo nas ordens econômica, social e política**. 1985. 234 f. Dissertação (Mestrado em Direito). Universidade Federal do Ceará. Fortaleza, p. 109.

mercado ou a economia de um país, por meio de incentivos ou desestímulos, é a chamada função extrafiscal.<sup>44</sup>

A função extrafiscal dos tributos é, então, uma ferramenta utilizada pelas administrações no auxílio da regulação de determinadas situações, bem como na busca de que certos comportamentos sejam incentivados ou desestimulados.

A função regulatória, especificamente, pode ser facilmente percebida quando da análise dos impostos incidentes sobre o comércio exterior, como os Impostos de Importação e Exportação, que deram grande relevância à extrafiscalidade em um contexto de globalização, como ensina Macedo:

A globalização é muito mais do que o simples aumento dos fluxos de comércio internacional e do investimento. Ao longo desse processo, os instrumentos internacionais vêm transformando a atuação de instituições, governos e empresas em diversos ramos do direito. É nesse contexto que se coloca a questão da influência desses instrumentos no direito tributário do comércio internacional.

(...)

Tais regras influenciam não apenas o direito tributário, mas outros ramos, tais como: trabalhista, econômico, propriedade intelectual, ambiental, direitos humanos, etc.<sup>45</sup>

No caso do imposto incidente sobre a importação, tem-se que ele é comumente utilizado na defesa de produtores nacionais, tornando mais oneroso o produto importado, como explica Meira:

Este imposto serve como um instrumento do Poder Executivo para promover a proteção à indústria nacional, à saúde pública, ao consumidor brasileiro e para o balanço de pagamentos. Em face do forte caráter extrafiscal, o constituinte não subordinou o imposto sobre a importação ao princípio constitucional da anterioridade – podendo ser exigido o imposto no mesmo exercício financeiro no qual tenha sido instituído ou aumentado – nem de forma absoluta ao princípio da legalidade – pois foi atribuída ao Poder Executivo a faculdade de alterar por meio de ato normativo infralegal, as alíquotas, desde que respeitados os limites estabelecidos em lei.<sup>46</sup>

Ademais, o imposto sobre a importação também pode ser manipulado em situações previstas em acordos internacionais de comércio, no âmbito da Organização Mundial do Comércio (OMC).

<sup>44</sup> MATTHES, Rafael Antonietti. Extrafiscalidade como instrumento de proteção ambiental no Brasil. **Veredas do Direito**, Belo Horizonte, v.8. n.16, p. 47-62. Julho/Dezembro de 2011.

<sup>45</sup> MACEDO, Leonardo Correia Lima. **Direito Tributário no comércio internacional**. São Paulo: Aduaneiras, 2005, p. 17.

<sup>46</sup> MEIRA, Liziane Angelotti. **Regimes aduaneiros especiais**. Porto Alegre: IOB, 2001, p. 111-112.

Tal manipulação pode se dar no sentido de desonerar certas atividades comerciais, estimulando o desenvolvimento de nações mais pobres, como nos casos das Cláusulas de habilitação: o Sistema Geral de Preferências – SGP - e o Sistema Global de Preferências Comerciais – SGPC,<sup>47</sup> como também pode se manifestar na forma de defesa do produtor nacional, como no caso das Medidas de Salvaguardas, como ensina Goyos:

Medidas de salvaguardas, ou simplesmente salvaguardas, são ações passíveis de serem tomadas por um estado membro da OMC, a pedido do setor relevante afetado, para proteger uma área doméstica específica de um aumento imprevisível, absoluto ou relativo à produção nacional, de importações de produtos concorrentes, que causa, ou poderá causar, um sério dano ao referido setor.<sup>48</sup>

Logo, percebe-se que a Constituição garantiu ao governo facilidades no manejo de impostos com caráter extrafiscal, como a não aplicação do princípio da anterioridade, a fim de que pudessem ser alterados em tempo hábil para evitar danos, ou minimizá-los.

Essa funcionalidade também pode ser vista em outros impostos alterados no final do ano de 2008 pelo Governo Federal, quais sejam, imposto de renda pessoa física (IRPF), o imposto sobre produtos industrializados (IPI) e o imposto sobre operações de crédito, câmbio e seguro (IOF) em um momento de grave crise financeira mundial, conforme expõe Aith:

A equipe econômica anunciou na semana passada a redução do imposto de renda (IR) das pessoas físicas, do imposto sobre produtos industrializados (IPI) cobrado nos automóveis novos e do imposto sobre operações financeiras (IOF) que incide nas compras a prazo e no uso do cheque especial.

(...)

Em situações normais, mudanças tributárias, especialmente no imposto de renda, deveriam ser feitas com um caráter mais de permanência e estabilidade. Momentos extraordinários, no entanto, exigem ações emergenciais, como as anunciadas pelo governo federal.<sup>49</sup>

<sup>47</sup> Os benefícios citados são provenientes de acordos celebrados no âmbito da OMC. O Sistema Geral de Preferências consiste na concessão unilateral de alíquotas especiais por parte de países desenvolvidos aos não desenvolvidos, sem que estas sejam estendidas a países desenvolvidos. O Sistema Global de Preferências Comerciais é a reunião de países subdesenvolvidos ou em desenvolvimento para trocar benefícios entre si, sem estendê-los aos países desenvolvidos.

<sup>48</sup> GOYOS JR., Durval de Noronha. **Tratado de defesa comercial: antidumping, compensatórias e salvaguardas**. São Paulo: Observador Legal, 2003, p. 93.

<sup>49</sup> AITH, Márcio. Bolsa classe média. In: **Veja.com**. Disponível em: [http://veja.abril.com.br/171208/p\\_062.shtml](http://veja.abril.com.br/171208/p_062.shtml). Acesso em 06 de dezembro de 2012.

Outro exemplo de indução de comportamento pode ser percebido ao analisar-se a seletividade, característica marcante do IPI que procura condicionar o peso da tributação à essencialidade do produto ou, até mesmo, ter caráter proibitivo na compra de produtos considerados nocivos, como cigarros e bebidas alcoólicas,<sup>50</sup> como doutrina Sabbag:

A seletividade é uma técnica de incidência de alíquotas, cuja variação dar-se-á em função da indispensabilidade do produto. Os produtos de primeira necessidade devem ter baixa tributação, e os produtos supérfluos devem receber tributação mais elevada (art. 153, §3º, I, da CF).<sup>51</sup>

Porém, não é apenas no âmbito do comércio, seja exterior ou interior, que o caráter extrafiscal dos tributos pode ser explorado pela Administração. A crescente necessidade de soluções que conciliassem o desenvolvimento econômico com a preservação da natureza, como visto no primeiro capítulo, acabou encontrando na extrafiscalidade uma forma de estímulo à preservação.

## 2.4 A Extrafiscalidade e a defesa do meio ambiente

A relação existente entre o Direito Tributário e o Direito Ambiental pode, em princípio, não se apresentar de forma clara. Entretanto, é preciso lembrar que ambas as disciplinas possuem um denominador comum, pois se fundamentam em uma mesma norma: a Constituição Federal.

Além disso, direitos e garantias fundamentais previstos na Constituição acabam por ligar diversos ramos do direito em busca de um fim comum. Assim, não apenas o Direito Tributário se relaciona com o Direito Ambiental, mas ambos também se ligam ao Direito Constitucional, sendo, por vezes, necessária uma análise interdisciplinar de determinada questão para que se possa chegar a uma conclusão, mesmo que disciplinar, como ensina Carvalho:

---

<sup>50</sup> Exemplos claros da tributação seletiva em relação à essencialidade do produto podem ser encontrados na Tabela de incidência do Imposto sobre produtos industrializados – TIPI -, como são os casos dos calçados, que possuem alíquota de 0% e dos cigarros, com alíquotas de 300%. Disponível em: <http://www.receita.fazenda.gov.br/aliquotas/downloadarqtipi.htm>. Acesso em 07 de dezembro de 2012.

<sup>51</sup> SABBAG, Eduardo. **Manual de Direito Tributário**. São Paulo: Saraiva. 200, . p. 1002.



Agora, transportadas essas noções para os campos das Ciências descritivas da disciplina do Direito, como metalinguagens da língua jurídica, iremos nos deparar com os limites sistêmicos de cada uma dessas “línguas científicas” e a possibilidade de elas “conversarem” entre si.

(...)

Sem disciplinas, é claro, não teremos as interdisciplinas, mas o próprio saber disciplinar, em função do princípio da intertextualidade, avança na direção de outros setores do conhecimento, buscando a indispensável complementariedade. O paradoxo é inevitável: o disciplinar leva ao interdisciplinar e este último faz retornar ao primeiro.<sup>52</sup>

Como visto no primeiro capítulo, a preservação do meio ambiente não era uma questão relevante quando do início da industrialização. Foi necessário o passar do tempo e a percepção dos danos causados pela poluição associada à produção para que o tema fosse considerado relevante.

Hoje, não há como negar que questões ambientais são de extrema importância para todo o mundo, pois o planeta vem sofrendo as conseqüências da devastação ambiental e, por óbvio, o homem é atingido, como mostrou o já mencionado e recente relatório do IPCC.<sup>53</sup>

Soluções extremadas foram aventadas, como a total paralisação do processo de industrialização, bem como teorias que negavam a degradação e pregavam o desenvolvimento a qualquer custo. Porém, é na interdisciplinariedade, na ponderação de interesses que surgem as correntes que permanecem em discussão.

Assim, na busca por um denominador comum, na multidisciplinariedade é que se encontram conceitos como o de desenvolvimento sustentável, que nada mais é do que a busca pelo desenvolvimento econômico, industrial, tecnológico, associado à preservação ambiental. Ou seja, o desenvolvimento sustentável é o diálogo entre as correntes extremadas, é o ponto comum para ecologia, tecnologia, economia, sociologia, como ensina Romeiro:

A proposição conciliadora dos ecodesenvolvimentistas se baseia num conceito normativo sobre como pode e deve ser o desenvolvimento: é possível manter o crescimento econômico eficiente (sustentado) no longo prazo, acompanhado da melhoria das condições sociais (distribuindo renda) e respeitando o meio ambiente. No entanto, o crescimento econômico eficiente é visto como condição necessária, porém não suficiente, para a elevação do bem-estar humano: a desejada distribuição de renda (principal

<sup>52</sup> CARVALHO, Paulo de Barros. **Curso de Direito Tributário**. 22. ed. São Paulo: Saraiva, 2010, p. 166-167.

<sup>53</sup> Disponível em: [http://www.ipcc-wg2.gov/SREX/images/uploads/IPCC\\_Press\\_Release\\_SREX.pdf](http://www.ipcc-wg2.gov/SREX/images/uploads/IPCC_Press_Release_SREX.pdf). Acesso em 19 de novembro de 2012.

indicador de inclusão social) não resulta automaticamente do crescimento econômico, o qual pode ser socialmente excludente; são necessárias políticas públicas específicas desenhadas para evitar que o crescimento beneficie apenas uma minoria; do mesmo modo, o equilíbrio ecológico pode ser afetado negativamente pelo crescimento econômico, podendo limitá-lo no longo prazo, sem o concurso de políticas ecologicamente prudentes que estimulem o aumento da eficiência ecológica e reduzam o risco de perdas ambientais potencialmente importantes.<sup>54</sup>

Partindo-se da premissa de que o Brasil é um estado democrático de direito, percebe-se que a atuação do Estado deve estar pautada na legalidade, princípio básico da Administração Pública. Portanto, o direito se revela como veículo de instituição de políticas públicas que tenham por fim o desenvolvimento sustentável, a fim de que estas sejam legais e legítimas, como mostram Scaff e Tupiassu:

O Direito cumpre vários papéis, dentre eles, um dos mais relevantes no mundo contemporâneo é o de implementar políticas públicas, através da ação ordenada e coordenada da intervenção do Estado na atividade econômica. Assim, o Direito deixou de ser a cristalização das realizações sociais para passar a ser um instrumento de transformação da sociedade, visando a realização de suas aspirações.<sup>55</sup>

A participação da Administração, seja ela nacional, regional ou local, é imprescindível para a obtenção de resultados significativos na busca pelo equilíbrio ambiental, por meio de mecanismos de indução ou regulação, e, como dito, a intervenção estatal dependerá do veículo legislativo para que possa produzir efeitos na sociedade de maneira legal.

Assim, é preciso buscar maiores espaços de atuação no sistema normativo, seja por meio da criação de novas leis, seja por meio do uso inteligente de instrumentos já positivados. É nesse contexto de busca por soluções novas, completas, multidisciplinares, em um momento em que a sociedade exige cada vez mais do Poder Público, que se encaixa a utilização de tributos já existentes como instrumentos estimuladores da preservação ambiental, como apontam Scaff e Tupiassu:

---

<sup>54</sup> ROMEIRO, Ademar Ribeiro. **Desenvolvimento sustentável: uma perspectiva econômico-ecológica**. Estud. av., São Paulo, v. 26, n. 74, 2012. Disponível em: [http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0103-40142012000100006&lang=pt](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0103-40142012000100006&lang=pt). Acesso em 28 de novembro de 2012, p. 69.

<sup>55</sup> SCAFF, Fernando Facury. TUPIASSU, Lise Vieira da Costa. Tributação e políticas públicas: O ICMS ecológico. **Hiléia - Revista de Direito Ambiental da Amazônia**. Manaus, ano 2, nº 2, janeiro-junho 2004, p. 21. Disponível em: <http://www.pos.uea.edu.br/data/direitoambiental/hileia/2004/2.pdf#page=15>. Acesso em 17 de dezembro de 2012.

Em face dessa realidade, não se pode excluir a relevância do Direito Tributário que, como parte do sistema, deve ter explorada sua finalidade social, ressaltando a função extrafiscal dos tributos, que podem ser amplamente utilizados em benefício dos interesses coletivos administrados pelo Estado. De fato, os tributos, em função de sua própria natureza, devem exercer uma finalidade eminentemente voltada ao bem comum, devendo ser otimizada sua utilização como instrumento de implementação das políticas de proteção ao meio ambiente e ao desenvolvimento sustentável.<sup>56</sup>

Como visto, a extrafiscalidade pode ser empregada de duas maneiras, sendo uma a concessão de benefícios fiscais, por meio de isenções ou alíquotas reduzidas, às atividades consideradas relevantes e interessantes para a coletividade, também conhecidas como atividades geradoras de externalidades positivas; como também na forma de desestímulo a comportamentos pouco interessantes, também chamados de geradores de externalidades negativas, tal qual a majoração de alíquotas do IPI referente aos cigarros.

Trazendo tal análise para a questão ambiental atualmente debatida, tem-se as colocações de Matthes:

Deve-se ter em mente ainda que a atividade econômica relaciona-se com o meio ambiente em todas as suas etapas, desde a produção, distribuição e acumulação até o consumo dos bens materiais. Essa interação resulta em grandes e contínuas modificações ambientais.

(...)

Conforme restará demonstrado abaixo, o custo não calculado ao meio ambiente, que uma atividade econômica pode gerar se não se levar em consideração a ponderação do desenvolvimento sustentável, é denominado como uma falha de mercado, ou tecnicamente, de externalidade negativa.

(...)

Em outras palavras, a externalidade pode ser positiva ou negativa. Será positiva quando a falha de mercado gerar benefícios aos sujeitos da relação e aos terceiros envolvidos. Por outro lado, será negativa, quando ocasionar um custo.

Assim, havendo uma externalidade, o preço final do produto não refletirá o real custo de sua produção para a sociedade, como, por exemplo, no caso da poluição levada a cabo durante a produção daquele determinado bem.<sup>57</sup>

Portanto, em uma primeira análise, podemos relacionar as externalidades com a função extrafiscal dos tributos, na medida em que uma atividade geradora de externalidades positivas pode ser estimulada através da concessão de benefícios

<sup>56</sup> SCAFF, Fernando Facury. TUPIASSU, Lise Vieira da Costa. Tributação e políticas públicas: O ICMS ecológico. **Hiléia - Revista de Direito Ambiental da Amazônia**. Manaus, ano 2, nº 2, janeiro-junho 2004, p. 22. Disponível em: <http://www.pos.uea.edu.br/data/direitoambiental/hileia/2004/2.pdf#page=15>. Acesso em 17 de dezembro de 2012.

<sup>57</sup> MATTHES, Rafael Antonietti. Extrafiscalidade como instrumento de proteção ambiental no Brasil. **Veredas do Direito**, Belo Horizonte, v.8. n.1, p. 47-62. Julho/Dezembro de 2011.

fiscais, enquanto uma atividade geradora de externalidades negativas pode ser desestimulada por meio da imposição tributária.<sup>58</sup>

Entretanto, o conceito de tributo adotado pelo ordenamento jurídico brasileiro, ou seja, aquele constante do artigo 3º do CTN, determina expressamente que um tributo não constituirá sanção de ato ilícito. Portanto, os tributos não podem ser utilizados como pena em razão da ocorrência de externalidades negativas. Porém, nada impede a concessão de benefícios fiscais em razão da produção de externalidades positivas, conforme o entendimento de Matthes:

Trazendo essa teoria para o presente ordenamento jurídico brasileiro, a possibilidade de concessão de benefícios fiscais àquelas atividades que resultarem em externalidades positivas se mostra totalmente compatível com as finalidades da Política Nacional do Meio Ambiente e também com a finalidade das disposições constitucionais do artigo 225. Isso porque conceder benefício àqueles que ajudem a preservar o meio ambiente, além de ser uma forma de cumprimento do dever da responsabilidade solidária na preservação do meio ambiente, é mais do que isso, é atuar preventivamente à ocorrência do dano ao meio ambiente.<sup>59</sup>

Assim, pode-se reconhecer alguns exemplos da aplicação da função extrafiscal dos tributos na busca pela preservação ambiental, como se vê no artigo 10 da Lei nº 9.393, de 1996, que dispõe sobre o Imposto sobre a Propriedade Territorial Rural (ITR), listando uma série de espaços que não serão considerados quando o cálculo da área tributável:

Art. 10 A apuração e o pagamento do ITR serão efetuados pelo contribuinte, independentemente de prévio procedimento da administração tributária, nos prazos e condições estabelecidos pela Secretaria da Receita Federal, sujeitando-se a homologação posterior.

(...)

II - área tributável, a área total do imóvel, menos as áreas:

- a) de preservação permanente e de reserva legal, previstas na Lei nº 4.771, de 15 de setembro de 1965, com a redação dada pela Lei nº 7.803, de 18 de julho de 1989;
- b) de interesse ecológico para a proteção dos ecossistemas, assim declaradas mediante ato do órgão competente, federal ou estadual, e que ampliem as restrições de uso previstas na alínea anterior;
- c) comprovadamente imprestáveis para qualquer exploração agrícola, pecuária, granjeira, aquícola ou florestal, declaradas de interesse ecológico mediante ato do órgão competente, federal ou estadual;
- d) sob regime de servidão ambiental;

<sup>58</sup> A busca pela correção de externalidades através da imposição tributária é teoria de autoria do economista inglês Arthur Cecil Pigou, considerado o fundador da Economia do Bem-estar e principal precursor do movimento ecologista.

<sup>59</sup> MATTHES, Rafael Antoniatti. Extrafiscalidade como instrumento de proteção ambiental no Brasil. **Veredas do Direito**, Belo Horizonte, v.8. n.16, p. 47-62. Julho/Dezembro de 2011.

- e) cobertas por florestas nativas, primárias ou secundárias em estágio médio ou avançado de regeneração;
- f) alagadas para fins de constituição de reservatório de usinas hidrelétricas autorizada pelo poder público.<sup>60</sup>

Assim, fica clara a opção de conceder isenção parcial do referido imposto aos contribuintes que mantenham áreas de preservação ambiental em suas propriedades.

Na esfera estadual, que neste caso acaba interferindo na esfera municipal, tem-se o caso do ICMS ecológico, também chamado de ICMS verde ou Royalties Ecológicos, que será tratado no próximo capítulo.

---

<sup>60</sup> BRASIL. Lei n° 9.393, de 19 de dezembro de 1996. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L9393.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9393.htm). Acesso em: 07 de dezembro de 2012.

### 3 O ICMS ECOLÓGICO: EXEMPLO PRÁTICO DO DIREITO TRIBUTÁRIO AMBIENTAL NO BRASIL

Como visto anteriormente, a questão ambiental é uma preocupação compartilhada por todos. O desenvolvimento sustentável passou a ser tratado como meta e, por toda parte, buscam-se soluções inovadoras a fim de alcançar o equilíbrio entre desenvolvimento econômico e meio ambiente.

A Constituição Federal brasileira traz em seu artigo 225<sup>61</sup> o direito fundamental ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, sendo dever do Estado garantir o cumprimento de tal dispositivo. Para tanto, é preciso usar de seu poder, instituindo políticas públicas que incentivem a preservação e regulando atividades potencialmente causadoras de danos ambientais.

Um desses espaços é o do Direito Tributário, uma vez que os tributos também têm por finalidade final a promoção do bem estar e da justiça social, seja por meio da redistribuição de renda, seja por meio da indução de determinados comportamentos, como colocam Barichello e Araújo:

E considerando que a proteção do meio ambiente e a promoção da qualidade de vida da sociedade são princípios essenciais da dignidade da pessoa humana, reconhecidos constitucionalmente no ordenamento jurídico brasileiro, insurge-se a possibilidade de utilizar-se do sistema tributário nacional como mecanismo para a sua concretização.

(...)

A tributação ambiental pode ser utilizada tanto em seu aspecto arrecadatório, através do investimento do numerário arrecadado, quanto em seu aspecto extrafiscal, induzindo os contribuintes à adoção de condutas ambientalmente corretas.<sup>62</sup>

Como visto, um dos exemplos atuais de utilização do Direito Tributário com fins distintos do meramente arrecadatório, é seu emprego na busca pela preservação, por soluções sustentáveis de crescimento e desenvolvimento econômico e social.

Alguns tributos nacionais, instrumentos de poder já conferidos à União, aos Estados e aos Municípios, podem ser encarados como ferramentas governamentais

<sup>61</sup> Art. 225. Todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao poder público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações.

<sup>62</sup> BARICHELO, Stefania Eugenia. ARAÚJO, Luiz Ernani Bonesso de. Tributação ambiental: O tributo extrafiscal como forma de proteção do meio ambiente. **Scientia Iuris**, Londrina, v. 11, 2007, p. 114.

de estímulo à preservação, fazendo com que os mesmos sejam capazes de gerar mais do que receita para os cofres públicos, mas também resultados positivos em relação ao desenvolvimento social sustentável cada vez mais abrangentes e eficientes, como tem-se percebido nos estados onde há a repartição de uma parcela das receitas provenientes do ICMS conforme critérios ambientais legalmente estabelecidos, o chamado ICMS Ecológico.

É importante esclarecer que ICMS Ecológico, em verdade, não é um novo imposto, mas sim uma inovação em relação ao método empregado na repartição das receitas obtidas com a arrecadação do ICMS, ou seja, a sua adoção não gera qualquer ônus extra para os contribuintes, havendo apenas a adoção de novos critérios para a repartição da renda, como explicam Scaff e Tupiassu:

Um dos pontos chaves da política é, portanto, a não criação de novo tributo, não subsistindo qualquer ônus financeiro para o Estado ou aumento da carga tributária dos contribuintes. Trata-se, unicamente, da adoção de critérios ambientalmente relevantes para a repartição das receitas normalmente obtidas.<sup>63</sup>

Isso porque a própria Constituição Federal de 1988, em seu artigo 158, determina que os municípios receberão 25% (vinte e cinco por cento) do valor arrecadado pelo estado, sendo este montante dividido em duas parcelas: 75% (setenta e cinco por cento) do valor adicionado pelos municípios lhes são devolvidos, sendo os 25% (vinte e cinco por cento) restantes repartidos conforme a legislação própria do estado, nos seguintes termos:

Art. 158. Pertencem aos Municípios:

(...)

IV - 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.

Parágrafo único. As parcelas de receita pertencentes aos Municípios, mencionadas no inciso IV, serão creditadas conforme os seguintes critérios:

I - três quartos, no mínimo, na proporção do valor adicionado nas operações relativas à circulação de mercadorias e nas prestações de serviços, realizadas em seus territórios;

<sup>63</sup> SCAFF, Fernando Facury. TUPIASSU, Lise Vieira da Costa. Tributação e políticas públicas: O ICMS ecológico. **Hiléia - Revista de Direito Ambiental da Amazônia**. Manaus, ano 2, n° 2, janeiro-junho 2004. Disponível em: <http://www.pos.uea.edu.br/data/direitoambiental/hileia/2004/2.pdf#page=15>. Acesso em 17 de dezembro de 2012.

II - até um quarto, de acordo com o que dispuser lei estadual ou, no caso dos Territórios, lei federal.<sup>64</sup>

Dessa forma, percebe-se que os estados possuem autonomia para repartir 25% (vinte e cinco por cento) da arrecadação do ICMS da maneira que lhe convier, havendo então uma brecha legislativa que pode ser aproveitada a fim de estimular a preservação ambiental. É nesta brecha que se apóia o ICMS Ecológico, a fim de estimular a preservação e a melhoria da qualidade de vida nos municípios beneficiados, como explicam Scaff e Tupiassu:

Os valores e critérios legalmente estabelecidos passam então a ser quantificados diante dos dados fáticos, proporcionando a definição de um ranking ecológico dos municípios. Deste modo, cada município receberá um montante proporcional ao compromisso ambiental por ele assumido, o qual será incrementado conforme a melhoria da qualidade de vida da população.<sup>65</sup>

Assim, alguns estados criaram leis específicas que regulam a repartição de uma fração desses 25% (vinte e cinco por cento) disponíveis, definindo critérios ambientais, como a existência de áreas de preservação, manejo adequado do lixo ou a preservação de mananciais hídricos como indicadores socioambientais determinantes no cálculo das parcelas do ICMS a serem repassadas aos municípios, dando origem ao chamado ICMS Ecológico.

### 3.1 Surgimento no Brasil - Paraná

O ICMS – Imposto sobre operações relativas à circulação de mercadorias e sobre prestações de serviços de transporte interestadual e intermunicipal e de comunicação – é, conforme dispõe a Constituição Federal, um imposto de competência dos estados e do Distrito Federal.

---

<sup>64</sup> BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm). Acesso em 06 de dezembro de 2012.

<sup>65</sup> SCAFF, Fernando Facury. TUPIASSU, Lise Vieira da Costa. Tributação e políticas públicas: O ICMS ecológico. **Hiléia - Revista de Direito Ambiental da Amazônia**. Manaus, ano 2, n° 2, janeiro-junho 2004. Disponível em: <http://www.pos.uea.edu.br/data/direitoambiental/hileia/2004/2.pdf#page=15>. Acesso em 17 de dezembro de 2012.



Tal imposto tem, conforme sua denominação, como fatos geradores a circulação de mercadorias, a prestação de serviços de transporte interestadual e intermunicipal e de comunicação. Logo, percebe-se que a ocorrência de tais situações é típica de espaços urbanos, sendo consideravelmente menos freqüente em ambientes ecologicamente preservados, como explica Garcia:

Desde a instituição do ICM, atual ICMS, em substituição ao antigo IVVC, ainda na década de 1960, a repartição das receitas advindas deste imposto entre os municípios foi baseada em critérios puramente compensatórios, tentando reproduzir a realidade da participação local na geração do imposto. Isto privilegiou os municípios de forte base industrial e comercial em detrimento da imensa maioria dos pequenos municípios de base predominantemente agrícola, tendo em vista que a distribuição era baseada na arrecadação e que boa parte da produção agrícola era isenta, tinha redução na alíquota do imposto ou não espelhava a base tributária, visto o setor agrícola ser predominantemente de subsistência.<sup>66</sup>

Assim, sabendo que de acordo com o disposto pelo artigo 158 da Constituição Federal, apenas 25% (vinte e cinco por cento) do total arrecadado pertence aos municípios, sendo 75% (setenta e cinco por cento) desse montante distribuído em razão do valor adicionado, ou seja, do valor efetivamente gerado no território do município, e os 25% (vinte e cinco por cento) de acordo com o Índice de Participação dos Municípios. Logo, fica claro que regiões urbanas acabam recebendo uma parcela significativamente maior da arrecadação.

Portanto, municípios que possuíam grandes áreas de preservação em seus territórios, muitas vezes preservando bacias hidrográficas que abastecem regiões muito além de suas fronteiras, sofriam com a impossibilidade de explorar economicamente grande parte de seu território, bem como com orçamentos apertados, submetendo seus habitantes a condições de vida precárias.

No estado do Paraná, diversos municípios com grandes áreas de preservação, sentiram-se desprivilegiados em relação aos municípios urbanos, que possuíam maior atividade comercial, como explicam Scaff e Tupiassu:

Dentro dessa perspectiva, inúmeras foram às reivindicações dos municípios detentores de áreas de preservação ambiental, mananciais hídricos, reservas indígenas, etc., tendo em vista que sofrem historicamente uma

---

<sup>66</sup> GARCIA, Francisco José Teixeira. **A distribuição de ICMS aos municípios do espírito Santo: concentração ou desconcentração?**. 142 p. 2002. Dissertação. (Mestrado executivo em gestão empresarial). Escola Brasileira de Administração Pública. Disponível em: [http://internet.sefaz.es.gov.br/informacoes/arquivos/publicacoes/publicacao\\_01.pdf](http://internet.sefaz.es.gov.br/informacoes/arquivos/publicacoes/publicacao_01.pdf) Acesso em: 08 de janeiro de 2013.

dupla penalização, seja pela restrição da utilização economicamente produtiva de parte do seu território em face da afetação ambiental, seja pela consequência economicamente nefasta de tal restrição, que implica num menor nível de repasse orçamentário, sem que recebam qualquer recompensa pelas externalidades positivas que proporcionam à sociedade.<sup>67</sup>

Isso porque, além de receberem percentual significativamente menor da receita advinda no ICMS distribuído em razão do critério do valor adicionado, que representava 80% (oitenta por cento) da fração que cabia aos municípios, os 20% (vinte por cento) restantes eram distribuídos de acordo com os seguintes critérios: 8% (oito por cento), de acordo com a produção agropecuária do município em relação à produção total do estado; 6% (seis por cento), de acordo com o número de habitantes do município em relação ao total de habitantes do estado; 2% (dois por cento), considerando o número de propriedades rurais cadastradas no município em relação ao total de propriedades rurais cadastradas no estado; 2% (dois por cento), considerando a área territorial do município em relação à área do estado; e 2% (dois por cento), como fator de distribuição igualitária entre todos os municípios.<sup>68</sup>

Ou seja, a existência de áreas de preservação em nada favorecia o município na distribuição do ICMS, ao contrário, tornava ainda menor seu índice de participação nas receitas, pois as tais áreas não podem ser exploradas economicamente ou habitadas.

Entretanto, as administrações municipais perceberam que poderiam se apoiar no artigo 132 da Constituição do estado do Paraná, que previa um tratamento especial para os municípios economicamente afetados pelas áreas de preservação, bem como no artigo 2º da Lei nº9.491, que dispõem, respectivamente:

CAPÍTULO II  
DA REPARTIÇÃO DAS RECEITAS TRIBUTÁRIAS

Art. 132. A repartição das receitas tributárias do Estado obedece ao que, a respeito, determina a Constituição Federal.

Parágrafo único. 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 abastecimento público, tratamento especial quanto ao

<sup>67</sup> SCAFF, Fernando Facury. TUPIASSU, Lise Vieira da Costa. Tributação e políticas públicas: O ICMS ecológico. **Hiléia - Revista de Direito Ambiental da Amazônia**. Manaus, ano 2, nº 2, janeiro-junho 2004. Disponível em: <http://www.pos.uea.edu.br/data/direitoambiental/hileia/2004/2.pdf#page=15>. Acesso em 17 de dezembro de 2012.

<sup>68</sup> Tais percentuais e critérios de repartição de receitas de ICMS eram previstos pela Lei nº 9.491, de 21 de dezembro de 1990.

crédito da receita referida no art. 158, parágrafo único, II, da Constituição Federal.<sup>69</sup>

Art. 2º Regulamentado o artigo 132 e seu parágrafo único, da Constituição do Estado do Paraná, aplicar-se-á aos municípios beneficiados por aquela norma, 5% (cinco por cento).<sup>70</sup>

Assim, alguns municípios paranaenses buscaram junto à Assembleia Legislativa Estadual a regulamentação dos referidos dispositivos por meio de uma lei que deferisse uma compensação financeira pela impossibilidade de explorar economicamente parcelas significativas de seus territórios destinadas à preservação de mananciais hídricos que abasteciam o estado, como mostra o requerimento de urgência na votação da lei que originou o ICMS Ecológico paranaense:

---

<sup>69</sup> PARANÁ. **Constituição do Estado do Paraná.** Disponível em: <http://www.legislacao.pr.gov.br/legislacao/listarAtosAno.do?action=iniciarProcesso&tipoAto=10&retiraLista=true>. Acesso em 09 de janeiro de 2013.

<sup>70</sup> PARANÁ. **Lei n° 9.491, de 21 de dezembro de 1990.** Estabelece critérios para fixação dos Índices de Participação dos Municípios no produto da arrecadação do ICMS Disponível em: <http://www.icmsecologico.org.br/images/legislacao/leg023.pdf>. Acesso em: 09 de janeiro de 2013.

# Assembleia Legislativa do Estado do Paraná

Centro Cívico Bento Munhoz da Rocha Neto

**APROVADO**

Encaminha-se à Diretoria Legisla-

tiva.

Em 05 AGO 1991

1º Secretário



REQUERIMENTO

**SÍNULA:** Requer urgência de votação para o Projeto de Lei Complementar nº 197/91 que regulamenta o Artigo 132º da Constituição Estadual.

Excelentíssimo Senhor Presidente:

O Deputado que o presente subscreve, no uso de suas atribuições regimentais, após ouvido o plenário, requer **URGÊNCIA** de **VOTAÇÃO** para o Projeto de Lei Complementar nº 197/91, de minha autoria, que regulamenta o Artigo 132º da Constituição Estadual e que contemplam recursos para os "Municípios Ecológicos".

Asssembleia Legislativa do Estado do Paraná

PROT. Nº 1018

Em 7 de Agosto de 1991

FUNCIONÁRIO

Sala das Sessões, em

NEIVO BERALDIN

Deputado Estadual

**JUSTIFICATIVA:** A pressão dos problemas sociais junto aos "Municípios Ecológicos" é de maior monta, pois todos tem restrições na implantação de indústrias nos seus territórios devido a necessidade de preservação de seus mananciais e de suas unidades de conservação ambiental.

O povo migra a outros centros, perdendo o município sua força de trabalho e de consumidores, fazendo com que sua sede não tenha a dinâmica natural das cidades autosuficientes.

**JUSTIFICATIVA:** Muitos destes Municípios tem restrições maiores e outros menores e portanto esta pressão social se apresenta variável em cada um deles.

A necessidade da urgência da votação da Lei prende-se a que eles recebam a parte da ICMS que tem direitos e possam urgentemente fazerem frente a estas pressões sociais existentes. Sabemos que os recursos não serão suficientes para tudo e para todos. Porém, esta regulamentação dará o que cada qual já tem direito pelo que prescreve o Artigo 132º da Constituição e a Lei nº 9491 de 21.12.90.

Portanto, o documento deixa claro que a existência de grandes áreas de preservação, muitas vezes parques estaduais ou nacionais sobre os quais os municípios não têm influência, os deixavam em situação desfavorável, pois não podiam explorar seu território e, por conseqüência, não geravam empregos, perdendo sua força de trabalho e consumidores, que migravam para os centros urbanos.

Assim, promulgada a lei que regulamentou o artigo 132 da Constituição paranaense, Lei Complementar nº 59, de 01 de outubro de 1991, surgiu o ICMS Ecológico no Brasil, determinando que 5% (cinco por cento) dos 80% (oitenta por cento) arrecadados e repartidos conforme o critério do valor adicionado seriam distribuídos entre os municípios que possuem unidades de conservação ambiental ou mananciais de abastecimento, na proporção de 50% (cinquenta por cento) para cada, ou seja, 2,5% (dois e meio por cento) para municípios com áreas de conservação em seus territórios e 2,5% (dois e meio por cento) para municípios com mananciais de abastecimento. Vejamos:

Art. 4º. A repartição de cinco por cento (5%) do ICMS a que alude o artigo 2º. da Lei Estadual nº. 9.491, de 21 de dezembro de 1990, será feita da seguinte maneira:

I - cinquenta por cento (50%) para municípios com mananciais de abastecimento.

II - cinquenta por cento (50%) para municípios com unidades de conservação ambiental.

Parágrafo único. No caso de municípios com sobreposição de áreas com mananciais de abastecimento e unidades de conservação ambiental, será considerado o critério de maior compensação financeira.<sup>71</sup>

<sup>71</sup> PARANÁ. **Lei Complementar nº 59, de 01 de outubro de 1991**. Dispõe sobre a repartição de 5% do ICMS, a que alude o art. 2º. da Lei nº. 9.491/90, aos municípios com mananciais de abastecimento

Como se pode perceber, o surgimento do ICMS Ecológico teve como base fatores econômicos, sendo a questão ambiental deixada em segundo plano. Porém, o sucesso da experiência paranaense fez a questão ecológica ser considerada tão relevante quanto as questões financeiras, como ensina Loureiro:

Nascido sob o argumento da compensação financeira aos municípios que possuíam restrição do uso do solo em seus territórios para o desenvolvimento de atividades econômicas clássicas, o ICMS Ecológico tinha tudo para se transformar numa ferramenta estéril, acrílica, uma espécie de “chancelador” puro e simples para o repasse dos recursos, mas felizmente foi, e está sendo possível transformá-lo em muito mais do que isto. O ICMS Ecológico tem representado um instrumento de compensação, mas acima de tudo “incentivo” e em alguns casos, como “contribuição” complementar à conservação ambiental.<sup>72</sup>

No mesmo sentido, manifestam-se Scaff e Tupiassu:

Aliás, mister ressaltar que o intuito inicialmente compensatório conferido ao instituto logo se viu substituído por uma franca consequência incrementadora, tendo em vista que um número crescente de municípios passou a implementar políticas públicas ambientais, almejando receber uma parte dos valores distribuídos segundo tais critérios, conforme se verá a seguir. A política obteve muito sucesso porque redimensiona e valoriza todos os aspectos fundamentais para um meio ambiente saudável, incentivando os municípios a investirem na qualidade de vida de sua população.<sup>73</sup>

Assim, apenas entre os anos de 1992 e 2000, o aumento das superfícies municipais preservadas no estado do Paraná cresceu quase 1.990% (mil e novecentos por cento), mostrando que, além de compensação pelas áreas imobilizadas, a adoção do ICMS Ecológico é um grande estímulo à preservação ambiental em razão dos resultados positivos que traz para os municípios, como mostra Loureiro:

---

e unidades de conservação ambiental, assim como adota outras providências. Disponível em: <http://www.icmsecologico.org.br/images/legislacao/leg021.pdf> Acesso em 09 de janeiro de 2013.

<sup>72</sup> LOUREIRO, Wilson. ICMS Ecológico. A consolidação de uma experiência brasileira de incentivo a conservação da biodiversidade. In: III Congresso Brasileiro de Unidades de Conservação, (1.:2002:Fortaleza). **Anais**. Fortaleza: Rede Nacional Pró-Unidades de Conservação: Fundação O Boticário de Proteção à Natureza: Associação Caatinga, 2002 1v., p. 702-712.

<sup>73</sup> SCAFF, Fernando Facury. TUPIASSU, Lise Vieira da Costa. Tributação e políticas públicas: O ICMS ecológico. **Hiléia - Revista de Direito Ambiental da Amazônia**. Manaus, ano 2, n° 2, janeiro-junho 2004. Disponível em: <http://www.pos.uea.edu.br/data/direitoambiental/hileia/2004/2.pdf#page=15>. Acesso em 17 de dezembro de 2012.

No caso paranaense, cabe realce que entre 1992 e 2000 houve um incremento de 1.894,94 por cento em superfície das unidades de conservação municipais, de 681,03 por cento nas unidades de conservação estaduais, 30,50 por cento nas unidades de conservação federais e terras indígenas e de 100 por cento em relação as RPPN estaduais. Houve ainda melhoria na qualidade da conservação dos parques municipais, estaduais e das RPPN.<sup>74</sup>

Atualmente, 235 municípios são beneficiados pelos repasses de ICMS Ecológico no estado. No ano de 2011, a soma total dos valores repassados pelo imposto verde a estes municípios foi de R\$ 139.400.000,00 (cento e trinta e nove milhões e quatrocentos mil reais), valor correspondente a 5% (cinco por cento) da parcela do ICMS a que os municípios têm direito, de acordo com Gerson Jacobs, coordenador estadual do ICMS Ecológico.<sup>75</sup>

Ainda conforme Jacobs, nos primeiros anos de instituição do ICMS Ecológico, ainda na década de 90, os repasses anuais totalizavam, em média, R\$ 17.000.000,00 (dezessete milhões de reais), o que significa um aumento de 817% (oitocentos e dezessete por cento) nos repasses referentes ao ICMS Ecológico.

A respeito das áreas de conservação do estado, há que se reconhecer o sucesso do ICMS Ecológico no que diz respeito ao incentivo à criação de novos espaços de proteção ambiental por parte dos municípios. Conforme a tabela abaixo, construída por Wilson Loureiro e publicada no sítio do Instituto Ambiental do Paraná, o incremento de áreas de reserva municipais ultrapassa os 2.500% (dois mil e quinhentos por cento).

TABELA 1 – SUPERFÍCIE TOTAL DAS UNIDADES DE CONSERVAÇÃO E OUTRAS ÁREAS PROTEGIDAS CRIADAS E IMPLEMENTADAS NO ESTADO DO PARANÁ ATÉ 1991 E ATÉ JUNHO DE 2005, EM HECTARES, COM RESPECTIVOS PERCENTUAIS DE INCREMENTO.

Áreas Totais	Até 1991	Até jun 2005	Incremento (%)
Federal	584.622,98	694.186,26	18,74
Estadual	118.163,59	966.639,05	718,05
Municipal	8.485,50	227.873,81	2.585,45
Terras Indígenas	81.500,74	83.245,44	2,14
RPPN	0	37.149,77	-
Faxinais	0	16.132,54	-
Áreas de Preservação Permanente	0	17.107,69	-

<sup>74</sup> LOUREIRO, Wilson. ICMS Ecológico. A consolidação de uma experiência brasileira de incentivo a conservação da biodiversidade. In: III Congresso Brasileiro de Unidades de Conservação, (1.:2002:Fortaleza). **Anais**. Fortaleza: Rede Nacional Pró-Unidades de Conservação: Fundação O Boticário de Proteção à Natureza: Associação Caatinga, 2002 1v., p. 702-712.

<sup>75</sup> ANTONELLI, Diego. Imposto Verde já beneficia 235 municípios do Paraná. **Gazeta do Povo**, Curitiba, 22 de outubro de 2011. Disponível em: <http://www.gazetadopovo.com.br/m/conteudo.phtml?tl=1&id=1183602&tit=Imposto-Verde-ja-beneficia-235-municipios-do-Parana> Acesso em 15 de janeiro de 2013.

Reserva Legal	0	16.697,73	-
Sítios Especiais	0	1.101,62	-
Outras Florestas de Conexão	0	3.245,62	-
TOTAL	792.772,81	2.062.229,77	160,1287

Nota: Os dados estão dispostos nesta Tabela até o início e após o início do ICMS Ecológico no Estado do Paraná. <sup>76</sup>

Não fosse isso o bastante, dados publicados pelo próprio Instituto Ambiental do Paraná mostram que, entre os anos de 2005 e 2012, houve a criação de novas áreas de proteção estaduais e municipais, bem como de novas reservas particulares. Atualizados, esses itens da tabela anterior ficaram da seguinte forma:

Áreas Totais	Até 1991	Até jun 2005	Até jan 2012	Incremento (%) até 2005	Incremento (%) até 2012
Estadual	118.163,59	966.639,05	976.557,91	718,05	826,44
Municipal	8.485,50	227.873,81	287.652,15	2.585,45	3.389,92
RPPN	0	37.149,77	52.014,85	-	-

Portanto, conforme os dados publicados pela administração estadual, através de suas secretarias e institutos, o ICMS Ecológico paranaense, além de distribuir um montante significativo aos municípios, estimulou o aumento substancial das áreas de reserva ecológica do estado.

Assim, o Paraná serviu de exemplo para outros estados brasileiros, que também instituíram o ICMS Ecológico em seus territórios, adaptando os critérios de distribuição dos valores disponibilizados às suas realidades locais.

### 3.2 Da legislação em vigor e resultados publicados

Como visto, o ICMS Ecológico nasceu no Brasil no estado do Paraná como uma forma de compensação financeira aos municípios impedidos de explorar economicamente parcelas de seus territórios que abrigavam áreas de reserva, muitas vezes instituídas pelos governos estadual ou federal.

Porém, se tornou um importante instrumento de estímulo à preservação ambiental e promoção da qualidade de vida, estimulando, muitas vezes, melhoras nos sistemas educacionais, de saúde e saneamento básico, uma vez que se baseia

<sup>76</sup> LOUREIRO, Wilson. **ICMS por biodiversidade**. Disponível em: <http://www.uc.pr.gov.br/modules/conteudo/conteudo.php?conteudo=56> Acesso em: 15 de janeiro de 2013.



em critérios ecológicos para determinar os repasses a serem recebidos por cada município.

Portanto, sua eficiência como instrumento de preservação ambiental e compensação financeira pela impossibilidade de exploração econômica dos espaços de reserva pode ser medida pelo crescimento, ou não, das áreas de reservas nos estados que o adotaram, bem como pelo valor repassado a título de ICMS Ecológico para os municípios, fornecidos em sua maioria pelas Secretarias de Meio Ambiente dos estados.

Atualmente, dezesseis estados brasileiros já aprovaram normas que instituem o ICMS Ecológico, sendo eles: Acre, Amapá, Ceará, Goiás, Mato Grosso, Mato Grosso do Sul, Minas Gerais, Paraíba, Paraná, Pernambuco, Piauí, Rio de Janeiro, Rio Grande do Sul, Rondônia, São Paulo e Tocantins. Assim, faz-se de grande valia analisar rapidamente cada um desses exemplos:

a) ACRE

Por meio da Lei nº 1.530, de 22 de janeiro de 2004, o estado do Acre instituiu o ICMS Verde, destinando 5% (cinco por cento) da arrecadação do ICMS pelo estado aos municípios com unidades de conservação ambiental instaladas em seus territórios.

É importante salientar que, conforme dispõe o artigo 2º da referida lei, os 5% (cinco por cento) reservados ao ICMS Verde são calculados sobre o total da arrecadação do estado, ou seja, representam 20% (vinte por cento) do total reservado aos municípios e quase a totalidade do montante que a Constituição autoriza os estados a repartirem livremente.<sup>77</sup>

Apesar de aprovada ainda em 2004, a lei do ICMS Verde do estado do Acre apenas foi regulamentada no ano de 2009, por meio do Decreto nº4.918, de 29 de dezembro. Vale lembrar que o decreto prevê a instituição gradativa do repasse ecológico, reservando 1% (um por cento) no primeiro ano, 2010, acrescido de mais 1% (um por cento) a cada ano subsequente, até totalizar os 5% (cinco por cento) no ano de 2014, como se vê a seguir:

---

<sup>77</sup> SOUSA, Roberto Mediato Cunha de. NAKAJIMA, Nelson Yoshihiro. OLIVEIRA, Edilson Batista de. ICMS Ecológico: Instrumento de gestão ambiental. **PERSPECTIVA**, Erechim. v.35, n.129, p. 27-43, março/2011.

Art. 1º A destinação aos municípios do Estado do Acre, do percentual de 5% (cinco por cento) do ICMS previsto no art. 2º da Lei nº 1.530, de 22 de janeiro de 2004, a qual instituiu o ICMS Verde, se dará de forma progressiva e anual, de acordo com o determinado nos incisos a seguir:

- 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.<sup>78</sup>

Ademais, destaca-se o fato de o ICMS Verde acreano considerar indicadores como a avaliação dos alunos pelo programa de avaliação da aprendizagem – PROA, a taxa de mortalidade infantil, a taxa de cobertura vacinal e a taxa de cobertura do atendimento pré-natal às gestantes; além de reservar a aplicação dos recursos à elaboração e execução de projetos sustentáveis, conforme dispõem os artigos 3º e 4º do referido decreto:

Art. 3º O cálculo de distribuição do percentual previsto no art. 1º deste Decreto considerará as variáveis a seguir descritas, conforme os municípios abrigarem em seu território:

- I - o todo ou uma parte de áreas de unidades de conservação ambiental que sejam previstas no Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza – SNUC e/ou no Sistema Estadual de Áreas Naturais Protegidas – SEANP;
- II - o todo ou uma parte de áreas de terras indígenas;
- III - unidades produtivas rurais, certificadas na forma da Lei nº 2.025, de 2008; e
- IV - propriedades rurais com passivo ambiental florestal regularizado.

Parágrafo único. Serão consideradas no cálculo de distribuição, também, as seguintes variáveis, de acordo com a proporção prevista no Regulamento Operativo:

- I - avaliação dos alunos pelo programa de avaliação da aprendizagem – PROA;
- II - taxa de mortalidade infantil por mil nascidos vivo;
- III - taxa de cobertura vacinal; e
- IV - taxa de cobertura do atendimento pré-natal às gestantes.

Art. 4º Os recursos oriundos do ICMS Verde a que cada município tiver direito serão aplicados exclusivamente na elaboração e execução de políticas, programas, ações, projetos de desenvolvimento sustentáveis, vinculados à melhoria das variáveis descritas nos incisos no art. 3º deste Decreto, ou ainda no fortalecimento do Sistema Municipal de Meio Ambiente, nos termos da norma municipal específica e do Regulamento Operativo previsto no art. 5º deste Decreto.<sup>79</sup>

<sup>78</sup> ACRE. **Decreto nº 4.918, de 29 de dezembro de 2009.** Regulamenta a Lei nº 1.530, de 22 de janeiro de 2004, o qual destina 5% (cinco por cento) do ICMS arrecadado pelo Estado aos municípios que conservem a biodiversidade e executem projetos de desenvolvimento sustentáveis, saúde e educação. Disponível em: <http://www.icmsecologico.org.br/images/legislacao/leg045.pdf> Acesso em: 10 de janeiro de 2013.

<sup>79</sup> ACRE. **Decreto nº 4.918, de 29 de dezembro de 2009.** Regulamenta a Lei nº 1.530, de 22 de janeiro de 2004, o qual destina 5% (cinco por cento) do ICMS arrecadado pelo Estado aos municípios que conservem a biodiversidade e executem projetos de desenvolvimento sustentáveis, saúde e

Portanto, o ICMS Verde acreano, além de garantir um dos maiores repasses aos municípios, o faz com base em critérios não apenas ecológicos, mas também sociais, além de vincular essa verba à aplicação em projetos e programas sustentáveis ou que visem o bem estar social.

Entretanto, o estado do Acre ainda não publicou informações acerca dos repasses realizados aos municípios ou das alterações em áreas de preservação ambiental em seu território, razão pela qual não se pode aferir a efetividade da medida.

#### b) AMAPÁ

Através da Lei nº 322, de 23 de dezembro de 1996, o estado do Amapá determinou os critérios de repartição da receita do produto da arrecadação dos impostos estaduais, incluindo o ICMS.

Apesar de não tratar exclusivamente do critério ambiental, a lei o contempla, garantindo 1,4% (um vírgula quatro por cento) para distribuição conforme o Índice de Conservação do Município, que, para ser calculado, considera não apenas a área protegida, mas também a qualidade dessa proteção, plano de manejo, infraestrutura, entorno protetivo, fiscalização, conforme os Anexos I e IV da referida lei:

ANEXO I DA LEI Nº 322 DE 23 DE DEZEMBRO DE 1996  
(a que se refere o inciso II do art. 2º)

Item	Crítérios de distribuição	1998	1999	2000	2001	2002
1	Área geográfica	1,1375	1,1375	1,1375	1,1375	1,1375
2	População	2,2725	2,2725	2,6000	2,6000	2,6000
3	População dos 3 mais populosos	2,2725	2,2725	2,2725	2,2725	2,2725
4	Educação	2,2725	2,2725	2,6000	2,6000	2,6000
5	Área Cultivada	1,1375	1,1375	1,4000	1,4000	1,4000
6	Patrimônio Cultural	1,1375	1,1375	1,4000	1,4000	1,4000
7	Meio Ambiente	1,1375	1,1375	1,4000	1,4000	1,4000
8	Gastos com saúde	2,2725	2,2725	2,6000	2,6000	2,6000
9	Receita própria	2,2725	2,2725	2,6000	2,6000	2,6000
10	Cota Mínima	9,0875	9,0875	6,990	6,990	6,990
TOTAL		25	25	25	25	25

## ANEXO IV DA LEI N° 0322 DE 23 DE DEZEMBRO DE 1996

Índice de Conservação Ambiental – IC  
(a que se refere o § 7º, Inciso II do art. 2º)

<p>I – Índice de Conservação do Município</p> <p><math>IC = \frac{FMCi}{FCE}</math>, onde</p> <p>c) FMCi = Fator de Conservação do Município "i"</p> <p>d) FCE = Fator de Conservação do Estado</p> <p>II – FCE – Fator de Conservação do Estado</p> <p><math>FCE = \sum FCMi</math>, onde</p> <p>a) FCMi = Fator de Conservação do Município "i" FMCi = SFCMj</p> <p>b) FCMj = Fator de Conservação da Unidade de Conservação "j" no município "i"</p> <p>III – FCMj = <math>\frac{\text{Área Ucj} \times FC \times FQ}{\text{Área Mi}}</math>, onde</p> <p>d) Área Ucj – Área da Unidade de Conservação "j" no município "i"</p> <p>e) Área Mi – Área do Município "i"</p> <p>f) FC – Fator de Conservação relativo à categoria de Unidade de Conservação, conforme tabela.</p> <p>g) FQ – Fator de Qualidade, variável de 0,1 (um décimo) a 1 (um), relativo à qualidade física da área, plano de manejo, infra-estrutura, entorno protetivo, estrutura de proteção e fiscalização, dentre outros parâmetros, conforme deliberação normativa do Conselho Estadual de Meio Ambiente (1).</p>
--

Nota: 1 – O Fator de Qualidade será igual a 1 (um), até que sejam ponderadas as variáveis e disciplinada sua aplicação, através da deliberação normativa do COEMA prevista no item III, d, acima.

80

Portanto, o estado do Amapá reserva apenas 1,4% (um vírgula quatro por cento) do repasse sob a discricionariedade do estado para o critério ambiental. Entretanto, para calcular o Índice de Conservação Ambiental dos municípios, também avalia aspectos qualitativos das áreas de reserva, procurando garantir que estas sejam, de fato, áreas preservadas e protegidas.

Como o Acre, o estado do Amapá não possui publicações específicas acerca do ICMS Ecológico no estado. Apesar de publicar os repasses totais de ICMS aos municípios, não destaca a parcela relativa ao ICMS Ecológico que vai para cada um deles, sendo possível apenas apontar o montante total de repasses ecológicos: R\$ 1.946.929,42 (um milhão novecentos e quarenta e seis mil novecentos e vinte e nove reais e quarenta e dois centavos), representando 1,4% (um vírgula quatro por cento) do total declarado.<sup>81</sup>

<sup>80</sup> AMAPÁ. Lei n° 322, de 23 de dezembro de 1996. Dispõe sobre a distribuição de parcela do produto da receita dos impostos estaduais conforme disposições contidas no artigo 158 da Constituição Federal e Lei Complementar Federal n° 63/90 e outras providências. Disponível em: <http://www.icmsecologico.org.br/images/legislacao/leg048.pdf> Acesso em 10 de janeiro de 2013.

<sup>81</sup> SECRETARIA ESTADUAL DA RECEITA DO AMAPÁ. Disponível em: [http://www.sefaz.ap.gov.br/sre/inc/doc\\_popup\\_gestao\\_dinheiro.jsp?pg=repasse\\_mensal\\_icms\\_ipva\\_2\\_012](http://www.sefaz.ap.gov.br/sre/inc/doc_popup_gestao_dinheiro.jsp?pg=repasse_mensal_icms_ipva_2_012) Acesso em 18 de janeiro de 2013.

Sobre as áreas de reserva, faz-se de grande valia citar Vinicius Duarte Ribeiro, que mostra o incremento de áreas de preservação no estado até o ano de 2007, por meio da tabela abaixo:

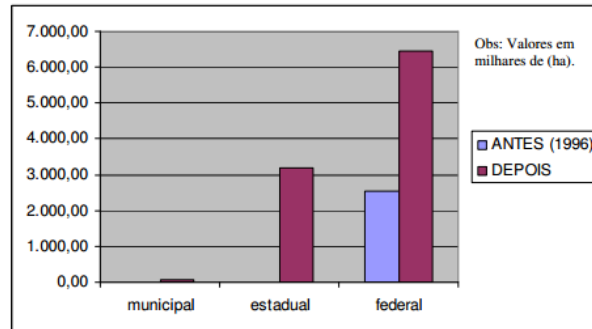


Figura 8 – Área de Unidades de Conservação no Estado do Amapá nos três níveis de governo antes e depois do ICMS ecológico.  
(FONTE: ISA, 2007; IBAMA, 2007)

82

Portanto, apesar de não ser possível precisar os valores repassados aos municípios a título de ICMS Ecológico, verificando se o mecanismo de fato recompensa satisfatoriamente os municípios preservadores, é fácil perceber que o instituto foi eficiente no estímulo à criação de novas áreas de proteção ecológica no estado, apesar de não ter influenciado tanto na criação de áreas de reserva municipais.

### c) CEARÁ

A lei que regulamenta os repasses constitucionais dos impostos arrecadados pelo estado para os municípios cearenses, Lei n° 12.612, de 07 de agosto de 1996, foi alterada pela Lei n° 14.023, de 17 de dezembro de 2007, que passou a reservar 2% (dois por cento) da fração pertencente aos municípios para serem repartidos de acordo com o Índice Municipal de Qualidade do Meio Ambiente, sendo o restante dividido entre o Índice Municipal de Qualidade de Educação, com 18% (dezoito por cento) e o Índice Municipal de Qualidade da Saúde, com outros 2% (dois por cento):

<sup>82</sup> RIBEIRO, Vinicius Duarte. **ICMS Ecológico como Instrumento de Política Florestal**. Disponível em: <http://www.if.ufrj.br/inst/monografia/2007II/Vinicius%20Duarte%20Ribeiro.pdf> Acesso em: 15 de janeiro de 2013.

Art. 1º - A parcela de 25% (vinte e cinco por cento) oriunda de receita do produto da arrecadação do Imposto sobre Operações Relativas à circulação de Mercadorias e sobre Prestação de Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação - ICMS, será distribuída com os Municípios cearenses, conforme os seguintes critérios :

I - 75% (setenta e cinco por cento) referente ao Valor Adicionado Fiscal - VAF - obtido mediante a aplicação dos índices resultantes da relação percentual entre as médias dos valores adicionados ocorridos em cada Município, e dos valores adicionados totais do Estado, nos dois anos civis imediatamente anteriores;

II - 18% (dezoito por cento) em função do Índice Municipal de Qualidade Educacional de cada município, formado pela taxa de aprovação dos alunos do 1º ao 5º ano do ensino fundamental e pela média obtida pelos alunos de 2º e 5º ano da rede municipal em avaliações de aprendizagem;

III - 5% (cinco por cento) em função do Índice Municipal de Qualidade da Saúde de cada município, formado por indicadores de mortalidade infantil;

IV - 2% (dois por cento) em função do Índice Municipal de Qualidade do Meio Ambiente de cada município, formado por indicadores de boa gestão ambiental.<sup>83</sup>

O regulamento da referida lei, Decreto nº 29.306, de 05 de junho de 2008, determina como são calculados os índices de qualidade supracitados, cabendo destacar o cálculo do Índice Municipal de Qualidade do Meio Ambiente, que é calculado conforme a existência ou não de um Sistema de Gerenciamento de Resíduos Sólidos, considerando, desde 2009, requisitos como a coleta sistemática e a coleta seletiva:

Art.18 – A partir do ano de 2009, serão considerados para efeito de existência de Sistema de Gerenciamento Integrado de Resíduos Sólidos Urbanos, além do previsto no caput do Art.17, os seguintes requisitos:

I - a implantação da Estrutura Operacional definida pelo PGIRSU;

II - a implantação da coleta sistemática;

III – a implantação da coleta seletiva;

IV - a apresentação da Licença de Instalação válida para a disposição final dos resíduos sólidos urbanos, preferencialmente consorciada; e

V – a apresentação de Licença de Operação válida para a Disposição Final dos resíduos sólidos urbanos.<sup>84</sup>

<sup>83</sup> CEARÁ. **Lei nº 14.023, de 17 de dezembro de 2007**. Modifica dispositivos da Lei nº. 12.612, de 7 de agosto de 1996, que define critérios para distribuição da parcela de receita do produto e arrecadação do Imposto Sobre Operações Relativas à Circulação de Mercadorias e sobre Prestações de Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação – ICMS, pertencente aos municípios e dá outras providências. Disponível em: <http://www.icmsecologico.org.br/images/legislacao/leg002.pdf> Acesso em 10 de janeiro de 2013.

<sup>84</sup> CEARÁ. **Decreto nº 29.306, de 05 de junho de 2008**. Dispõe sobre os critérios de apuração dos índices Percentuais destinados à entrega de 25% (vinte e cinco por cento) do ICMS pertencente aos Municípios, na forma da Lei nº12.612, de 7 de agosto de 1996, alterada pela Lei nº 14.023, de 17 de dezembro de 2007, e dá outras Providências. Disponível em: <http://www.icmsecologico.org.br/images/legislacao/leg001.pdf> Acesso em 10 de janeiro de 2013.

Entretanto, a partir do ano de 2012, o Decreto prevê a adoção dos critérios do Programa Selo Município Verde para o cálculo do Índice Municipal de Qualidade do Meio Ambiente (IQM):

Art. 20 A partir do ano de 2012 poderão ser utilizados indicadores baseados na certificação Selo Município Verde para o cálculo do IQM.<sup>85</sup>

Portanto, em um primeiro momento o estado do Ceará iniciou os repasses referentes ao ICMS Ecológico de acordo com critérios referentes à existência e funcionamento de gerenciamento de resíduos sólidos. Entretanto, a partir de 2012, os critérios adotados pelo Programa Município Selo Verde serão considerados nos cálculos do repasse.

Novamente, não há publicações específicas do governo estadual a respeito do ICMS Socioambiental implantado. As tabelas de repasses de ICMS disponibilizadas não separam o montante relativo ao ICMS Socioambiental, indicando os repasses globais. Assim, as únicas informações obtidas até então são provenientes de publicações de jornais locais.

Como dito anteriormente, em um primeiro momento o estado do Ceará iniciou os repasses referentes ao ICMS Ecológico de acordo com critérios referentes à existência e funcionamento de gerenciamento de resíduos sólidos, incentivando as administrações locais a implantarem seus sistemas, como informa Castro:

#### ICMS SOCIOAMBIENTAL IMPULSIONA MUDANÇAS

De olho nos recursos, pelo menos 176 cidades elaboraram planos para gerenciamento de resíduos sólidos

Os municípios cearenses receberam, em 2009, cerca de R\$ 23,5 milhões em repasses do Imposto sobre Circulação de Mercadorias (ICMS) Socioambiental, segundo cálculos preliminares do Instituto de Pesquisa e Estratégia Econômica do Ceará (Ipece), com base nos valores de arrecadação do tributo divulgados pela Secretaria da Fazenda (Sefaz). Para este ano, a previsão, é de repasses da ordem de R\$ 25,5 milhões, informa Witalo de Lima Paiva, analista de Políticas Públicas do Ipece.

Aprovado em 2007 e regulamentada no ano seguinte, a legislação - que instituiu a adoção de critérios ambientais para a distribuição de 2% dos recursos do ICMS da parte dos 25% que cabem aos municípios - já proporcionou uma mudança na cultura dos gestores municipais.

As prefeituras estão tentando fazer a sua parte para receber os recursos. De acordo com o Conselho de Políticas e Gestão do Meio Ambiente (Conpam), pelo menos 176 das 184 cidades do Estado elaboraram seus

---

<sup>85</sup> O Programa Selo Município Verde, instituído pela Lei estadual nº 13.304/03, tem por finalidade identificar os municípios cearenses que atendem a critérios de conservação e uso sustentável dos recursos naturais, além de buscar promover a melhoria na qualidade de vida de suas populações.

Planos de Gerenciamento Integrado de Resíduos Sólidos Urbanos (PGIRSU), um dos critérios de repartição do ICMS Socioambiental, relativo aos 2% do Índice Municipal de Qualidade do Meio Ambiente (IQM).<sup>86</sup>

Entretanto, a partir de 2012, os critérios adotados pelo Programa Selo Município Verde passaram a ser considerados nos cálculos do benefício. Tal mudança pode significar a redução dos repasses ambientais a diversos municípios, pois a nova metodologia adotada é mais exigente, sendo poucos os municípios capazes de preencher todos os requisitos necessários para obter a certificação, como reportou Cabral:

#### CERTIFICAÇÃO AMBIENTAL PÚBLICA CEARENSE – RESULTADOS PRELIMINARES 2012

Hoje, em reunião da Comissão Técnica e do Comitê Gestor, na sala de reuniões do CONPAM, **foram apresentados os resultados preliminares** do programa de certificação ambiental pública cearense, denominado **Programa Selo Município Verde, edição 2012**.

Dos 71 governos locais (municípios) que enviaram, em tempo hábil, a documentação para avaliação dos questionários de gestão ambiental e de mobilização ambiental, **36 foram qualificados para potencial visita *in loco***.

Conforme deliberado pela Comissão Técnica e pelo Comitê Gestor, os membros integrantes de ambas a Comissão e Comitê **tem o prazo de 15 de outubro a 14 de novembro, para cumprir o calendário de visitas *in loco***.

**Os 36 municípios** que se qualificaram para a próxima etapa **ultrapassaram** a nota mínima do **Índice de Sustentabilidade Ambiental (ISA)**, denominada “**nota de corte**”, que para esta **edição de 2012, era de 3,724069**; que equivale a 50% do ISA máximo. Importante mencionar que o ISA é o somatório dos índices de Gestão Ambiental (IGA), de Desempenho Ambiental (IDA) e de mobilização Ambiental (IMA).

Para finalizar, informamos que dos 36 municípios que passaram para a etapa da avaliação *in loco*, **22 estão classificados na categoria C e 12 classificados na categoria B**. Os demais 35 municípios avaliados nesta edição de 2012 foram desclassificados, por não atingirem a nota mínima exigida pelo Programa de certificação ambiental pública cearense.<sup>87</sup>

Em última análise, tal mudança pode ser vista como algo positivo para o estado, uma vez que estimula sempre o aprimoramento da gestão ambiental dos municípios, que buscam cumprir os requisitos necessários para conquistar a certificação verde a fim de receber cada vez mais a título de repasse do ICMS

---

<sup>86</sup> CASTRO, Samira de. ICMS Socioambiental impulsiona mudanças. **Diário do Nordeste**, Fortaleza, 20 de outubro de 2010. Disponível em: <http://diariodonordeste.globo.com/materia.asp?codigo=870776> Acesso em 16 de janeiro de 2013.

<sup>87</sup> CABRAL, Nájila. Certificação ambiental pública cearense – resultados preliminares 2012. **Jangadeiro online**, Fortaleza, 03 de outubro de 2012. Disponível em: <http://www.jangadeiroonline.com.br/blogs/blog-verde/meio-ambiente/certificacao-ambiental-publica-cearense-resultados-preliminares-2012/> Acesso em 16 de janeiro de 2013.



Socioambiental cearense. Porém, pode significar uma redução das verbas de alguns municípios no início de sua vigência.

#### d) GOIÁS

Em junho de 2007, o estado de Goiás aprovou emenda à sua Constituição, alterando a redação do artigo 107, para reservar 5% (cinco por cento) da arrecadação do ICMS do estado para ser distribuídos na proporção do cumprimento de exigências estabelecidas em lei estadual específica, relacionadas com a fiscalização, defesa, recuperação e preservação do meio ambiente, nascendo assim o ICMS Ecológico goiano.

Posteriormente, em 22 de dezembro de 2011, foi aprovada a Lei Complementar n.º 90, que regulamenta o referido dispositivo constitucional. Logo, Goiás é o estado com regulamentação mais recente acerca do ICMS Ecológico, fazendo-se de grande valia destacar alguns aspectos da tal norma:

Art. 1.º Por esta Lei Complementar são contemplados os Municípios que abriguem em seus territórios unidades de conservação ambiental, ou que sejam diretamente por elas influenciados ou, ainda, aqueles possuidores de mananciais para abastecimento público.<sup>88</sup>

Como se vê, a lei goiana se assemelha à lei paranaense quanto aos critérios de seleção de municípios a serem beneficiados pelo repasse ecológico, contemplando, em primeiro lugar, aqueles que possuem unidades de conservação ambiental ou mananciais de abastecimento hídrico.

Quanto à repartição dos recursos arrecadados, a lei goiana especifica que os 5% (cinco por cento) serão distribuídos conforme o cumprimento de exigências estabelecidas nesta Lei Complementar, relacionadas com a fiscalização, defesa, recuperação e preservação do meio ambiente, avaliando-se os seguintes critérios:

Art. 4.º As parcelas de receita pertencentes aos Municípios, mencionadas nos incisos IV e VI do art. 107 da Constituição do Estado de Goiás, do Imposto sobre as Operações Relativas à Circulação de Mercadorias e sobre Prestações de Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação –ICMS–, serão creditadas conforme os seguintes critérios:  
(...)

---

<sup>88</sup> GOIÁS. **Lei Complementar n.º 90, de 22 de dezembro de 2011**. Regulamenta o disposto no inciso III do § 1.º do artigo 107 da Constituição Estadual, acrescido pela Emenda Constitucional n.º 40, de 30 de maio de 2007, e dá outras providências. Disponível em: <http://www.icmsecologico.org.br/images/legislacao/leg079.pdf> Acesso em 11 de janeiro de 2013.

Parágrafo único. A partilha dos 5% (cinco por cento) é condicionada ao preenchimento dos critérios indicados no inciso III do “caput” deste artigo e será feita percentualmente aos Municípios, da seguinte forma:

I - 3% (três por cento) para os Municípios que possuírem gestão ambiental condizente com os padrões de desenvolvimento sustentável e conservação da biodiversidade e dos recursos naturais, aproximando-se do que seria ideal quanto ao abordado nas alíneas abaixo, com efetivas providências para solução de, pelo menos, seis delas:

a) ações de gerenciamento de resíduos sólidos, inclusive lixo hospitalar e resíduos da construção civil - coleta, transporte, tratamento e destinação dos resíduos sólidos, aterro sanitário, incineração, reciclagem e compostagem;

b) ações efetivas de educação ambiental, na zona urbana e rural, nas escolas e grupos da sociedade organizada, instituídas por intermédio de lei municipal e/ou programas específicos;

c) ações de combate e redução do desmatamento, com a devida fiscalização e comprovação da efetiva recuperação de áreas degradadas – reflorestamento;

d) programas de redução do risco de queimadas, conservação do solo, da água e da biodiversidade;

e) programa de proteção de mananciais de abastecimento público;

f) identificação de fontes de poluição atmosférica, sonora e visual, e comprovação das medidas adotadas para a minimização dessas práticas;

g) identificação das edificações irregulares, bem como a comprovação das medidas adotadas para sua adequação às normas de uso e ocupação do solo;

h) programas de instituição e proteção das unidades de conservação ambiental;

i) elaboração de legislação sobre a política municipal de meio ambiente, incluindo a criação do Conselho Municipal do Meio Ambiente e do Fundo Municipal do Meio Ambiente, obedecidas as peculiaridades locais, respeitadas a legislação federal e estadual sobre o assunto;

II - 1,25% (um inteiro e vinte e cinco centésimos por cento) para os Municípios que já tenham regulamentado e colocado em prática, pelo menos 4 (quatro) das providências do inciso I do parágrafo único deste artigo;

III - 0,75% (setenta e cinco centésimos por cento) para os Municípios que já tenham regulamentado e colocado em prática, pelo menos 3 (três) das providências do inciso I, do parágrafo único deste artigo.<sup>89</sup>

Portanto, percebe-se que a repartição, em princípio, parece contemplar todos os municípios possuidores de áreas de preservação ou mananciais hídricos de abastecimento. Entretanto, o parágrafo único do artigo 4º do regulamento deixa claro que possuir tais áreas não é o bastante, sendo necessário que os municípios, além disso, possuam pelo menos 3 (três) programas/ações de natureza ambiental ou com vistas à melhoria da qualidade de vida da população implantados.

Ademais, cabe destacar que os repasses, que se iniciaram no ano de 2012, serão concedidos aos municípios de maneira gradual, sendo 1,25% (um vírgula vinte

<sup>89</sup> GOIÁS. **Lei Complementar n.º 90, de 22 de dezembro de 2011**. Regulamenta o disposto no inciso III do § 1.º do artigo 107 da Constituição Estadual, acrescido pela Emenda Constitucional n.º 40, de 30 de maio de 2007, e dá outras providências. Disponível em: <http://www.icmsecologico.org.br/images/legislacao/leg079.pdf> Acesso em 11 de janeiro de 2013.

e cinco por cento) no primeiro ano, adicionado de outros 1,25% (um vírgula vinte e cinco por cento) nos anos seguintes, até completar o total de 5% (cinco por cento) no ano de 2015; sendo que nos anos de 2012 a 2014 a parcela restante do total de 5% (cinco por cento) será dividida de forma igualitária entre todos os municípios goianos:

Art. 6º A distribuição do percentual de que trata o inciso III do §1º do art. 107 da Constituição Estadual entre os Municípios contemplados, conforme os critérios definidos nesta Lei, se dará de forma gradativa, respeitando-se, para tanto, o seguinte escalonamento por exercício financeiro:

I - 1,25% (um inteiro e vinte e cinco centésimos por cento), em 2012;

II - 2,5% (dois inteiros e cinco décimos por cento), em 2013;

III - 3,75% (três inteiros e setenta e cinco centésimos por cento), em 2014;

IV - 5% (cinco por cento), em 2015.

Parágrafo único. Nos exercícios de 2012, 2013 e 2014, a parcela da receita que restar para completar os 5% (cinco por cento) de que trata o inciso III do § 1º do art. 107 da Constituição Estadual será distribuída igualmente entre todos os Municípios goianos.<sup>90</sup>

Portanto, a lei goiana apresenta uma qualidade positiva, condicionando os repasses a ações efetivas de preservação e conservação ambiental, não bastando apenas criar áreas de preservação, sendo indispensável a criação de programas efetivos de conservação desses espaços e busca pela melhora da qualidade de vida da população.

Como visto, a lei que institui o ICMS Ecológico goiano foi regulamentada no final do ano de 2011. Assim, os primeiros repasses aos municípios estão programados para o ano base 2012, não havendo até o momento informações acerca destes.

#### e) MATO GROSSO

Aprovado em 07 de dezembro de 2000, por meio da Lei Complementar nº 73, o ICMS Ecológico do estado do Mato Grosso foi desenvolvido para ser inserido no estado de forma gradual, pressupondo um período de adaptação para os municípios, sendo os repasses ecológicos, em princípio, distribuídos em razão unicamente de um critério quantitativo, referente à existência de áreas de preservação e reservas indígenas. Entretanto, a lei já trazia a previsão de uma

<sup>90</sup> GOIÁS. **Lei Complementar n.º 90, de 22 de dezembro de 2011**. Regulamenta o disposto no inciso III do § 1.º do artigo 107 da Constituição Estadual, acrescido pela Emenda Constitucional n.º 40, de 30 de maio de 2007, e dá outras providências. Disponível em: <http://www.icmsecologico.org.br/images/legislacao/leg079.pdf> Acesso em 11 de janeiro de 2013.

segunda etapa, na qual critérios qualitativos passariam a ser considerados a partir do ano de 2002:

Art. 2º Para que surtam os efeitos da Lei, com o conseqüente crédito do benefício aos municípios, as respectivas unidades de conservação deverão estar devidamente registradas no Cadastro Estadual de Unidades de Conservação - CEUC, publicada na forma da atualização imediatamente anterior à execução dos cálculos dos índices das Unidades de Conservação/Terras Indígenas.

Parágrafo único. Por ocasião da atualização dos procedimentos, em especial da avaliação da qualidade das Unidades de Conservação e Terras Indígenas, os municípios, a partir de 2002, deverão apresentar os Planos de Aplicação dos recursos recebidos através do ICMS Ecológico.<sup>91</sup>

A lei supracitada foi, então, regulamentada pelo Decreto Estadual nº 2.758, de 16 de julho de 2001, que traz conceitos e orienta procedimentos técnicos e administrativos visando o cumprimento da norma anterior, mantendo firme a posição do legislador original de implantar o ICMS Ecológico de forma gradual, bem como a de exigir a avaliação qualitativa das áreas de preservação quando do cálculo dos valores a serem repassados:

Art. 5º O método de definição percentual devido a cada município, será expresso e calculado pelas fórmulas definidas e discriminadas no Anexos I e II do artigo 8º da Lei Complementar Estadual nº 73/00.

§ 1º Constituem-se fundamentos do processo de cálculo do ICMS Ecológico procedimentos de ordem quantitativa e qualitativa em relação as Unidades de Conservação e Terras Indígenas, devendo o possível incremento qualitativo, originado da variação da qualidade da área, ser adicionado no Fator de Conservação da Unidade de Conservação — FCU.

§ 2º Para efeito da execução dos cálculos no ano de apuração 2001, exercício 2002, serão utilizados apenas os procedimentos de ordem quantitativa.

§ 3º As Terras Indígenas poderão ter fatores de correção diferenciados em função do seu nível de consolidação jurídico-formal, na forma do anexo I.

§ 4º O evidenciamento objetivo em monitoramento da FEMA, da descaracterização dos atributos que justificaram a criação e o registro da unidade de conservação no CEUC, em função de grave dano ambiental, implicará em redução do Fator de Conservação da unidade de conservação, inclusive quanto a variação da qualidade da sua conservação, sendo seu Fator de Correção depreciado em 50% (cinquenta por cento).

§ 5º O evidenciamento objetivo em monitoramento da FEMA, CAIENT - Coordenadoria de Assuntos Indígenas do Estado do Mato Grosso e FUNAI, em função de grave dano ambiental ou intrusada, implicará em redução do Fator de Conservação da mesma, inclusive quanto a variação da qualidade da sua conservação, sendo seu Fator de Correção depreciado em 50% (cinquenta por cento).

---

<sup>91</sup> MATO GROSSO. **Lei Complementar nº 73, de 07 de dezembro de 2000**. Dispõe sobre os critérios de distribuição da parcela de receita do ICMS pertencente aos Municípios, de que tratam os incisos I e II do parágrafo único do art. 157 da Constituição Estadual e dá outras providências. Disponível em: <http://www.icmsecologico.org.br/images/legislacao/leg049.pdf> Acesso em: 11 de janeiro de 2013.

(...)

Art. 11 Não será realizado crédito aos municípios por porção territorial com área degradada.<sup>92</sup>

Sobre o ICMS Ecológico mato-grossense, ainda é importante destacar que, inicialmente, a já mencionada Lei Complementar nº 73 trazia a previsão da distribuição de 2% (dois por cento) do ICMS aos municípios em função de critérios relativos ao saneamento ambiental:

Art. 2º A parcela de receita do produto da arrecadação do Imposto sobre Operações Relativas à Circulação de Mercadorias e sobre Prestações de Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicações - ICMS, pertencente aos Municípios, de que trata o inciso II do parágrafo único do art. 157 da Constituição Estadual, será de 25% (vinte e cinco por cento), distribuída conforme os seguintes critérios: Receita Própria, População, Área do Município, Cota Igual, Saneamento Ambiental e Unidade de Conservação/Terra Indígena.

Parágrafo único Os percentuais correspondentes aos critérios de distribuição da parcela do ICMS referida no caput deste artigo serão assim definidos:

Critérios	Percentuais por exercício fiscal		
	1º ano	2º ano	3º ano
Receita Própria	8,0%	8,0%	6,0%
População	2,0%	2,0%	2,0%
Área do Município	1,0%	1,0%	1,0%
Cota Igual	9,0%	9,0%	9,0%
Saneamento Ambiental	0,0%	0,0%	2,0%
Unidade de Conservação/Terra Indígena	5,0%	5,0%	5,0%
Soma	25,0%	25,0%	25,0% <sup>93</sup>

Entretanto, em 20 de janeiro de 2004, foi aprovada a Lei Complementar nº157, alterando a divisão dos 25% (vinte e cinco por cento) do ICMS livremente distribuídos pelo estado, extinguindo o critério do saneamento ambiental, mantendo, todavia, os 5% (cinco por cento) referentes às Unidades de Conservação e Reservas Indígenas, inserindo ainda o critério do coeficiente social, que utiliza o IDH – Índice de Desenvolvimento Humano- para ser calculado.

Portanto, o regimento do ICMS Ecológico do estado do Mato Grosso prevê o repasse de 5% (cinco por cento) da arrecadação do ICMS de livre distribuição do

<sup>92</sup> MATO GROSSO. **Decreto Estadual nº 2.758, de 16 de julho de 2001**. Regulamenta o artigo 8º da Lei Complementar nº 73, de 07 de dezembro de 2000, seus anexos e da outras providências. Disponível em: <http://www.icmsecológico.org.br/images/legislacao/leg050.pdf> Acesso em: 11 de janeiro de 2013.

<sup>93</sup> MATO GROSSO. **Lei Complementar nº 73, de 07 de dezembro de 2000**. Dispõe sobre os critérios de distribuição da parcela de receita do ICMS pertencente aos Municípios, de que tratam os incisos I e II do parágrafo único do art. 157 da Constituição Estadual e dá outras providências. Disponível em: <http://www.icmsecológico.org.br/images/legislacao/leg049.pdf> Acesso em: 11 de janeiro de 2013.

município em razão da existência e efetiva conservação de Unidades de Conservação e terras indígenas, bem como distribui 11% desse montante apoiado em coeficiente social, demonstrando clara preocupação com a qualidade de vida de sua população.

Sobre a eficiência da medida, tem-se que até setembro de 2011, conforme informação obtida no sítio da Secretaria do Meio Ambiente do estado, a área total preservada no município era de 5.414.005,96 hectares:<sup>94</sup>

**Quantidade e área por jurisdição das Unidades de Conservação no Mato Grosso**

Unidades de Conservação	Nº de UCs no MT	Área (ha)	Proporção do Estado ocupado por UCs (%)
Federais	23	2.028.557,85	2,2
Estaduais	46	2.870.010,04	3,2
Municipais	33	515.438,07	0,6
<b>Total</b>	<b>102</b>	<b>5.414.005,96</b>	<b>6,0</b>

CUCO/SUB/SEMA-MT, 09/2011

Cumpra-se destacar que, deste total, 3.455.994,51 hectares são referentes a áreas de preservação e reservas indígenas criadas apenas entre os anos de 2000 e 2008, ou seja, após a aprovação da lei instituidora do ICMS Ecológico no estado, também de acordo com informações fornecidas pela Secretaria de Meio Ambiente mato-grossense. Ou seja, após a implementação do ICMS Ecológico, as áreas de reserva no estado do Mato Grosso tiveram um aumento de aproximadamente 276% (duzentos e setenta e seis por cento).

Além disso, vale destacar que, apenas entre os meses de janeiro e novembro de 2010, o estado repassou R\$ 53.025.165,67 (cinquenta e três milhões vinte e cinco mil cento e sessenta e cinco reais e sessenta e sete centavos) aos municípios a título de ICMS Ecológico, incluindo nesta conta os repasses relativos às áreas de reserva e também os provenientes de critérios sociais considerados no momento do cálculo.

A importância desse repasse é muito significativa para alguns municípios, como no caso de Alto da Boa Vista, que recebeu entre janeiro e novembro de 2010 R\$ 3.296.351,85 (três milhões duzentos e noventa e seis mil trezentos e cinquenta e um reais e oitenta e cinco centavos) de repasse de ICMS, sendo que R\$ 1.977.308,43 (um milhão novecentos e setenta e sete mil trezentos e oito reais

<sup>94</sup> SECRETARIA DE ESTADO DO MEIO AMBIENTE. Disponível em: [http://www.sema.mt.gov.br/index.php?option=com\\_content&view=article&id=53&Itemid=286](http://www.sema.mt.gov.br/index.php?option=com_content&view=article&id=53&Itemid=286) Acesso em 16 de janeiro de 2013.

e quarenta e três centavos), ou 60% (sessenta por cento) deste total, foram repassados em razão do ICMS Ecológico.<sup>95</sup>

#### f) MATO GROSSO DO SUL

O ICMS Ecológico surgiu no estado do Mato Grosso do Sul através da Lei Complementar nº 77, de 07 de dezembro de 1994, que alterou o artigo 1º da Lei Complementar nº 57, de 04 de janeiro de 1991, que dispunha sobre a repartição de receitas provenientes da arrecadação de impostos pelo estado. Na ocasião, a referida lei reduziu em 5% (cinco por cento) o valor distribuído igualmente aos municípios, transformando esse montante em ICMS Ecológico:

Art. 1º - Fica alterado o artigo 1º, III, “b” da Lei Complementar nº 57, de 04 de janeiro de 1991, para vigorar com a seguinte redação:

“Art. 1º - .....

III - .....

b) sete por cento conforme índice resultante do rateio desse percentual, igualmente, entre todos os municípios:”

Art. 2º - Acrescenta-se, no mesmo artigo 1º, III, a alínea “f”, com a seguinte redação:

“f” cinco por cento, na forma da Lei, para rateio entre os municípios que tenham parte de seu território integrando unidades de conservação ambiental, assim entendidas as estações ecológicas, parques, reservas florestais, florestas, hortos florestais, áreas de relevante interesse de leis e/ou decretos federais, estaduais ou municipais, de propriedade pública ou que sejam diretamente influenciado por elas, ou aqueles com mananciais de abastecimento público.<sup>96</sup>

No ano de 2000, quando foi regulamentado pela Lei nº 2.193, o ICMS Ecológico, assim como o do estado do Mato Grosso, foi implantado de forma gradual com previsão de repasses de 2% (dois por cento) para o exercício financeiro de 2002; 3,5% (três e meio por cento) para o exercício de 2003 e 5% (cinco por cento) para o exercício financeiro de 2004.

Diante da superficialidade da Lei nº 2.193, ainda foi editado o Decreto n.º 10.478, de 31 de agosto de 2001, que tratava em maiores detalhes de questões técnicas e conceitos do ICMS Ecológico. Tal decreto, também como o regulamento

<sup>95</sup> SECRETARIA DO ESTADO DE MEIO AMBIENTE. Disponível em: [http://www.sema.mt.gov.br/index.php?option=com\\_docman&Itemid=479](http://www.sema.mt.gov.br/index.php?option=com_docman&Itemid=479) Acesso em: 16 de janeiro de 2013.

<sup>96</sup> MATO GROSSO DO SUL. **Lei Complementar nº 77, de 07 de dezembro de 1994**. Altera a redação de dispositivo da Lei Complementar nº 57, de 4 de janeiro de 1991, e dá outras providências. Disponível em: <http://www.icmsecológico.org.br/images/legislacao/leg007.pdf> Acesso em: 11 de janeiro de 2013.

do Mato Grosso, prevê a observância de critérios de ordem quantitativa e qualitativa no cálculo dos montantes a serem repassados, vetando a concessão do benefício para áreas degradadas:

Art. 9º Não será realizado crédito aos Municípios por qualquer tipo de porção territorial com área degradada.<sup>97</sup>

Por fim, cumpre ressaltar que, em 26 de dezembro de 2012, foi aprovada a Lei Complementar nº 159, que, mais uma vez, alterou o artigo 1º da Lei Complementar nº 57, ampliando os critérios adotados para repasses referentes ao ICMS Ecológico, antes restritos às áreas de conservação, terras indígenas e mananciais de abastecimento:

Art. 1º A alínea “f” do inciso III do art. 1º da Lei Complementar nº 57, de 4 de janeiro de 1991, passa a vigorar com a seguinte redação:

“Art. 1º .....

III - .....

f) cinco por cento, na forma da Lei, 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.

.....” (NR)<sup>98</sup>

Assim, tem-se que o ICMS Ecológico do estado do Mato Grosso do Sul, hoje, beneficia 66 (sessenta e seis) municípios que possuem terras indígenas homologadas, áreas de reserva devidamente registradas em órgão competente ou planos de gestão, sistema de coleta seletiva e disposição final de resíduos sólidos licenciada.

No ano de 2010, a soma total dos valores repassados a título de ICMS Ecológico a estes municípios foi de R\$ 54.741.596,70 (cinquenta e quatro milhões setecentos e quarenta e um mil quinhentos e noventa e seis reais e setenta centavos), valor correspondente a 5% (cinco por cento) da parcela do ICMS a que

<sup>97</sup> MATO GROSSO DO SUL. **Decreto nº 10.478, de 31 de agosto de 2001**. Estabelece métodos para o rateio da parcela de receita de ICMS pertencente aos Municípios, prevista no art. 1º, III, “f” da Lei Complementar nº 57, de 4 de janeiro de 1991, com redação dada pela Lei Complementar nº 77, de 7 de dezembro de 1994, e dá outras providências. Disponível em: <http://www.icmsecologico.org.br/images/legislacao/leg035.pdf> Acesso em 11 de janeiro de 2013.

<sup>98</sup> MATO GROSSO DO SUL. **Lei Complementar nº 159, de 26 de dezembro de 2011**. Dá nova redação à alínea “f” do inciso III do art. 1º da Lei Complementar nº 57, de 4 de janeiro de 1991. Disponível em: <http://www.icmsecologico.org.br/images/legislacao/leg080.pdf> Acesso em 11 de janeiro de 2013.



os municípios têm direito, conforme dados publicados pela The Nature Conservancy, organização internacional sem fins lucrativos que atua na preservação da biodiversidade.<sup>99</sup>

No tocante às áreas de preservação ambiental, é possível perceber, mediante análise dos dados coletados por Vinícius Duarte Ribeiro, que houve aumento significativo dessas áreas após o ano de 1994, provavelmente incentivado pela instituição do ICMS Ecológico:<sup>100</sup>

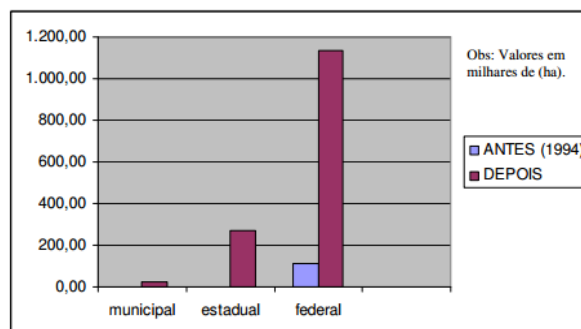


Figura 5– Área de Unidades de Conservação no Estado Mato Grosso do Sul nos três níveis de governo antes e depois do ICMS ecológico.  
(FONTE: REPAMS, 2007; IMASUL, 2007; IBAMA, 2007).

Portanto, a implementação do ICMS Ecológico no estado do Mato Grosso do Sul tem se mostrado eficiente, apesar de não haver grande alteração nos espaços de preservação municipais, corroborando a tese de que o ICMS Ecológico pode ser um importante instrumento de incentivo à preservação ambiental.

#### g) MINAS GERAIS

Originariamente introduzido pela Lei nº 12.040, de 28 de dezembro de 1995, também conhecida como “Lei Robin Hood”, o ICMS Ecológico mineiro também considerava critérios como indicadores educacionais e de saúde para o cálculo do benefício a ser transferido aos municípios. Detalhando a parcela exclusivamente ambiental do repasse, que totalizava 1% (um por cento) dos 25% (vinte e cinco por cento) disponíveis, a referida lei dispunha:

<sup>99</sup> Disponível em: [http://www.icmsecologico.org.br/index.php?option=com\\_content&view=article&id=71](http://www.icmsecologico.org.br/index.php?option=com_content&view=article&id=71)  
Acesso em: 16 de janeiro de 2013.

<sup>100</sup> RIBEIRO, Vinicius Duarte. **ICMS Ecológico como Instrumento de Política Florestal**. Disponível em: <http://www.if.ufrj.br/inst/monografia/2007II/Vinicius%20Duarte%20Ribeiro.pdf> Acesso em: 15 de janeiro de 2013.

Art. 1º - A parcela de receita do produto da arrecadação do Imposto sobre Operações Relativas à Circulação de Mercadorias e sobre Prestações de Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação - ICMS - pertencente aos municípios, de que trata o inciso II do parágrafo único do artigo 158 da Constituição Federal, será distribuída nos percentuais e nos exercícios indicados no Anexo I desta Lei, conforme os seguintes critérios:

(...)

VIII - meio ambiente: observado o seguinte:

a) parcela de, no máximo, 50% (cinquenta por cento) do total será distribuída aos municípios cujos sistemas de tratamento ou disposição final de lixo e de esgoto sanitário, com operação licenciada pelo órgão ambiental estadual, atendam, no mínimo, a, respectivamente, 70% (setenta por cento) e a 50% (cinquenta por cento) da população, sendo que o valor máximo a ser atribuído a cada município não excederá o respectivo investimento, estimado com base na população atendida e no custo médio "per capita", fixado pelo Conselho Estadual de Política Ambiental - COPAM -, dos sistemas de aterro sanitário, usina de compostagem de lixo e estação de tratamento de esgotos sanitários, bem como aos que, comprovadamente, tenham implantado em seu território sistema de coleta seletiva de lixo;

b) o restante dos recursos será distribuído com base no Índice de Conservação do Município, calculado de acordo com o Anexo IV desta Lei, considerando-se as unidades de conservação estaduais, federais e particulares, bem como as unidades municipais que venham a ser cadastradas, observados os parâmetros e os procedimentos definidos pelo órgão ambiental estadual;<sup>101</sup>

No ano de 2000, a supracitada lei foi alterada pela Lei n.º 13.803, de 27 de dezembro, que excluiu o critério da implantação do sistema de coleta seletiva de lixo dos cálculos. Posteriormente, houve nova alteração, dessa vez por força da Lei n.º 18.030, de 12 de janeiro de 2009, que hoje reparte a parcela ambiental da seguinte forma:

Art. 4º - Os valores decorrentes da aplicação dos percentuais relativos ao critério "meio ambiente", de que trata o inciso VIII do art. 1º, serão distribuídos aos Municípios da seguinte forma:

I - parcela de 45,45% (quarenta e cinco por cento) do total aos Municípios cujos sistemas de tratamento ou disposição final de lixo ou de esgoto sanitário, com operação licenciada ou autorizada pelo órgão ambiental estadual, atendam, no mínimo, a, respectivamente, 70% (setenta por cento) e 50% (cinquenta por cento) da população urbana, observadas as seguintes diretrizes:

a) o valor máximo a ser atribuído a cada Município não excederá o seu investimento inicial para a implantação do sistema, estimado com base na população atendida e no custo médio per capita dos sistemas de aterro sanitário, usina de compostagem de lixo e estação de tratamento de esgotos sanitários, custo este fixado pelo Conselho Estadual de Política Ambiental - Copam -, observado o disposto em regulamento;

<sup>101</sup> MINAS GERAIS. **Lei nº 12.040, de 28 de dezembro de 1995**. Dispõe sobre a distribuição da parcela de receita do produto da arrecadação do ICMS pertencente aos Municípios, de que trata o inciso II do parágrafo único do artigo 158 da Constituição Federal, e dá outras providências. Disponível em: <http://www.icmsecologico.org.br/images/legislacao/leg013.pdf> Acesso em: 12 de janeiro de 2013.

- b) sobre o valor calculado na forma da alínea "a" incidirá um fator de qualidade variável de 0,1 (um décimo) a 1 (um), apurado anualmente, conforme disposto em regulamento, com observância de pressupostos de desempenho operacional, gestão multimunicipal e localização compartilhada do sistema, tipo e peso de material reciclável selecionado e comercializado no Município por associação ou cooperativa de coletores de resíduos e energia gerada pelo sistema; e
- c) o limite previsto na alínea "a" decrescerá, anualmente, na proporção de 20% (vinte por cento) de seu valor, a partir do décimo primeiro ano subsequente àquele do licenciamento ou autorização para operacionalização do sistema;
- II - parcela de 45,45% (quarenta e cinco vírgula quarenta e cinco por cento) do total com base no Índice de Conservação do Município, calculado de acordo com o Anexo IV desta Lei, considerando-se as unidades de conservação estaduais, federais, municipais e particulares e área de reserva indígena, com cadastramento, renovação de autorização e demais procedimentos a serem definidos em regulamento;
- III - parcela de 9,1% (nove vírgula um por cento) do total com base na relação percentual entre a área de ocorrência de mata seca em cada Município, nos termos da Lei nº 17.353, de 17 de janeiro de 2008, e a área total deste, informada pelo Instituto Estadual de Florestas - IEF.<sup>102</sup>

Portanto, o estado de Minas Gerais reparte 1% (um por cento) do valor reservado ao ICMS Ecológico de acordo com critérios referentes à coleta, destinação e tratamento do lixo e esgoto, havendo avaliação qualitativa unicamente para este quesito (45,45% - quarenta e cinco vírgula quarenta e cinco por cento); existência de áreas de conservação registradas, bem como reservas indígenas (45,45% - quarenta e cinco vírgula quarenta e cinco por cento) e, por fim, para áreas de mata seca (9,1% - nove vírgula um por cento).

No ano de 2011, 564 (quinhentos e sessenta e quatro) municípios mineiros foram contemplados com benefícios provenientes do ICMS Ecológico, instituído pela chamada Lei Robin Hood. O total repassado a estes municípios foi de R\$ 66.343.695,84 (sessenta e seis milhões trezentos e quarenta e três mil e seiscentos e noventa e cinco reais e oitenta e quatro centavos), conforme dados publicados pela Fundação João Pinheiro.<sup>103</sup>

A evolução e eficiência do ICMS Ecológico no estado de Minas Gerais já foi objeto de estudo aprofundado e detalhado, sendo de grande importância citar parte dos resultados publicados por Luciany Lima Fernandes, Alexandre Bragança Coelho, Elaine Aparecida Fernandes e João Eustáquio de Lima:

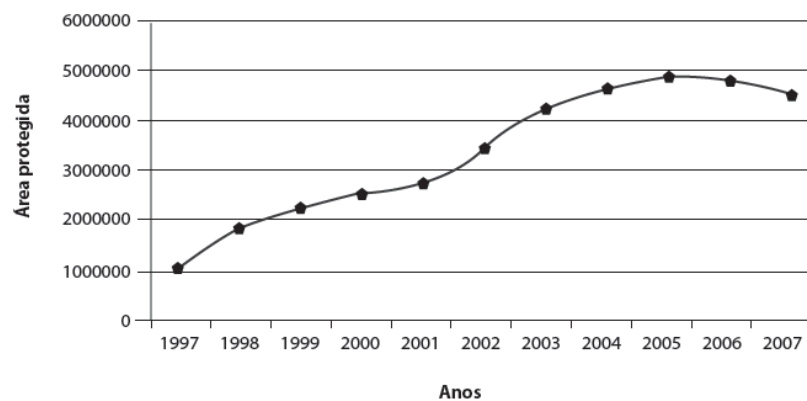
<sup>102</sup> MINAS GERAIS. **Lei nº 18.030, de 12 de janeiro de 2009**. Dispõe sobre a distribuição da parcela da receita do produto da arrecadação do ICMS pertencente aos Municípios. Disponível em: <http://www.icmsecologico.org.br/images/legislacao/leg041.pdf> Acesso em: 12 de janeiro de 2013.

<sup>103</sup> FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. Disponível em: [http://www.fjp.mg.gov.br/robin-hood/index.php/transferencias/index.php?option=com\\_jumi&fileid=15](http://www.fjp.mg.gov.br/robin-hood/index.php/transferencias/index.php?option=com_jumi&fileid=15) Acesso em 17 de janeiro de 2013.

Em 2007, foram repassados aos municípios R\$ 41,04 milhões referentes ao critério ecológico, aumento de aproximadamente 68,29% em relação a 1997. Com relação ao número de municípios que recebem o ICMS Ecológico, observa-se que, no período analisado, o número cresceu consideravelmente. Em 2007, havia 366 municípios mineiros, dos 853 que compõem o estado, que recebiam o ICMS Ecológico, alta de aproximadamente 198% em relação a 1997.

Observa-se que a área protegida vem crescendo bastante desde 1997, com aumento de aproximadamente 400% até 2006. Em 1997, a área protegida do estado era de cerca de 1,14 milhões de hectares e, em 2006, este valor subiu para 4,93 milhões de hectares. De 2006 para 2007, houve queda no total da área protegida, que, segundo informações recebidas da Fundação João Pinheiro, se deve a falhas no recadastramento destas Unidades de Conservação.

Figura 3. Total da área protegida (em hectares) no estado de Minas Gerais, anos 1997 a 2007.



Fonte: Fundação João Pinheiro.

Euclides e Magalhães (2006) verificaram que, até dezembro de 1995, havia 109 Unidades de Conservação e, em 2005, este valor passou para 440. As áreas de proteção ambiental municipais foram as que tiveram maior aumento, passando de 6 para 155 somente neste período. O aumento destas áreas fez com que o total da área protegida no estado crescesse mais de 60% e elas deixaram de representar apenas 0,7% do total da área protegida para representarem 40% em menos de 10 anos.<sup>104</sup>

Assim, comparando-se os dados mais recentes com os dados publicados no artigo supracitado, tem-se que, entre 2007 e 2011, houve significativo aumento do valor distribuído aos municípios em razão do critério ambiental, de R\$ 41,04 para R\$ 66,34 milhões, bem como um aumento do número de municípios beneficiados por esses repasses; de 366 para 564, dos 853 existentes.

Portanto, fica claro perceber que os resultados da implementação do ICMS Ecológico foram positivos no estado de Minas Gerais, com significativos aumentos

<sup>104</sup> FERNANDES, Luciany Lima et al. . Compensação e incentivo à proteção ambiental: o caso do ICMS ecológico em Minas Gerais. **Rev. Econ. Sociol. Rural**, Brasília, v. 49, n. 3, setembro de 2011. Disponível em: [http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0103-20032011000300001&lng=en&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0103-20032011000300001&lng=en&nrm=iso). Acesso em 17 de janeiro de 2013.

nas áreas de preservação do estado, e com o constante aumento de municípios beneficiados pelos repasses do imposto ecológico.

#### h) PARAÍBA

O estado da Paraíba aprovou, em 21 de dezembro de 2011, a Lei n.º 9.600 que instituiu o ICMS Ecológico, repartindo os 25% (vinte e cinco por cento) do ICMS pertencente os municípios da seguinte forma:

Art. 2º As parcelas de receita pertencentes aos Municípios, a que se refere o artigo anterior, serão distribuídos, mediante repasse ecológico, de acordo com os seguintes critérios:

I - 70% (setenta por cento) na proporção do valor adicionado, nas operações relativas à circulação de mercadorias realizadas em seus respectivos territórios;

II - 20% (vinte por cento) equitativo para todos os Municípios;

III - 5% (cinco por cento) destinados aos Municípios que abrigarem, na totalidade ou em parte de seu território, uma ou mais unidades de preservação ambiental públicas e/ou privadas, instituídas nos âmbitos municipal, estadual e federal, considerados os critérios de qualidade a serem definidos e aferidos pelo órgão estadual responsável pela gestão ambiental;

IV - 5% (cinco por cento) destinados aos Municípios que promovam o tratamento de, pelo menos, 50% (cinquenta por cento) do volume de lixo domiciliar coletado proveniente de seu perímetro urbano.<sup>105</sup>

Assim, percebe-se que a norma privilegia tanto os municípios que possuam áreas de preservação ambiental sejam elas públicas ou particulares, em seus territórios, quanto aqueles que promovam o tratamento de, pelo menos, 50% do volume de lixo domiciliar coletado em seu perímetro urbano. Entretanto, a referida lei ainda não foi regulamentada pelo Poder Legislativo Estadual, razão pela qual ainda não é efetivamente cumprida. Assim, não há resultados a serem analisados.

#### i) PERNAMBUCO

O ICMS Ecológico, também chamado de ICMS Sócio-ambiental, nasceu no estado de Pernambuco com a edição da Lei nº 11.899, de 21 de dezembro de 2000. Essa norma reservava aos municípios 15% (quinze por cento) do total do ICMS que

<sup>105</sup> PARAÍBA. **Lei nº 9.600, de 21 de dezembro de 2011**. Disciplina a participação dos Municípios na arrecadação do Imposto sobre a Circulação de Mercadorias - ICMS, mediante repasse ecológico, e dá outras providências. Disponível em: <http://www.icmsecologico.org.br/images/legislacao/leg078.pdf> Acesso em: 12 de janeiro de 2013.

lhes era destinado para divisão conforme critérios sociais e ambientais, introduzindo os repasses de maneira gradual no estado, uma vez que no ano de 2002 o percentual previsto era de apenas 10% (dez por cento):

III - a partir de 2003, 15% (quinze por cento), que serão distribuídos entre os municípios da seguinte forma:

a) 1% (um por cento), a ser distribuído entre os municípios que possuam Unidades de Conservação, que integrem os sistemas nacional, estadual e municipal de unidade de conservação, com base em dados fornecidos, anualmente, pela Companhia Pernambucana do Meio Ambiente - CPRH, considerando-se a participação relativa de cada município na área total de conservação do Estado;

b) 5% (cinco por cento), que serão distribuídos em parcelas iguais entre os municípios que possuam Unidade de Compostagem ou Aterro Sanitário Controlado, com base em informações fornecidas, anualmente, pela CPRH;

c) 3% (três por cento), que serão distribuídos entre os municípios, de acordo com o seu desempenho na área de Saúde, considerando-se a participação relativa do inverso do coeficiente da mortalidade infantil, com base em dados fornecidos pela Secretaria de Saúde do Estado;

d) 3% (três por cento), que serão distribuídos entre os municípios, de acordo com o seu desempenho na área de Educação, considerando-se a participação relativa no número de alunos matriculados no ensino fundamental em escolas municipais, com base no resultado do censo escolar anual, publicado por meio de portaria do Ministério da Educação; e

e) 3% (três por cento), que serão distribuídos entre os municípios, de acordo com o seu desempenho na Receita Tributária Própria, considerando-se a sua participação relativa na arrecadação "pe-carpita" de tributos municipais de todos os municípios do Estado, com base em dados fornecidos pelo Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco.

§ 1º No exercício de 2002, as parcelas de que tratam os incisos II e III serão alteradas em cinco pontos

percentuais, passando a vigorar da seguinte forma:

I - relativamente ao inciso II: 15% (quinze por cento); e

II - relativamente ao inciso III: 10% (dez por cento).<sup>106</sup>

Em 10 de agosto de 2001, foi aprovado o decreto regulamentar da norma, Decreto n.º 23.473, trazendo normas técnicas e conceitos necessários à aplicação do ICMS Ecológico. Do decreto, cabe ressaltar o artigo 9º, que determinava, em razão de certas circunstâncias, a exclusão de determinados municípios do programa, funcionando como um filtro de critério qualitativo para sua execução:

Art. 9º Serão considerados não habilitados, independente de atendimento aos critérios previstos nos arts 6º e 7º e seus parágrafos do presente Decreto, os Municípios nos quais a CPRH constatar, a qualquer momento, uma ou mais das seguintes situações:

I - criança catando lixo em aterros ou em vazadouros (lixões);

<sup>106</sup> PERNAMBUCO. **Lei nº 11.899 de 21 de dezembro de 2000**. Redefine os critérios de distribuição da parte do ICMS que cabe aos municípios, de que trata o artigo 2º, da Lei nº 10.489, de 02 de outubro de 1990, considerando aspectos sócio-ambientais, e dá outras providências. Disponível em: <http://www.icmsecologico.org.br/images/legislacao/leg027.pdf> Acesso em: 12 de janeiro de 2013.

- II - resíduos sólidos depositados irregularmente a menos de 200 (duzentos) metros de mananciais;
- III - resíduos tóxicos, inflamáveis, corrosivos ou patogênicos, relacionados na classe I, da Norma Brasileira - NBR nº 10.004, da Associação Brasileira de Normas Técnicas - ABNT, depositados no solo sem tratamento;
- IV - catadores de lixo residindo nas áreas de disposição final dos resíduos pelos Municípios;
- V - não-atendimento ao disposto no § 4º do art. 8º deste Decreto; e
- VI - existência de mais de 20% (vinte por cento) dos resíduos produzidos, no Município, sem tratamento em usina de compostagem ou depositados em aterros sanitários.<sup>107</sup>

Entretanto, o ICMS Socioambiental do estado de Pernambuco não manteve tais características por muito tempo. Já no ano de 2003, a lei instituidora foi alterada pela Lei n.º 12.432, de 29 de setembro, reduzindo-se a parcela reservada de 15% (quinze por cento) para 8% (oito por cento):

- a) a partir do exercício de 2004:
  1. 17% (dezessete por cento), a serem distribuídos com base na participação relativa de cada Município no somatório das diferenças positivas entre o índice percentual de participação vigente para cada Município, no exercício anterior, e o resultado da soma das percentagens determinadas nos termos do inciso I e do item 2 deste inciso;
  2. 8% (oito por cento), obedecidas as seguintes normas:
    - 2.1. 1% (um por cento), a ser distribuído entre os Municípios que possuam Unidades de Conservação, com base no índice de conservação do respectivo Município, fornecido pela CPRH, considerando a área da unidade de conservação, a área do Município, a categoria de manejo e, a partir de 2005, também, o grau de conservação do ecossistema protegido, observada a legislação pertinente;
    - 2.2. 2% (dois por cento), a serem distribuídos aos Municípios que tenham, no mínimo, licença prévia de projeto, junto à CPRH, de Sistemas de Tratamento ou de Destinação Final de Resíduos Sólidos, mediante, respectivamente, Unidade de Compostagem ou de Aterro Sanitário, proporcionalmente à população do Município e ao estágio de evolução do processo de implantação dos sistemas, de acordo com critérios estabelecidos em decreto do Poder Executivo;
    - 2.3. 2% (dois por cento), a serem distribuídos com base no critério relativo à área de Saúde, considerando-se a participação relativa do inverso do coeficiente da mortalidade infantil, com base em dados fornecidos pela Secretaria de Saúde do Estado;
    - 2.4. 2% (dois por cento), a serem distribuídos com base no critério relativo à área de Educação, considerando-se a participação relativa do número de alunos matriculados no ensino fundamental em escolas municipais, com base no resultado do censo escolar anual, publicado por meio de portaria do Ministério da Educação;
    - 2.5. 1% (um por cento), a ser distribuído com base no critério relativo à Receita Tributária Própria, considerando-se a sua participação relativa na arrecadação "per capita" de tributos municipais de todos os Municípios do

<sup>107</sup> PERNAMBUCO. **Decreto nº 23.473, de 10 de agosto de 2001.** Regulamenta os critérios de distribuição da parcela do ICMS que cabe aos Municípios, relativos aos aspectos sócio-ambientais de que trata o inciso III do artigo 2º da Lei nº 10.489, de 02 de outubro de 1990, com a redação conferida pela Lei nº 11.899, de 21 de dezembro de 2000, e dá outras providências. Disponível em: <http://www.icmsecologico.org.br/images/legislacao/leg024.pdf> Acesso em: 12 de janeiro de 2013.

Estado, com base em dados fornecidos pelo Tribunal de Contas do Estado;<sup>108</sup>

Além disso, em 25 de junho de 2003, o decreto regulamentar foi alterado pelo Decreto n.º 25.574, que extinguiu o supracitado artigo 9º, ficando o ICMS Ecológico do estado de Pernambuco sem as referidas hipóteses de exclusão de municípios no momento da qualificação para o recebimento do benefício. Em contrapartida, o referido decreto introduziu novos critérios qualitativos para o cálculo dos repasses:

Art. 3º No cálculo do ICMS socioambiental referente às unidades de conservação, são consideradas variáveis de caráter quantitativo e variáveis de caráter qualitativo.

§ 1º São variáveis de caráter quantitativo, a área da unidade de conservação, a área do Município onde a unidade de conservação esteja localizada e o fator de conservação.

§ 2º São variáveis de caráter qualitativo, o coeficiente de conservação da unidade de conservação e o desempenho das ações que visam garantir e melhorar a conservação da unidade de conservação, definidos a partir das respectivas Tábuas de Avaliação.

§ 3º Entende-se por Tábuas de Avaliação, o conjunto de variáveis que visa qualificar o grau de conservação da unidade de conservação, bem como o desempenho das ações que objetivam garantir essa conservação.

§ 4º Para os efeitos do parágrafo anterior, como variáveis qualitativas, serão considerados a regularização fundiária, a qualidade física da área, a fiscalização da área, o plano de manejo e a infra-estrutura administrativa da unidade, entre outras.

§ 5º Quando da avaliação qualitativa das unidades de conservação, mediante a aplicação das Tábuas de Avaliação, serão consideradas as ações diretas, ou em parceria, realizadas pelos Municípios, que visem à melhoria da qualidade da unidade de conservação.<sup>109</sup>

Portanto, a legislação pertinente ao ICMS Ecológico, ou ICMS Socioambiental, do estado de Pernambuco sofreu avanços e retrocessos com suas alterações. Retrocessos, pois os valores reservados aos critérios socioambientais foram reduzidos e situações graves, como o trabalho infantil em aterros sanitários, deixaram de ser determinantes para os repasses; e avanços, como a adoção de critérios qualitativos de avaliação dos municípios para o cálculo dos repasses.

<sup>108</sup> PERNAMBUCO. **Lei nº 12.432, de 29 de setembro de 2003**. Ajusta os critérios de distribuição de parte do ICMS que cabe aos Municípios, nos termos do art. 2º, da Lei nº 10.489, de 02 de outubro de 1990, com a redação da Lei nº 11.899, de 21 de dezembro de 2000, e da Lei nº 12.206, de 20 de maio de 2002. Disponível em: <http://www.icmsecologico.org.br/images/legislacao/leg029.pdf> Acesso em: 12 de janeiro de 2013.

<sup>109</sup> PERNAMBUCO. **Decreto nº 25.574, de 25 de junho de 2003**. Dispõe sobre a participação das unidades de conservação previstas no art. 2º da Lei nº 10.489, de 02 de outubro de 1990, com a redação da Lei nº 12.206, de 20 de maio de 2002, na distribuição da parte do ICMS socioambiental que cabe aos Municípios. Disponível em: <http://www.icmsecologico.org.br/images/legislacao/leg025.pdf> Acesso em 12 de janeiro de 2013.



A experiência do estado com o ICMS Ecológico foi objeto de estudo de pesquisadores, sendo relevante destacar trechos do artigo elaborado por um grupo da Universidade Federal da Bahia:

A Figura 6 apresenta a quantidade de Municípios que aplicaram alguma forma de política de gestão ambiental no período de 2007 a 2010. É possível observar um aumento gradativo da adoção de práticas ambientais voltadas para delimitação de Unidades de Conservação bem como políticas de tratamento de resíduos sólidos nos Municípios Pernambucanos no período analisado, sendo um aumento de 40% para o primeiro critério e 29% para o segundo.<sup>110</sup>

Ano	Unidade de Conservação (1%)		Resíduos Sólidos (2%)		Repasse Total
	Quant Mun.	Repasse R\$	Quant Mun.	Repasse R\$	R\$ Total
2007	42	R\$ 11.178.846,67	20	R\$ 22.357.693,34	R\$ 33.536.540,01
2008	46	R\$ 12.527.746,22	19	R\$ 25.055.492,44	R\$ 37.583.238,66
2009	49	R\$ 13.543.046,28	22	R\$ 27.086.092,56	R\$ 40.629.138,84
2010	52	R\$ 16.480.656,19	28	R\$ 32.961.312,38	R\$ 49.441.968,57

Figura 6: Repasses referentes ao ICMS Ecológico no Estado de Pernambuco entre 2008 e 2010  
Fonte: Elaboração Própria

Como se vê, há um aumento no volume de repasses aos municípios, proporcionado pelo incremento da arrecadação. Entretanto, também é perceptível o aumento no número de municípios beneficiados pelos repasses ecológicos, demonstrando a influência positiva do ICMS Ecológico na região.

#### j) PIAUÍ

Por meio da Lei nº 5.813, de 03 de dezembro de 2008, o estado do Piauí instituiu o ICMS ecológico para beneficiar municípios que se destaquem na proteção ao meio ambiente. A legislação deste estado se difere das demais por exigir que os municípios possuam um Conselho Municipal de Defesa do Meio Ambiente que atue na criação de leis específicas de defesa ambiental, bem como por criar a figura do Selo Ambiental, exigindo que o município o receba para que possa habilitar-se ao recebimento dos repasses de ICMS Ecológico:

Art. 1º - Fica instituído o ICMS ecológico para contemplar os municípios que se destacarem na proteção ao meio ambiente e recursos naturais nos termos desta lei e de seu regulamento.

<sup>110</sup> CONCEIÇÃO, Mirian Gomes. GOMES, Sonia Maria da Silva. OLIVEIRA, Nverson da Cruz. OLIVEIRA, Neylane dos Santos. **Adoção do ICMS Ecológico nos Estados da Região Nordeste e os Critérios de repasse para os Municípios.** Disponível em: <http://www.engema.org.br/upload/pdf/2011/474-.pdf> Acesso em: 17 de janeiro de 2013.

§ 1º - O recurso do ICMS Ecológico é prêmio ao município que conquistar o Selo Ambiental, não ficando excluído, o município, portanto, da repartição do ICMS na forma preconizada pelas Leis nº 4.257, de 06 de janeiro de 1989 e 5.001, de 14 de janeiro de 1998.

§ 2º - Para viabilizar o benefício, fica instituído o Selo Ambiental que é um documento de certificação ambiental e se apresenta em três categorias: Categoria A, Categoria B e Categoria C que será conferido ao município conforme o nível de sua gestão dos recursos naturais e meio ambiente.

I - Categoria A: gestão ambiental de acordo com os padrões de desenvolvimento sustentável e conservação da biodiversidade e dos recursos naturais, aproximando-se do que seria ideal quanto ao abordado nas alíneas abaixo, com efetivas providências pra solução de, pelo menos, seis delas:

- a) ações de gerenciamento de resíduos sólidos, inclusive lixo hospitalar - coleta, transporte, tratamento e destinação dos resíduos sólidos - aterro sanitário, incineração, reciclagem e compostagem;
- b) ações efetivas de educação ambiental, na zona urbana e rural, nas escolas e grupos da sociedade organizada;
- c) redução do desmatamento, recuperação de áreas degradadas - reflorestamento;
- d) redução do risco de queimadas, conservação do solo, da água e da biodiversidade;
- e) proteção de mananciais de abastecimento público;
- f) identificação de fontes de poluição atmosférica, sonora e visual, procurando minimizá-las;
- g) edificações irregulares - inadequação às normas de uso e ocupação do solo;
- h) disposições legais sobre unidades de conservação ambiental - comunidades indígenas, estações ecológicas, parques, reservas florestais, hortos florestais, áreas de relevante interesse de leis ou decretos federais, estaduais ou municipais, existentes no município;
- i) elaboração de legislação sobre a política municipal de meio ambiente, obedecidas as peculiaridades locais, respeitadas a legislação federal e estadual sobre o assunto.

II - Categoria B: em relação ao grupo da Categoria A, o município está caminhando para uma gestão ambiental adequada, já tendo regulamentado e estando em funcionamento, pelo menos quatro das providências das alíneas do inciso I, § 2º deste artigo, mas ainda existem problemas a serem solucionados;

III - Categoria C: o município está dando os primeiros passos para implantar uma política ambiental adequada, que garanta seu desenvolvimento sustentável, com apenas três das providências das alíneas do inciso I, § 2º deste artigo, já mereceram atenção municipal.

(...)

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.<sup>111</sup>

O Decreto n.º 14.348, de 13 de dezembro de 2010, que regulamenta a lei instituidora, divide o processo de adesão ao ICMS Ecológico em 4 (quatro) fases: habilitação e postulação, análise e auditoria, julgamento e, por fim, divulgação do

<sup>111</sup> PIAUÍ. **Lei nº 5.813, de 03 de dezembro de 2008.** Cria o ICMS ecológico para beneficiar municípios que se destaquem na proteção ao meio ambiente e dá outras providências. Disponível em: <http://www.icmsecologico.org.br/images/legislacao/leg030.pdf> Acesso em: 13 de janeiro de 2013.

resultado. A norma exige ainda que Plano Diretor do município disponha sobre políticas e ações ambientais para que o mesmo possa se habilitar ao recebimento do Selo Ambiental.

Como em outros estados, a adoção do ICMS Ecológico piauiense se deu de maneira gradual, sendo previsto o repasse de 1,5% (um vírgula cinco por cento) do total pertencente aos municípios no primeiro ano, 3% (três por cento) no segundo e, finalmente, 5% (cinco por cento) do terceiro ano em diante.

Há ainda a divisão referente à classificação do município em relação ao Selo Verde, uma vez que, de acordo com o número de programas e soluções ambientais implantados pelo município, ele poderá ser encaixado em uma das três categorias previstas: A, B ou C, que recebem 0,7% (zero vírgula sete por cento), 0,5% (meio por cento) e 0,3% (zero vírgula três por cento) no primeiro ano; 1,3% (um vírgula três por cento), 1% (um por cento) e 0,7% (zero vírgula sete por cento) no segundo ano e, finalmente, 2% (dois por cento), 1,65% (um vírgula sessenta e cinco por cento) e 1,35% (um vírgula trinta e cinco por cento) do terceiro ano em diante, respectivamente.

O decreto ainda prevê a realização de visitas *in loco* da Secretaria do Meio Ambiente do estado a fim de verificar a autenticidade das declarações prestadas pelas prefeituras quando de sua habilitação para receber o selo, sendo esta uma das ferramentas de auditoria previstas.

Portanto, percebe-se que a legislação do estado do Piauí inova ao aproximar as questões ambientais da própria gestão municipal, fazendo com que as prefeituras passem a tratar do meio ambiente como uma questão central de seus governos, incentivando políticas públicas de preservação e saneamento básico, que vão além da mera criação de áreas de reserva.

Até a presente data, o estado não disponibilizou informações acerca de repasses em razão dos critérios ambientais previstos pelas secretarias do estado, ou sobre alterações nas áreas de reserva. Portanto, não há dados a serem analisados.

#### k) RIO DE JANEIRO

O Estado do Rio de Janeiro implantou o ICMS Ecológico em seu território por meio da Lei n.º 5.100 de 04 de outubro de 2007, que reserva 2,5% (dois e meio por cento) do total disponível para distribuição pelo estado aos municípios, para

serem repartidos de acordo com o desempenho municipal em relação a 3 (três) critérios ambientais: as áreas protegidas, a qualidade ambiental dos recursos hídricos, bem como a coleta e disposição final adequada dos resíduos sólidos.

O Decreto n.º 41.844, de 04 de maio de 2009, que regulamenta a referida lei, reparte esses 2,5% (dois e meio por cento) da seguinte forma:

Art. 1º o percentual total a que se refere o artigo 2º da Lei nº 5.100, de 04 de outubro de 2007, será dividido na forma prevista no §2º do referido artigo, na seguinte proporção:

I – 45% (quarenta e cinco por cento) segundo critérios relacionados à existência e efetiva implantação de áreas protegidas;

II – 30% (trinta por cento) segundo critérios relacionados à qualidade ambiental dos recursos hídricos;

III – 25% (vinte e cinco por cento) segundo critérios relacionados à disposição final adequada de resíduos sólidos.<sup>112</sup>

Como ocorre no estado do Piauí, a legislação instituidora do ICMS Ecológico carioca procurou aproximar a questão ambiental das prefeituras, exigindo a criação de órgãos especializados para a gestão ambiental, fazendo com o que ICMS Ecológico seja mais do que um estímulo à mera demarcação de áreas protegidas, nos seguintes termos:

Art. 3º - Para beneficiar-se dos recursos previstos nesta Lei, cada município deverá 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;

IV – Guarda Municipal ambiental.

Parágrafo único - O Estado, por intermédio da Secretaria de Estado do Ambiente, estabelecerá programa de apoio aos municípios, visando integrá-los aos benefícios desta Lei.<sup>113</sup>

Ademais, é importante perceber que o Rio de Janeiro, por meio do supracitado decreto, estabelece inúmeros indicadores quantitativos e qualitativos a serem observados no momento do cálculo dos valores a serem repassados aos

<sup>112</sup> RIO DE JANEIRO. **Decreto nº 41.844, de 04 de maio de 2009**. Estabelece definições técnicas para alocação do percentual a ser distribuído aos municípios em função do ICMS Ecológico. Disponível em: <http://www.icmsecologico.org.br/images/legislacao/leg031.pdf> Acesso em: 13 de janeiro de 2013.

<sup>113</sup> RIO DE JANEIRO. **Lei nº 5100 de 04 de outubro de 2007**. Altera a lei nº 2.664, de 27 de dezembro de 1996, que trata da repartição aos municípios da parcela de 25% (vinte e cinco por cento) do produto da arrecadação do ICMS, incluindo o critério de conservação ambiental, e dá outras providências. Disponível em: <http://www.icmsecologico.org.br/images/legislacao/leg032.pdf> Acesso em: 13 de janeiro de 2013.

municípios, buscando efetividade para a norma e qualidade de vida e preservação ambiental que ultrapassam os limites das áreas de preservação. Vejamos: <sup>114</sup>

#### ANEXO I - ÁREAS PROTEGIDAS

**TABELA I – Fator de Importância da Parcela (FI)**

<b>Categoria de Manejo de Unidades de Conservação</b>	<b>Fator de avaliação</b>
Reserva Biológica	5
Estação Ecológica	5
Parque Nacional, Estadual e Municipal	4
Monumento Natural	3
Refúgio de Vida Silvestre	3
Reserva Particular do Patrimônio Natural	3
Área de Proteção Ambiental	2
Área de Relevante Interesse Ecológico	2
Reserva Extrativista	2
Reserva de Fauna	2
Reserva de Desenvolvimento Sustentável	2
Floresta Nacional, Estadual e Municipal	2
Unidade de conservação não prevista na Lei n. 9985/00 criada pelo Estado com base em legislação anterior	1,5

**TABELA II – Grau de Conservação (GC)**

<b>Situação da Conservação</b>	<b>Fator de avaliação</b>
Devastada/ não existe	0
Mal conservada	1
Parcialmente conservada	2
Conservada	4

**TABELA III – Grau de Implementação (GI)**

<b>Situação da Implementação</b>	<b>Fator de avaliação</b>
Apenas legalmente constituída	1
Parcialmente implementada	2
Totalmente implementada	4

Para avaliação do Grau de Implementação de uma unidade de conservação deve ser considerada a existência e/ou operação/implementação dos seguintes instrumentos de gestão: conselho consultivo ou deliberativo, conforme o caso, plano de manejo, sede, centro de visitantes, regularização fundiária e infra-estruturas de fiscalização e controle.

<sup>114</sup> RIO DE JANEIRO. Decreto nº 41.844, de 04 de maio de 2009. Estabelece definições técnicas para alocação do percentual a ser distribuído aos municípios em função do ICMS Ecológico. Disponível em: <http://www.icmsecologico.org.br/images/legislacao/leg031.pdf> Acesso em: 13 de janeiro de 2013.

TABELA IV - Nível de Tratamento de Esgoto (T)

Nível de Tratamento de Esgoto	Fator de avaliação
Primário	1
Secundário	2
Emissário submarino	2
Terciário	4

TABELA V – Tipo de Destinação Final do Lixo (TD)

Tipo de Destinação	Fator base de avaliação (TD)
Vazadouro/ Lixão	0
Aterro Controlado com tratamento de percolado	1
Aterro Controlado com tratamento de percolado e captação e queima de gases	1,5
Aterro Sanitário licenciado em operação próprio ou consorciado	3(*)

Portanto, a legislação carioca possui todos os elementos necessários para que o ICMS Ecológico do estado seja de grande valia para a preservação ambiental e um incentivador de políticas públicas voltadas para a melhoria das condições de saneamento básico no estado, o que tem gerado resultados bastante significativos.

Desde o primeiro ano, os repasses alcançam valores relevantes em razão da arrecadação do estado, despertando o interesse das administrações municipais em investir constantemente na questão ambiental, já que o índice utilizado para o cálculo do benefício é revisado anualmente, permitindo a elevação dos repasses, segundo informação divulgada pelo governo do estado:

A componente ambiental foi incorporada gradativamente na distribuição do ICMS, sendo responsável, em 2009, por 1% dos repasses, ou R\$ 38 milhões. Em 2010, o percentual foi elevado para 1,8%, sendo distribuído naquele ano R\$ 83,6 milhões. Em 2011, o percentual máximo previsto na lei atingirá 2,5%, com um repasse estimado em R\$ 111,5 milhões. Já para 2012 a estimativa é de R\$ 172 milhões.<sup>115</sup>

Não apenas os repasses, mas também as áreas preservadas no estado do Rio de Janeiro sofreram significativo aumento desde a instituição do ICMS Verde no estado, cabendo destacar o aumento de 100% apenas nas áreas de reserva municipais, como anunciado pelo secretário do meio ambiente, Carlos Minc:

Ao anunciar o número expressivo de aumento de 100% das áreas de unidades de conservação municipais, o secretário estadual do Ambiente,

<sup>115</sup> GOVERNO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO. Disponível em: <http://www.rj.gov.br/web/imprensa/exibeconteudo?article-id=1077003>. Acesso em: 17 de janeiro de 2013.

Carlos Minc, com auxílio de um mapa, apresentou aos participantes dados sobre as áreas protegidas criadas por vários municípios nos últimos dois anos, a partir de ações da Secretaria do Ambiente, em parceria com o Inea e prefeituras.

(...)

Segundo o secretário Carlos Minc, a ampliação de áreas de UCs municipais é resultado de um conjunto de medidas que começaram em 2009 com a sanção da lei que criou o ICMS Verde (lei nº 5.100).<sup>116</sup>

Assim, tem-se que desde a implementação do ICMS Verde no estado do Rio de Janeiro as áreas de preservação municipais que ocupavam 101 mil passaram a ocupar 209 mil hectares, demonstrando a influência positiva, e efetiva, do imposto na questão ambiental carioca.

## I) RIO GRANDE DO SUL

Em 14 de novembro de 1997, foi aprovada a Lei nº 11.038, que dispõe sobre a parcela do produto da arrecadação do ICMS pertencente aos municípios.

Apesar de não fazer previsão específica de repartição de receitas em razão de critérios ambientais, a referida norma procurou beneficiar os municípios que possuem parcelas de seus territórios inutilizadas em razão de inundações para formação de represas ou pela instituição de áreas de preservação:

Art. 1º - O índice de participação de cada município na parcela de 25% (vinte e cinco por cento) do produto da arrecadação do Imposto sobre Operações Relativas à Circulação de Mercadorias e sobre Prestações de Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação (ICMS), reservada aos municípios consoante o estabelecido no inciso IV do artigo 158 da Constituição Federal, será obtido conforme os seguintes critérios:

(...)

III - 7% (sete por cento) com base na relação percentual entre a área do município, multiplicando-se por 3 (três) as áreas de preservação ambiental e aquelas inundadas por barragens, exceto as localizadas nos municípios sedes das usinas hidrelétricas, e a área calculada do Estado, no último dia do ano civil a que se refere a apuração, informadas, em quilômetros quadrados, pela Divisão de Geografia e Cartografia da Secretaria da Agricultura e Abastecimento do Estado - SAA;<sup>117</sup>

<sup>116</sup> GOVERNO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO. Disponível em: <http://www.rj.gov.br/web/imprensa/exibeconteudo?article-id=477025> Acesso em 17 de janeiro de 2013.

<sup>117</sup> RIO GRANDE DO SUL. **Lei nº 11.038, de 14 de novembro de 1997.** Dispõe sobre a parcela do produto da arrecadação do Imposto sobre Operações Relativas à Circulação de Mercadorias e sobre Prestações de Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação (ICMS) pertencente aos municípios. Disponível em: <http://www.icmsecologico.org.br/images/legislacao/leg033.pdf> Acesso em: 13 de janeiro de 2013.

Portanto, apesar do critério de repartição de receitas se basear na área do município, áreas economicamente inutilizadas pela formação de represas ou áreas de preservação passariam a ter peso três vezes maior que áreas comuns, favorecendo os municípios em que se localizam.

Importante ressaltar que no ano de 2008 a referida lei foi alterada pela Lei nº 12.097, de 14 de janeiro, acrescentando no cálculo do benefício áreas de reservas indígenas, visto que essas também acabam por impedir a exploração econômica de território municipal:

Art. 1º - O índice de participação de cada município na parcela de 25% (vinte e cinco por cento) do produto da arrecadação do Imposto sobre Operações Relativas à Circulação de Mercadorias e sobre Prestações de Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação (ICMS), reservada aos municípios consoante o estabelecido no inciso IV do artigo 158 da Constituição Federal, será obtido conforme os seguintes critérios:

(...)

III - 7% (sete por cento) 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, no último dia do ano civil a que se refere a apuração, informadas em quilômetros quadrados, pela Divisão de Geografia e Cartografia da Secretaria da Agricultura, Pecuária e Agronegócio;<sup>118</sup>

Portanto, apesar de não haver ICMS Ecológico propriamente dito como em outros estados, o legislador gaúcho não deixou de favorecer municípios incapacitados de explorar a totalidade de seus territórios em razão da existência de áreas de reserva indígena ou ecológica, bem como daqueles inundados para a formação de represas.

O estado do Rio Grande do Sul não publica informações específicas acerca dos repasses de ICMS Ecológico, oferecendo apenas informações sobre os valores totais repassados aos municípios a título de ICMS. Assim, é possível conhecer o valor total dos repasses ecológicos, que no ano de 2012 chegou a aproximadamente

---

<sup>118</sup> RIO GRANDE DO SUL. **Lei nº 11.038, de 14 de novembro de 1997**. Dispõe sobre a parcela do produto da arrecadação do Imposto sobre Operações Relativas à Circulação de Mercadorias e sobre Prestações de Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação (ICMS) pertencente aos municípios. Disponível em: <http://www.icmsecologico.org.br/images/legislacao/leg033.pdf> Acesso em: 13 de janeiro de 2013.



170 milhões, mas não é possível analisar o impacto em cada município, determinando a efetividade do ICMS Ecológico como medida compensatória.<sup>119</sup>

Sobre as áreas de reserva no Rio Grande do Sul, é interessante analisar os dados publicados por Vinícius Duarte Ribeiro:<sup>120</sup>

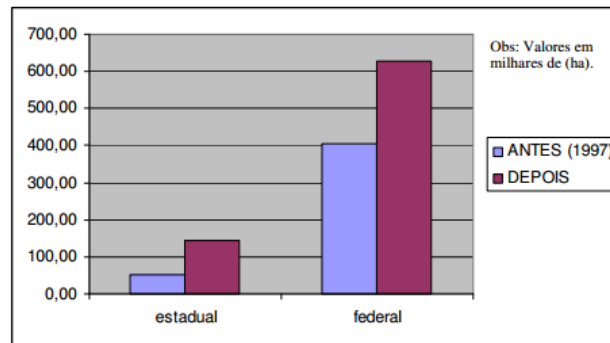


Figura 9 – Área de Unidades de Conservação no Estado do Rio Grande do Sul nos níveis estadual e federal antes e depois do ICMS ecológico.  
(FONTE: IBAMA, 2007; SEMA-RS, 2007)

Portanto, apesar de não haver informações a respeito de unidades de conservação criadas pelas administrações municipais, é possível perceber o aumento significativo dessas áreas no período analisado (entre 1997 e 2007), mostrando que o ICMS Ecológico incentivou a criação de novos espaços de proteção ambiental no Rio Grande do Sul.

#### m) RONDÔNIA

No estado de Rondônia, o ICMS Ecológico foi instituído pela Lei Complementar n.º 147, de 15 de janeiro de 1996, sendo esta atualmente regulada pelo Decreto n.º 11.908, de 12 de dezembro de 2005.

Tal lei prevê a repartição de 5% (cinco por cento) do total disponível pelos estados para distribuição aos municípios em razão de um único critério ambiental: a ocupação territorial dos municípios com unidades de conservação, considerando a relação entre a área total, em quilômetros quadrados, das unidades de conservação

<sup>119</sup> SECRETARIA DA FAZENDA DO RIO GRANDE DO SUL. Disponível em: [https://www.sefaz.rs.gov.br/Site/MontaMenu.aspx?MenuAlias=m\\_repasses\\_mun\\_icms\\_2012](https://www.sefaz.rs.gov.br/Site/MontaMenu.aspx?MenuAlias=m_repasses_mun_icms_2012) acesso em 17 de janeiro de 2013.

<sup>120</sup> RIBEIRO, Vinícius Duarte. **ICMS Ecológico como Instrumento de Política Florestal**. Disponível em: <http://www.if.ufrj.br/inst/monografia/2007II/Vinicius%20Duarte%20Ribeiro.pdf> Acesso em: 15 de janeiro de 2013.

do município e a área total das unidades de conservação do estado no ano imediatamente anterior ao da apuração dos índices:

Art. 1º .....  
 (...) e) 5% (cinco por cento) proporcionais a ocupação territorial dos municípios com unidades de conservação.<sup>121</sup>

Acerca da legislação rondoniense, destaca-se a possibilidade de aplicação de redutores nos cálculos dos percentuais de participação dos municípios em função da comprovação de invasões ou explorações ilegais, sendo este um importante instrumento de controle qualitativo das áreas preservadas:

Art. 5º .....  
 (...) Parágrafo único – Serão aplicados redutores nos cálculos dos percentuais de participação dos municípios na repartição do Imposto sobre operações relativas à circulação de mercadorias a prestação de serviços de transporte interestadual e intermunicipal e de comunicação – ICMS, em função da comprovação de invasões ou explorações ilegais, repartindo-se o montante reduzido entre aqueles municípios cujas unidades de conservação esteja em acordo com a legislação ambiental.<sup>122</sup>

Assim, percebe-se que o ICMS Ecológico do estado de Rondônia é simples, pois deixa de considerar uma série de fatores socioambientais relevantes considerados por outras legislações estaduais, baseando seus repasses apenas em um critério, ainda que este seja eficiente e haja previsão de controle qualitativo.

Como ocorre em outros estados, o governo de Rondônia não publica informações específicas acerca dos repasses de ICMS Ecológico no estado, mostrando apenas o índice de participação de cada município em pontos percentuais. Como também não há informações acerca da arrecadação total do imposto, não foi possível determinar o montante repassado.

Entretanto, Thiago Vieira Mathias de Oliveira e Yully Cristiano Murer<sup>123</sup> estudaram as alterações provocadas pela introdução do ICMS Ecológico nos índices

<sup>121</sup> RONDÔNIA. **Lei Complementar nº 147, de 15 de janeiro de 1996**. Altera e acrescenta dispositivos à Lei Complementar nº 115, de 14 de junho de 1994, e dá outras providências. Disponível em: <http://www.icmsecologico.org.br/images/legislacao/leg067.pdf> Acesso em: 13 de janeiro de 2013.

<sup>122</sup> *Id. ibid.*

<sup>123</sup> OLIVEIRA, Thiago Vieira Mathias de. MURER, Yully Cristiano. O ICMS Ecológico e a implementação de políticas públicas ambientais no estado de Rondônia. **Revista de Direito Público**, Londrina, v. 5, n. 1, p. 185-216, abril de 2010. Disponível em: <http://www.uel.br/revistas/uel/index.php/direitopub/article/view/7576/6661> Acesso em 18 de janeiro de 2013.

de participação municipais, chegando à conclusão de que “apenas 12 (doze), dos 52 (cinquenta e dois) Municípios do Estado de Rondônia, foram efetivamente compensados com a alteração do fator de divisão igualitária para o fator Unidade de Conservação.”, o que significa apenas 23% (vinte e três por cento) dos municípios do estado.

Também não há publicações governamentais sobre as áreas de preservação, sendo relevante apresentar, mais uma vez, os dados levantados por Vinícius Duarte Ribeiro:<sup>124</sup>

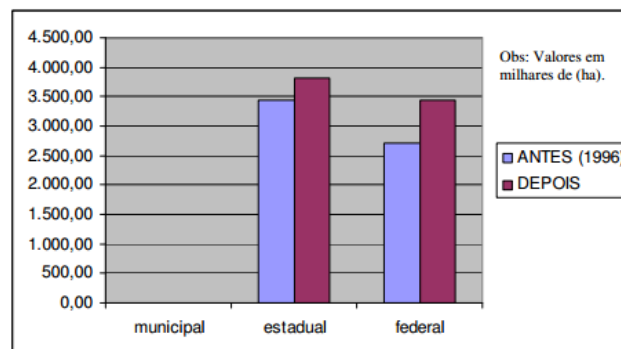


Figura 7 – Área de Unidades de Conservação no Estado de Rondônia nos três níveis de governo antes e depois do ICMS ecológico.  
(FONTE: ISA, 2007; IBAMA, 2007)

Assim, diante dos dados avaliados, percebe-se que a influência do ICMS Ecológico no estado de Rondônia não foi tão significativa. Isso porque o número de municípios realmente beneficiados pelos repasses é pequeno, bem como o incremento na criação de áreas de reserva.

#### n) SÃO PAULO

Seguindo o exemplo do Paraná, São Paulo foi o segundo estado brasileiro a adotar o ICMS Ecológico, aprovado por meio da Lei nº 8.510, de 29 de dezembro de 1993.

Comparada a normas mais recentes, a lei paulista se mostra mais enxuta, não abrindo espaço para o reconhecimento de variáveis além da existência de áreas ecologicamente protegidas e reservatórios de água para a geração de energia,

<sup>124</sup> RIBEIRO, Vinicius Duarte. **ICMS Ecológico como Instrumento de Política Florestal**. Disponível em: <http://www.if.ufrj.br/inst/monografia/2007II/Vinicius%20Duarte%20Ribeiro.pdf> Acesso em: 15 de janeiro de 2013.

reservando 0,5% (meio por cento) do ICMS disponível para o estado repartir de acordo com seus próprios critérios para cada caso:

Artigo 1.º - Os índices de participação dos municípios no produto de arrecadação do Imposto sobre Operações Relativas à Circulação de Mercadorias e sobre Prestações de Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação serão apurados, anualmente, na forma e prazo estabelecidos pelas Secretaria da Fazenda para aplicação no exercício seguinte, com observância dos seguintes critérios:

(...)

V - 0,5% (zero vírgula cinco por cento), com base no percentual entre a área total, no Estado, dos reservatórios de água destinados à geração de energia elétrica e a área desses reservatórios no município, existentes no exercício anterior, levantadas pela Secretaria de Energia;

VI - 0,5% (zero vírgula cinco por cento), em função de espaços territoriais especialmente protegidos existentes em cada município e no Estado, observados os critérios estabelecidos no Anexo desta lei;<sup>125</sup>

Além disso, a lei deixou de estimular os municípios a criarem novas áreas de preservação, uma vez que apenas as unidades de conservação estaduais são consideradas no cálculo dos repasses, como se depreende da leitura do anexo da norma, bem como esclarece a própria Secretaria de Meio Ambiente do Estado de São Paulo em seu sítio na internet, respectivamente:

1) Os critérios para a definição do índice de participação dos Municípios são os seguintes:

(...)

II - Percentual de **área sob proteção legal do Estado** em relação a área territorial do Município;<sup>126</sup>

Há uma classificação dos tipos de Áreas Protegidas que são consideradas no cálculo, sendo atribuído um peso a cada uma delas, de acordo com a restrição de uso que as mesmas impõem. **São contabilizadas somente as áreas criadas pelo poder público estadual.** Estas 9 categorias e os respectivos pesos estão definidos na Lei Estadual 8.510/93:

I - Estações Ecológicas - Peso 1,0 (um);

II - Reservas Biológicas - Peso 1.0 (um);

III - Parques Estaduais - peso 0,8 (oito décimos);

IV - Zonas de Vida Silvestre em Áreas de Proteção Ambiental (ZVS em APA's) – peso 0,5 (cinco décimos);

V - Reservas Florestais - peso 0,2 (dois décimos);

VI - Áreas de Proteção Ambiental (APA's) - peso 0,1 (um décimo)

VII - Áreas Naturais Tombadas - peso 0,1 (um décimo).

VIII – Reservas de Desenvolvimento Sustentável – peso 0,2 (dois décimos)

IX – Reservas Extrativistas – peso 0,2 (dois décimos).<sup>127</sup> (Grifo nosso)

<sup>125</sup> SÃO PAULO. **Lei nº 8.510, de 29 de dezembro de 1993**. Altera a Lei nº 3201, de 23 de dezembro de 1981, que dispõe sobre a parcela, pertencente aos municípios, do produto da arrecadação do Imposto sobre Operações Relativas à Circulação de Mercadorias e sobre Prestações de Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação - ICMS. Disponível em: <http://www.icmsecologico.org.br/images/legislacao/leg034.pdf> Acesso em: 13 de janeiro de 2013.

<sup>126</sup> *Id. ibid.*

Como se vê, a lei paulista deixou de utilizar uma série de ferramentas associadas ao ICMS Ecológico, não incentivando a criação de novas reservas ecológicas pelo município, nem fazendo a previsão de critérios qualitativos, que poderiam reforçar a preservação das já existentes.

Portanto, apenas 188 municípios são beneficiados pelos repasses de ICMS Ecológico por possuírem áreas naturais legalmente protegidas, o que significa apenas 29% (vinte e nove por cento) dos 645 municípios do estado.

No ano de 2011, a soma total dos valores repassados a título de ICMS Ecológico a estes municípios foi de R\$ 101.340.425,91 (cento e um milhões trezentos e quarenta mil quatrocentos e vinte e cinco reais e noventa e um centavos), valor correspondente a 0,5% (meio por cento) da parcela do ICMS a que os municípios têm direito, conforme dados publicados no portal da Secretaria de Meio Ambiente do estado.<sup>128</sup>

No tocante à preservação, ressalta-se que “a cobertura de vegetação de São Paulo em 1992, na época da primeira Conferência das Nações Unidas no Rio de Janeiro, era de 13,5%, e agora, 20 anos depois, o estado tem 17% de áreas verdes.”, como informou o Governador Geraldo Alckmin durante a RIO +20. Portanto, desde a instituição do ICMS Ecológico em 1993, houve um aumento de apenas 3,5 (três e meio por cento) do total de áreas protegidas no estado, o que significam aproximadamente 8.687 km<sup>2</sup> (oito mil seiscentos e oitenta e sete quilômetros quadrados).<sup>129</sup>

#### o) TOCANTINS

O estado do Tocantins instituiu o seu ICMS Ecológico por meio da Lei nº 1.323, de 04 de abril de 2002, deixando claro, logo em seu artigo 1º, a intenção do legislador em beneficiar municípios que se mostrem engajados nas causas ambientais:

---

<sup>127</sup> SECRETARIA DE MEIO AMBIENTE DO ESTADO DE SÃO PAULO. Disponível em: [http://www.ambiente.sp.gov.br/cpla/files/2011/05/FAQ\\_ICMS\\_ECO.pdf](http://www.ambiente.sp.gov.br/cpla/files/2011/05/FAQ_ICMS_ECO.pdf) Acesso em 15 de janeiro de 2013.

<sup>128</sup> Disponível em: <http://www.ambiente.sp.gov.br/acontece/noticias/188-municipios-do-estado-receberam-101-milhoes-de-reais-em-2011-relativos-ao-icms-ecologico/> Acesso em 15 de janeiro de 2013.

<sup>129</sup> Disponível em: <http://www.ambiente.sp.gov.br/acontece/noticias/sao-paulo-cria-250-mil-hectares-de-area-protegida-na-mata-atlantica/> Acesso em: 15 de janeiro de 2013.

Art.1º Na composição dos cálculos da parcela do produto da arrecadação do Imposto Sobre Operações Relativas à Circulação de Mercadorias e sobre a Prestação de Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação - ICMS, a partir do exercício de 2003, serão adotados índices que incentivem os municípios a:

I - criar leis, decretos e dotações orçamentárias que resultem na estruturação e implementação da Política Municipal de Meio Ambiente e da Agenda 21 local;

II - abrigar unidades de conservação ambiental, inclusive terras Indígenas;

III - controlar queimadas e combater incêndios;

IV – promover:

a) a conservação e o manejo do solo;

b) o saneamento básico;

c) a conservação da água;

d) a coleta e destinação do lixo.<sup>130</sup>

Bastante abrangente, como se vê, a lei atenta para critérios que vão além das áreas de reserva, incentivando a preocupação com a manutenção desses espaços por meio do controle de queimadas, bem como com questões de saneamento urbano, como a coleta e destinação de lixo, o que demanda uma atuação direta das prefeituras.

Como em outros estados, a legislação tocantinense previu a implantação gradativa dos critérios ambientais até, no ano de 2007, haver a implementação total com o repasse de 13% (treze por cento) do ICMS dos municípios, somados todos os critérios ambientais, como mostra o anexo da Lei nº 1.323:

ANEXO ÚNICO À LEI Nº 1.323, de 4 de abril de 2002.

CRITÉRIOS	ANO DE IMPLANTAÇÃO / ÍNDICES DE CÁLCULOS				
	2003	2004	2005	2006	2007
Valor Adicionado	82,5	80,2	78,9	75,6	75,0
Quota igual	9,0	8,5	8,0	8,0	8,0
Número de habitantes	2,5	2,4	2,3	2,2	2,0
Área territorial	2,5	2,4	2,3	2,2	2,0
Política Municipal do Meio Ambiente	0,5	1,0	1,5	2,0	2,0
Unidades de Conservação e Terras Indígenas	1,0	1,5	2,0	2,5	3,5
Controle e combate a queimadas	0,5	1,5	1,5	2,0	2,0
Conservação dos Solos	0,5	1,0	1,5	2,0	2,0
Saneamento Básico e Conservação da Água	1,0	1,5	2,0	3,5	3,5
<b>TOTAL</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>

<sup>130</sup> TOCANTINS. Lei nº 1.323 de 04 de abril de 2002. Dispõe sobre os índices que compõem o cálculo da parcela do produto da arrecadação do ICMS pertencente aos Municípios e adota outras providências. Disponível em: <http://www.icmsecologico.org.br/images/legislacao/leg055.pdf> Acesso em: 13 de janeiro de 2013.

Cabe ainda ressaltar que a supracitada lei deixou o cálculo da parcela do produto da arrecadação do ICMS pertencente aos municípios a cargo do Instituto Natureza do Tocantins – NATURANTINS -, autarquia estadual criada em 1996, que tem por função a execução de políticas públicas voltadas para a preservação e conservação dos recursos naturais, propiciando o seu aproveitamento de forma a assegurar sua disponibilidade para a atual e futura geração.<sup>131</sup>

A referida lei instituidora do ICMS Ecológico é regulamentada pelo Decreto n.º 1.666, de 26 de dezembro de 2002, que ainda prevê critérios de análise qualitativa e quantitativa específicos para cada quesito avaliado:

Art.1º O cálculo da parcela do ICMS pertencente aos municípios obedece aos seguintes critérios em relação:

I – à política municipal de meio ambiente:

- a) qualitativo, a elaboração legislativa e o cumprimento da legislação específica;
- b) quantitativo, a dotação orçamentária realizada;

II – às unidades de conservação e terras indígenas:

- a) qualitativo, as propostas do Instituto Natureza do Tocantins - NATURATINS aprovadas pelo Conselho Estadual de Meio Ambiente - COEMA;
- b) quantitativo, as categorias e grupos definidos nos Anexos I e II a este Decreto;
- c) a superfície das respectivas áreas;

III – ao controle e combate a queimadas:

- a) qualitativos, a organização e a manutenção de brigadas civis de combate a queimadas e incêndios florestais e práticas de educação ambiental;
- b) quantitativo, o número de focos de calor registrados, conforme dados do Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais – INPE, e a superfície municipal;

IV – ao saneamento básico, conservação da água, coleta e destinação do lixo:

a) qualitativo:

1. o índice de qualidade da água - IQA, composto por variáveis propostas pelo NATURATINS e aprovadas pelo COEMA;
2. a execução de ações voltadas para a educação ambiental e sanitária;
3. a disposição final adequada de lixo;

b) quantitativo, o número de domicílios atendidos com água potável tratada, banheiro ou sanitário, sistema de coleta de lixo, e a superfície e estado de conservação das matas ciliares existentes, em relação às exigências legais;

V – à conservação dos solos:

a) qualitativos, programas e projetos que visem:

1. à utilização dos solos conforme sua aptidão;
2. ao uso de agrotóxicos com receituário agrônomo e o descarte adequado das embalagens;
3. à implementação de práticas mecânicas e vegetativas de conservação e manejo compatíveis com as características dos respectivos solos.

b) quantitativo, os percentuais de superfície municipal cultivada e não

<sup>131</sup> Disponível em: <http://naturatins.to.gov.br/conteudo.php?id=193> Acesso em 16 de janeiro de 2013.

conservada e a devidamente cultivada;<sup>132</sup>

Portanto, é fácil perceber que o ICMS Ecológico tocantinense explora suas potencialidades, estimulando a criação de áreas de reserva efetivamente protegidas e melhorias em questões urbanas como saneamento básico e destinação do lixo, sempre beneficiando políticas públicas eficientes, avaliadas por critérios qualitativos bem definidos, o que tem possibilitado o alcance de excelentes resultados.

Para alguns municípios, os repasses de ICMS passaram a significar mais de 50% do total de sua receita de ICMS, conforme informações disponibilizadas pelo governo do estado.<sup>133</sup>

Além disso, é possível perceber o investimento realizado em meio ambiente por parte de alguns municípios que tiveram aumento de mais de 500% (quinhentos por cento) entre o montante recebido em 2004 e o recebido em 2007, ainda que desconsiderarmos a progressividade do repasse, como é o caso do município de Arixá do Tocantins, que no primeiro ano recebeu R\$ 24.021,00 (vinte e quatro mil e vinte e um reais) e em 2007 R\$ 460.890,00 (quatrocentos e sessenta mil oitocentos e noventa reais), evidenciando a adoção de diversas ações de controle ambiental para que pudesse ter um aumento dessa magnitude em tão curto espaço de tempo. Nesse sentido, tem-se informação divulgada pelo governo do Tocantins:

O ICMS Ecológico vem se transformando numa fonte de renda atraente para os municípios menos desenvolvido economicamente e os prefeitos já notaram isso. O valor do repasse é pontuado por ações na área de Política Municipal de Meio Ambiente, manutenção de Unidades de Conservação e Terras Indígenas; Controle de Combate a Queimadas; Conservação do Solo, Saneamento Básico e Conservação da Água.<sup>134</sup>

Acerca das áreas de proteção ambiental no estado, vale mais uma vez citar os dados coletados por Vinicius Duarte Ribeiro, que mostram claramente a eficiência do ICMS Ecológico tocantinense como ferramenta de incentivo aos municípios para

<sup>132</sup> TOCANTINS. **Decreto nº 1.666, de 26 de dezembro de 2002**. Regulamenta a Lei 1.323, de 4 de abril de 2002, que dispõe sobre os índices que compõem o cálculo da parcela do produto da arrecadação do ICMS pertencentes aos Municípios. Disponível em: <http://www.icmsecologico.org.br/images/legislacao/leg058.pdf> Acesso em: 13 de janeiro de 2013.

<sup>133</sup> GOVERNO DO ESTADO DE TOCANTINS. Disponível em: <http://portal.to.gov.br/busca/icms%20ecologico> Acesso em 18 de janeiro de 2013.

<sup>134</sup> GOVERNO DO ESTADO DE TOCANTINS. Disponível em: <http://portal.to.gov.br/busca/icms%20ecologico> Acesso em 18 de janeiro de 2013.



a criação de áreas de reserva, uma vez que no espaço analisado o aumento das áreas municipais foi astronômico:<sup>135</sup>

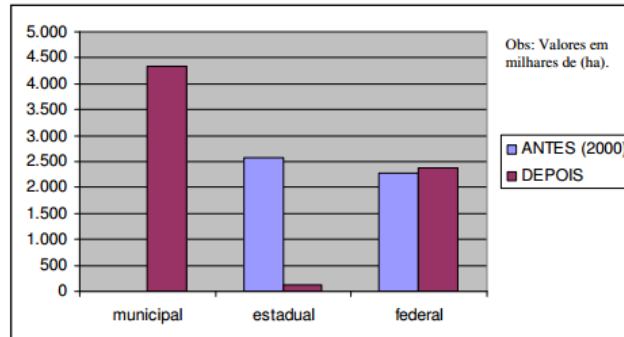


Figura 12 – Área de Unidades de Conservação no Estado de Tocantins nos três níveis de governo antes e depois do ICMS ecológico.  
(FONTE: Naturatins, 2007; ISA, 2007; IBAMA, 2007).

Portanto, é possível dizer que a experiência tocantinense tem tido sucesso em diversos aspectos. Isso porque os repasses compensatórios realmente representam um incremento de recursos para os municípios preservadores, bem como há evidente aumento na criação de unidades de conservação municipais.

<sup>135</sup> RIBEIRO, Vinicius Duarte. **ICMS Ecológico como Instrumento de Política Florestal**. Disponível em: <http://www.if.ufrj.br/inst/monografia/2007II/Vinicius%20Duarte%20Ribeiro.pdf> Acesso em: 15 de janeiro de 2013.

## CONCLUSÃO

As conseqüências do desgaste ambiental gerado pelo desenvolvimento, percebido com a proliferação de tecnologias e indústrias poluidoras, bem como pelo aumento das áreas urbanizadas em detrimento das florestas e outros biomas e vegetações originárias, são visíveis e preocupantes em todo o mundo.

Desde 1988, o Estado brasileiro tornou expresso na Constituição Federal o dever da União, estados, municípios e Distrito Federal de proteger o meio ambiente e combater a poluição, bem como o direito fundamental ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, demonstrando claramente a necessidade da participação do Estado na busca pelo desenvolvimento sustentável.

Entretanto, práticas predatórias e devastadoras continuam em alta, gerando o aumento da temperatura global e conseqüentes desastres naturais. Portanto, resta claro que a mera positivação de direitos relacionados ao meio ambiente e normas incriminadoras de condutas causadoras de danos ambientais não são o bastante, sendo necessária maior participação do Estado na busca por soluções ecológica e economicamente viáveis.

Uma das respostas apresentadas pelos estados foi a instituição do ICMS Ecológico, método de repartição das receitas provenientes da arrecadação desse imposto que buscava, em princípio, compensar financeiramente os municípios que possuíam áreas ecologicamente resguardadas.

Entretanto, apesar do ICMS Ecológico ter nascido apenas como uma forma de compensação financeira aos municípios paranaenses que possuíam grandes áreas de seus territórios ocupadas por reservas ambientais e mananciais de abastecimento hídrico impossibilitando seu aproveitamento econômico, a experiência mostrou que o instituto pode ser aproveitado de maneira eficiente na luta pela preservação ambiental.

Atualmente adotado por 16 (dezesseis) estados brasileiros, o ICMS Ecológico possui características comuns entre a maioria deles, mas também traz inovações e adaptações próprias em cada norma instituidora, especialmente em relação aos critérios considerados na qualificação dos municípios e cálculo dos benefícios a serem distribuídos.

Após a análise das normas e resultados publicados, foi possível perceber que, apesar do instituto ser o mesmo, o ICMS Ecológico tem contornos diferentes

em cada estado, gerando resultados também diferentes. A falta de informações acerca dos resultados obtidos por alguns deles torna ainda mais difícil a identificação de um padrão de desempenho, entretanto, pode-se possível tecer alguns comentários considerando as informações ora disponíveis.

Assim, tem-se que, de maneira geral, a implementação do ICMS Ecológico trouxe benefícios a diversos municípios dos estados adotantes. Entretanto, esses resultados não foram lineares, sendo mais significantes em determinados estados do que em outros, como visto na análise de resultados realizada ao longo do terceiro capítulo.

Tais diferenças podem ser produto de uma série de variáveis, sendo interessante levantar algumas explicações para esses resultados, ressaltando-se que, até então, tratam-se apenas de novas hipóteses originadas durante a execução deste trabalho. Espera-se que com isso, o interesse de novos pesquisadores seja despertado, estimulando a realização de novas pesquisas em busca de melhores conclusões, sempre buscando o aperfeiçoamento do instituto, em prol da sociedade.

#### 1- Dos critérios adotados

Apesar de serem extremamente relevantes para a questão ambiental, as variáveis adotadas pelos estados não determinantes para os resultados gerados pelas normas, o que pode ser comprovado pelos dados coletados a respeito do desempenho do programa nos estados de São Paulo e Paraná, que compartilham os mesmos critérios para o cálculo dos benefícios.

Os dois estados não apresentam grandes discrepâncias econômicas, sendo ambos considerados estados social e economicamente desenvolvidos. Entretanto, apesar de o ICMS Ecológico ter se mostrado pouco significativo no estado de São Paulo, produziu resultados de grande relevância no Paraná.

Entretanto, na comparação entre os estados do Rio de Janeiro e Tocantins, que possuem razoável diferença em termos de desenvolvimento econômico, ocorre o oposto: apesar de possuírem critérios diferentes, os dois estados apresentam resultados bastante significativos.

Assim, percebe-se que os critérios adotados pelo estado não são necessariamente determinantes para o sucesso do programa, considerados apenas os resultados absolutos, ou seja, o total de áreas efetivamente registradas e os montantes repassados, abstendo-se de quaisquer análises qualitativas dos mesmos.

## 2 - Diversidade socioeconômica dos estados/municípios

Percebeu-se no desenvolvimento deste trabalho que o impacto gerado pelo ICMS Ecológico tende a ser mais significativo para municípios menos desenvolvidos, podendo representar um aumento de 100% nos repasses anuais de ICMS, como é o caso de alguns municípios tocantinenses.

Tal informação é particularmente interessante, pois deixa claro que preservar, em alguns casos, pode ser mais lucrativo que produzir. Isso porque os investimentos realizados pelos municípios com vistas à preservação são significativamente menores que os necessários para sua industrialização. Além disso, tais investimentos são capazes de trazer significativo retorno rapidamente, uma vez que a parcela referente ICMS Ecológico pode chegar a dobrar os repasses totais de ICMS recebidos pelo município, refletindo diretamente na qualidade de vida da população.

Percebeu-se, também, que os municípios com maior grau de desenvolvimento, ricos em atividades produtivas e comerciais, em geral optam por buscar resultados financeiros advindos dos repasses de ICMS por valor adicionado, que abarca 75% (setenta e cinco por cento) do ICMS distribuído aos municípios, em detrimento da parcela ambiental.

Portanto, o estágio de desenvolvimento em que se encontram estados e municípios no momento da instituição do ICMS Ecológico influencia a opção dos governos entre investir ou não na preservação ambiental, na medida em que os governos comparam o possível retorno do imposto ambiental aos investimentos necessários e ao retorno esperado em relação à parcela do ICMS Adicionado.

## 3 - Publicidade e capacitação

No que se refere aos dados colhidos ao longo da realização deste trabalho, tem-se que o estado do Tocantins apresentou um dos melhores resultados quando comparado aos demais estados em termos de criação de áreas de preservação e incremento na repartição de receitas de ICMS aos municípios participantes.

Note-se que o referido estado se preocupou em informar, em educar os gestores municipais sobre a existência e funcionamento do ICMS Ecológico, conforme notícia veiculada pela Secretaria de Comunicação Social tocantinense, “*A Secretaria da Fazenda, o Naturatins, o Ruraltins e a Semades têm equipes para*

*orientar as prefeituras sobre o ICMS Ecológico.”.*<sup>136</sup> Tal empenho em disseminar informações sobre o benefício, que também se encontram disponíveis nos portais de todas as secretarias correlatas, pode ser um motivo determinante para o sucesso da experiência tocantinense.

Em contrapartida, no estado de Rondônia, que apresentou um dos piores resultados até então, não há qualquer informação a respeito do ICMS Ecológico nos portais do Governo do Estado de Rondônia, da Secretaria de Estado do Desenvolvimento Ambiental ou da Secretaria de Estado de Finanças. Portanto, acredita-se que as prefeituras dos municípios mais afastados/necessitados sequer conhecem o ICMS Ecológico, como participar ou o que fazer para incrementar seus repasses, o que dificulta o sucesso do programa.

Assim, para que os municípios mais necessitados possam se beneficiar com tal iniciativa, é necessário que os governos estaduais viabilizem sua participação, tornando o ICMS Ecológico, seus benefícios e funcionamento, matérias de conhecimento dos governos locais, por meio de ações educativas e campanhas publicitárias, envolvendo a sociedade na busca do desenvolvimento sustentável, bem como por meio de cursos de capacitação dos gestores municipais

#### 4 - Controle qualitativo

Em relação às áreas de proteção ambiental, é importante ressaltar que, embora a maioria das normas instituidoras incentive a criação de novas áreas, nem todas possuem indicadores qualitativos, o que pode significar uma proteção vazia, uma vez que tais áreas podem existir legalmente sem, no entanto, serem realmente protegidas contra invasões, queimadas e outros tipos de degradação.

Logo, vale salientar que a adoção de critérios qualitativos é essencial para incentivar a adequada preservação das áreas legalmente demarcadas e o controle das demais políticas ambientais, alcançando a preservação efetiva das reservas e as melhorias sociais pretendidas pela norma.

---

<sup>136</sup> SECRETARIA DA COMUNICAÇÃO SOCIAL DO ESTADO DO TOCANTINS. Disponível em: <http://secom.to.gov.br/noticia/2012/12/19/icms-ecologico-eleva-a-receita-de-municipios-menos-desenvolvidos-economicamente/>. Acesso em 13 de janeiro de 2013.

Diante do exposto, acredita-se que o ICMS Ecológico, além de ser eficiente no estímulo à promoção e preservação do meio ambiente (quando adequadamente regulamentado e divulgado aos interessados), também pode ser uma ferramenta de transformação social, gerando renda a ser investida, em alguns casos, em áreas essenciais, como saúde, educação e saneamento básico nos municípios menos desenvolvidos que serão beneficiados por seus repasses.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ACRE. *Decreto n° 4.918, de 29 de dezembro de 2009*. Regulamenta a Lei n° 1.530, de 22 de janeiro de 2004, o qual destina 5% (cinco por cento) do ICMS arrecadado pelo Estado aos municípios que conservem a biodiversidade e executem projetos de desenvolvimento sustentáveis, saúde e educação. Disponível em: <http://www.icmsecologico.org.br/images/legislacao/leg045.pdf> Acesso em: 10 de janeiro de 2013.

AITH, Márcio. Bolsa classe média. In: *Veja.com*. Disponível em: [http://veja.abril.com.br/171208/p\\_062.shtml](http://veja.abril.com.br/171208/p_062.shtml). Acesso em 06 de dezembro de 2012.

ALONSO, Angela; COSTA, Valeriano; MACIEL, Débora. Identidade e estratégia na formação do movimento ambientalista brasileiro. *Novos estud.* - CEBRAP (79): p. 151-167, ND. 2007 Nov. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/nec/n79/08.pdf>. Acesso em 21 de novembro de 2012.

AMAPÁ. *Lei n° 322, de 23 de dezembro de 1996*. Dispõe sobre a distribuição de parcela do produto da receita dos impostos estaduais conforme disposições contidas no artigo 158 da Constituição Federal e Lei Complementar Federal n° 63/90 e outras providências. Disponível em: <http://www.icmsecologico.org.br/images/legislacao/leg048.pdf> Acesso em 10 de janeiro de 2013.

BAHIA, Gabriel Matos. Competência tributária, arrecadação efetiva e o fundo de participação dos municípios. *Âmbito Jurídico*, Rio Grande, XIV, n. 95, dez 2011. Disponível em: [http://www.ambito-juridico.com.br/site/?n\\_link=revista\\_artigos\\_leitura&artigo\\_id=10879&revista\\_caderno=26](http://www.ambito-juridico.com.br/site/?n_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=10879&revista_caderno=26). Acesso em 04 de dezembro de 2012.

BARICHELLO, Stefania Eugenia. ARAÚJO, Luiz Ernani Bonesso de. Tributação ambiental: O tributo extrafiscal como forma de proteção do meio ambiente. *Scientia Iuris*, Londrina, v. 11, 2007.

BERTI, Flávio de Azambuja. *Impostos – Extrafiscalidade e não-confisco*. Curitiba: Juruá, 2003.

BRASIL. Disponível em: <http://www.brasil.gov.br>. Acesso em 28 de novembro de 2012.

BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm). Acesso em 21 de novembro de 2012.

BRASIL. *Código Tributário Nacional*. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L5172.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L5172.htm). Acesso em 28 de novembro de 2012.

BRASIL. *Lei nº 9.393, de 19 de dezembro de 1996*. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L9393.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9393.htm). Acesso em: 07 de dezembro de 2012.

BRASIL. *Lei nº 9.605, de 12 de fevereiro de 1998*. Dispõe sobre as sanções penais e administrativas derivadas de condutas e atividades lesivas ao meio ambiente, e dá outras providências. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Leis/L9605.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L9605.htm). Acesso em 21 de novembro de 2012.

CARVALHO, Paulo de Barros. *Curso de Direito Tributário*. 22. ed. São Paulo: Saraiva, 2010.

CEARÁ. *Lei nº 14.023, de 17 de dezembro de 2007*. Modifica dispositivos da Lei nº. 12.612, de 7 de agosto de 1996, que define critérios para distribuição da parcela de receita do produto e arrecadação do Imposto Sobre Operações Relativas à Circulação de Mercadorias e sobre Prestações de Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação – ICMS, pertencente aos municípios e dá outras providências. Disponível em: <http://www.icmsecologico.org.br/images/legislacao/leg002.pdf> Acesso em 10 de janeiro de 2013.

CEARÁ. *Decreto nº 29.306, de 05 de junho de 2008*. Dispõe sobre os critérios de apuração dos índices Percentuais destinados à entrega de 25% (vinte e cinco por cento) do ICMS pertencente aos Municípios, na forma da Lei nº12.612, de 7 de agosto de 1996, alterada pela Lei nº 14.023, de 17 de dezembro de 2007, e dá outras Providências. Disponível em: <http://www.icmsecologico.org.br/images/legislacao/leg001.pdf> Acesso em 10 de janeiro de 2013.

CENTRO DE TECNOLOGIA MINERAL. *O caso Minamata*. Disponível em: [http://www.cetem.gov.br/mercurio/semiquanti/por/caso\\_minamata.htm](http://www.cetem.gov.br/mercurio/semiquanti/por/caso_minamata.htm). Acesso em 21 de novembro de 2012.



COELHO, Sacha Calmon Navarro. *Curso de Direito Tributário*. Rio de Janeiro: Forense, 2004.

ESCOLA DE EDUCAÇÃO FAZENDÁRIA. Disponível em: <http://www.esaf.fazenda.gov.br>. Acesso em 05 de dezembro de 2012.

GARCIA, Francisco José Teixeira. *A distribuição de ICMS aos municípios do espírito Santo: concentração ou desconcentração?*. 142 p. 2002. Dissertação. (Mestrado executivo em gestão empresarial). Escola Brasileira de Administração Pública. Disponível em: [http://internet.sefaz.es.gov.br/informacoes/arquivos/publicacoes/publicacao\\_01.pdf](http://internet.sefaz.es.gov.br/informacoes/arquivos/publicacoes/publicacao_01.pdf) Acesso em: 08 de janeiro de 2013.

GOIÁS. *Lei Complementar n.º 90, de 22 de dezembro de 2011*. Regulamenta o disposto no inciso III do § 1.º do artigo 107 da Constituição Estadual, acrescido pela Emenda Constitucional n.º 40, de 30 de maio de 2007, e dá outras providências. Disponível em: <http://www.icmsecologico.org.br/images/legislacao/leg079.pdf> Acesso em 11 de janeiro de 2013.

GOYOS JR., Durval de Noronha. *Tratado de defesa comercial: antidumping, compensatórias e salvaguardas*. São Paulo: Observador Legal, 2003.

GRECCO, Marco Aurélio Greco. GODOI, Marciano Seabra de. *Solidariedade social e tributação*. São Paulo: Dialética, 2005.

ICMS ECOLÓGICO. Disponível em: <http://www.icmsecologico.org.br>. Acesso em 10 de novembro de 2012.

INSTITUTO BRASILEIRO DO MEIO AMBIENTE E DOS RECURSOS NATURAIS RENOVÁVEIS. Disponível em: <http://www.ibama.gov.br>. Acesso em 19 de novembro de 2012.

INSTITUTO NATUREZA DO TOCANTINS. Disponível em: <http://naturatins.to.gov.br>. Acesso em 16 de janeiro de 2013.

INTERGOVERNMENTAL PANEL ON CLIMATE CHANGE. *Managing the risks of extreme events and disasters to advance climate change adaptation (SEREX)*. Disponível em: [http://www.ipcc-wg2.gov/SREX/images/uploads/IPCC\\_Press\\_Release\\_SREX.pdf](http://www.ipcc-wg2.gov/SREX/images/uploads/IPCC_Press_Release_SREX.pdf). Acesso em 19 de novembro de 2012.

LENZA, Pedro. *Direito Constitucional Esquematizado*. 13. ed. São Paulo: Saraiva, 2009.

LOUREIRO, Wilson. ICMS Ecológico: A consolidação de uma experiência brasileira de incentivo a conservação da biodiversidade. In: III Congresso Brasileiro de Unidades de Conservação, (1.:2002:Fortaleza). **Anais**. Fortaleza: Rede Nacional Pró-Unidades de Conservação: Fundação O Boticário de Proteção à Natureza: Associação Caatinga, 2002 1v., p. 702-712

MACEDO, Leonardo Correia Lima. *Direito Tributário no comércio internacional*. São Paulo: Aduaneiras, 2005.

MACHADO, Hugo de Britto. *Curso de Direito Tributário*. 30 ed. São Paulo: Malheiros, 2009.

MACHADO, Hugo de Britto. *A função do tributo nas ordens econômica, social e política*. 1985. 234 f. Dissertação (Mestrado em Direito). Universidade Federal do Ceará. Fortaleza.

MAGANHINI, Thais Bernardes. *Extrafiscalidade Ambiental: um instrumento de compatibilização entre o desenvolvimento econômico e o meio ambiente*. 117 p. 2007. Dissertação (Mestrado em Direito). Universidade de Marília.

MARINS, James. TEODOROVICZ, Jeferson. Extrafiscalidade socioambiental. *Revista Tributária e de Finanças Públicas*. São Paulo: ano 18, n° 90, janeiro-fevereiro de 2010.

MARTINS, Eves Gandra da Silva. *Curso de Direito Tributário*. 12. ed. São Paulo, 2010.

MATO GROSSO. *Lei Complementar n° 73, de 07 de dezembro de 2000*. Dispõe sobre os critérios de distribuição da parcela de receita do ICMS pertencente aos Municípios, de que tratam os incisos I e II do parágrafo único do art. 157 da Constituição Estadual e dá outras providências. Disponível em: <http://www.icmsecológico.org.br/images/legislacao/leg049.pdf> Acesso em: 11 de janeiro de 2013.

MATO GROSSO. *Decreto Estadual n° 2.758, de 16 de julho de 2001*. Regulamenta o artigo 8° da Lei Complementar n° 73, de 07 de dezembro de 2000, seus anexos e da outras providências. Disponível em:

<http://www.icmsecologico.org.br/images/legislacao/leg050.pdf> Acesso em: 11 de janeiro de 2013.

MATO GROSSO DO SUL. *Lei Complementar nº 077, de 07 de dezembro de 1994*. Altera a redação de dispositivo da Lei Complementar nº 57, de 4 de janeiro de 1991, e dá outras providências. Disponível em:

<http://www.icmsecologico.org.br/images/legislacao/leg007.pdf> Acesso em: 11 de janeiro de 2013.

MATO GROSSO DO SUL. *Decreto nº 10.478, de 31 de agosto de 2001*. Estabelece métodos para o rateio da parcela de receita de ICMS pertencente aos Municípios, prevista no art. 1º, III, “f” da Lei Complementar nº 57, de 4 de janeiro de 1991, com redação dada pela Lei Complementar nº 77, de 7 de dezembro de 1994, e dá outras providências. Disponível em:

<http://www.icmsecologico.org.br/images/legislacao/leg035.pdf> Acesso em 11 de janeiro de 2013.

MATO GROSSO DO SUL. *Lei Complementar nº 159, de 26 de dezembro de 2011*. Dá nova redação à alínea “f” do inciso III do art. 1º da Lei Complementar nº 57, de 4 de janeiro de 1991. Disponível em:

<http://www.icmsecologico.org.br/images/legislacao/leg080.pdf> Acesso em 11 de janeiro de 2013.

MATTHES, Rafael Antonietti. *Extrafiscalidade como instrumento de proteção ambiental no Brasil. Veredas do Direito*, Belo Horizonte, v.8. n.16. p. 47-62. Julho/Dezembro de 2011.

MEIRA, Liziane Angelotti. *Regimes aduaneiros especiais*. Porto Alegre: IOB, 2001.

MINAS GERAIS. *Lei nº 12.040, de 28 de dezembro de 1995*. Dispõe sobre a distribuição da parcela de receita do produto da arrecadação do ICMS pertencente aos Municípios, de que trata o inciso II do parágrafo único do artigo 158 da Constituição Federal, e dá outras providências. Disponível em:

<http://www.icmsecologico.org.br/images/legislacao/leg013.pdf> Acesso em: 12 de janeiro de 2013.

MINAS GERAIS. *Lei nº 18.030, de 12 de janeiro de 2009*. Dispõe sobre a distribuição da parcela da receita do produto da arrecadação do ICMS pertencente aos Municípios. Disponível em:

<http://www.icmsecologico.org.br/images/legislacao/leg041.pdf> Acesso em: 12 de janeiro de 2013.

PARAÍBA. *Lei nº 9.600, de 21 de dezembro de 2011*. Disciplina a participação dos Municípios na arrecadação do Imposto sobre a Circulação de Mercadorias - ICMS, mediante repasse ecológico, e dá outras providências. Disponível em: <http://www.icmsecologico.org.br/images/legislacao/leg078.pdf> Acesso em: 12 de janeiro de 2013.

PARANÁ. *Constituição do Estado do Paraná*. Disponível em: <http://www.legislacao.pr.gov.br/legislacao/listarAtosAno.do?action=iniciarProcesso&tipoAto=10&retiraLista=true> . Acesso em 09 de janeiro de 2013.

PARANÁ. *Lei Complementar nº 59, de 01 de outubro de 1991*. Dispõe sobre a repartição de 5% do ICMS, a que alude o art. 2º. da Lei nº. 9.491/90, aos municípios com mananciais de abastecimento e unidades de conservação ambiental, assim como adota outras providências. Disponível em: <http://www.icmsecologico.org.br/images/legislacao/leg021.pdf> Acesso em 09 de janeiro de 2013.

PARANÁ. *Lei nº 9.491, de 21 de dezembro de 1990*. Estabelece critérios para fixação dos Índices de Participação dos Municípios no produto da arrecadação do ICMS. Disponível em: <http://www.icmsecologico.org.br/images/legislacao/leg023.pdf> Acesso em: 09 de janeiro de 2013.

PERNAMBUCO. *Lei nº 11.899 de 21 de dezembro de 2000*. Redefine os critérios de distribuição da parte do ICMS que cabe aos municípios, de que trata o artigo 2º, da Lei nº 10.489, de 02 de outubro de 1990, considerando aspectos sócio-ambientais, e dá outras providências. Disponível em: <http://www.icmsecologico.org.br/images/legislacao/leg027.pdf> Acesso em: 12 de janeiro de 2013.

PERNAMBUCO. *Decreto nº 23.473, de 10 de agosto de 2001*. Regulamenta os critérios de distribuição da parcela do ICMS que cabe aos Municípios, relativos aos aspectos sócio-ambientais de que trata o inciso III do artigo 2º da Lei nº 10.489, de 02 de outubro de 1990, com a redação conferida pela Lei nº 11.899, de 21 de dezembro de 2000, e dá outras providências. Disponível em: <http://www.icmsecologico.org.br/images/legislacao/leg024.pdf> Acesso em: 12 de janeiro de 2013.

PERNAMBUCO. *Lei nº 12.432, de 29 de setembro de 2003*. Ajusta os critérios de distribuição de parte do ICMS que cabe aos Municípios, nos termos do art. 2º, da Lei nº 10.489, de 02 de outubro de 1990, com a redação da Lei nº 11.899, de 21 de dezembro de 2000, e da Lei nº 12.206, de 20 de maio de 2002. Disponível em: <http://www.icmsecologico.org.br/images/legislacao/leg029.pdf> Acesso em: 12 de janeiro de 2013.

PERNAMBUCO. *Decreto nº 25.574, de 25 de junho de 2003*. Dispõe sobre a participação das unidades de conservação previstas no art. 2º da Lei nº 10.489, de 02 de outubro de 1990, com a redação da Lei nº 12.206, de 20 de maio de 2002, na distribuição da parte do ICMS socioambiental que cabe aos Municípios. Disponível em: <http://www.icmsecologico.org.br/images/legislacao/leg025.pdf> Acesso em 12 de janeiro de 2013.

PIAUÍ. *Lei nº 5.813, de 03 de dezembro de 2008*. Cria o ICMS ecológico para beneficiar municípios que se destaquem na proteção ao meio ambiente e dá outras providências. Disponível em: <http://www.icmsecologico.org.br/images/legislacao/leg030.pdf> Acesso em: 13 de janeiro de 2013.

RIO DE JANEIRO. *Lei nº 5.100 de 04 de outubro de 2007*. Altera a lei nº 2.664, de 27 de dezembro de 1996, que trata da repartição aos municípios da parcela de 25% (vinte e cinco por cento) do produto da arrecadação do ICMS, incluindo o critério de conservação ambiental, e dá outras providências. Disponível em: <http://www.icmsecologico.org.br/images/legislacao/leg032.pdf> Acesso em: 13 de janeiro de 2013.

RIO DE JANEIRO. *Decreto nº 41.844, de 04 de maio de 2009*. Estabelece definições técnicas para alocação do percentual a ser distribuído aos municípios em função do ICMS Ecológico. Disponível em: <http://www.icmsecologico.org.br/images/legislacao/leg031.pdf> Acesso em: 13 de janeiro de 2013.

RIO GRANDE DO SUL. *Lei nº 11.038, de 14 de novembro de 1997*. Dispõe sobre a parcela do produto da arrecadação do Imposto sobre Operações Relativas à Circulação de Mercadorias e sobre Prestações de Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação (ICMS) pertencente aos municípios. Disponível em: <http://www.icmsecologico.org.br/images/legislacao/leg033.pdf> Acesso em: 13 de janeiro de 2013.

ROMEIRO, Ademar Ribeiro. Desenvolvimento sustentável: uma perspectiva econômico-ecológica. *Estud. av.*, São Paulo, v. 26, n. 74, 2012. Disponível em: [http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0103-40142012000100006&lang=pt](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0103-40142012000100006&lang=pt). Acesso em 28 de novembro de 2012.

RONDÔNIA. *Lei Complementar nº 147, de 15 de janeiro de 1996*. Altera e acrescenta dispositivos à Lei Complementar nº 115, de 14 de junho de 1994, e dá outras providências. Disponível em:

<http://www.icmsecologico.org.br/images/legislacao/leg067.pdf> Acesso em: 13 de janeiro de 2013.

SABBAG, Eduardo. *Manual de Direito Tributário*. São Paulo: Saraiva. 2009.

SÃO PAULO. *Lei nº 8.510, de 29 de dezembro de 1993*. Altera a Lei nº 3201, de 23 de dezembro de 1981, que dispõe sobre a parcela, pertencente aos municípios, do produto da arrecadação do Imposto sobre Operações Relativas à Circulação de Mercadorias e sobre Prestações de Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação - ICMS. Disponível em:

<http://www.icmsecologico.org.br/images/legislacao/leg034.pdf> Acesso em: 13 de janeiro de 2013.

SCAFF, Fernando Facury. TUPIASSU, Lise Vieira da Costa. Tributação e políticas públicas: O ICMS ecológico. *Hiléia - Revista de Direito Ambiental da Amazônia*. Manaus, ano 2, nº 2, janeiro-junho 2004. Disponível em:

<http://www.pos.uea.edu.br/data/direitoambiental/hileia/2004/2.pdf#page=15>. Acesso em 17 de dezembro de 2012.

SECRETARIA DE MEIO AMBIENTE DO ESTADO DE SÃO PAULO. Disponível em: <http://www.ambiente.sp.gov.br>. Acesso em 15 de janeiro de 2013.

SECRETARIA DO TESOUREIRO NACIONAL. Disponível em: <http://www.tesouro.gov.br>. Acesso em: 29 de novembro de 2012.

SOUSA, Roberto Mediato Cunha de. NAKAJIMA, Nelson Yoshihiro. OLIVEIRA, Edilson Batista de. ICMS Ecológico: Instrumento de gestão ambiental. *PERSPECTIVA*, Erechim. v.35, 2011.

TOCANTINS. *Lei nº 1.323 de 04 de abril de 2002*. Dispõe sobre os índices que compõem o cálculo da parcela do produto da arrecadação do ICMS pertencente aos Municípios e adota outras providências. Disponível em:

<http://www.icmsecologico.org.br/images/legislacao/leg055.pdf> Acesso em: 13 de janeiro de 2013.

TOCANTINS. *Decreto nº 1.666, de 26 de dezembro de 2002*. Regulamenta a Lei 1.323, de 4 de abril de 2002, que dispõe sobre os índices que compõem o cálculo da parcela do produto da arrecadação do ICMS pertencentes aos Municípios.

Disponível em: <http://www.icmsecologico.org.br/images/legislacao/leg058.pdf> Acesso em: 13 de janeiro de 2013.

UNITED NATIONS ENVIRONMENT PROGRAMME. Disponível em:  
<http://www.unep.org>. Acesso em 21 de novembro de 2012.

WAINER, Ann Helen. *Legislação ambiental brasileira: subsídios para a história do direito*. Rio de Janeiro: Forense, 1991.