

**A IMPORTÂNCIA DO ICMS ECOLÓGICO COMO INSTRUMENTO DE  
COMPENSAÇÃO FINANCEIRA NA APLICAÇÃO DO PRINCÍPIO  
PROTECTOR - RECEBEDOR**

**WILCA BARBOSA HEMPEL; MARIA IRLES DE OLIVEIRA MAYORGA;  
MARIZETE DANTAS DE AQUINO; NÁJILA REJANE ALENCAR JULIÃO  
CABRAL;**

**UFC**

**FORTALEZA - CE - BRASIL**

**wilcabh@terra.com.br**

**APRESENTAÇÃO SEM PRESENÇA DE DEBATEDOR**

**AGRICULTURA, MEIO AMBIENTE E DESENVOLVIMENTO  
SUSTENTÁVEL**

**Princípios e Instrumentos de Política Ambiental Pública no Brasil**

A Constituição de 1988, na visão de Nalini (2003), é um marco a partir do qual o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado passou a ser *um direito fundamental* de todos os brasileiros e como direito *fundamental*, dele não se pode abrir mão. O mesmo autor cita Mirra (1994), juiz e ambientalista, no trecho em que diz:

estabeleceu-se, por via de conseqüência, um dever não apenas moral, como também jurídico e de natureza constitucional, para as gerações atuais de transmitir esse patrimônio ambiental às gerações que nos sucederem e nas melhores condições do ponto de vista do equilíbrio ecológico.

Ainda segundo Nalini (2003), no que se refere à natureza, “o governo não tem mera *discricionariedade*. Ou seja, não lhe é dado optar entre defender ou não o ambiente: a Constituição lhe impõe essa obrigatória política pública”. Ao cidadão compete o direito de acionar o estado para cumprir essa obrigação tendo o dever, no entanto, de cumprir a sua parte no tocante à proteção ambiental.

Já Camargo (2003, p. 318) nos lembra que é fundamental atentarmos para o que considera como a mais importante das lições que a ecologia e a sociologia nos oferecem a partir do apogeu da sociedade industrial e do seu consumismo “sem medida e desenfreado”:

na Natureza como na sociedade existe uma teia visível e invisível de interdependências e relacionamentos através dos quais mudanças em uma determinada área se propagam às demais, provocando reações em cadeia de conseqüências imprevisíveis.

Assim, para que possamos reverter distorções graves que impliquem em “uso abusivo e sem reposição dos recursos naturais e à degradação física e social do meio ambiente”, Camargo (2003, p. 318) orienta no sentido de que sejam imaginadas

“soluções articuladas no espaço de um mesmo território, que possam corrigir estas disfunções mobilizando todos os recursos econômicos e de infra-estrutura, além dos recursos humanos e sociais disponíveis”.

“Os princípios do direito ambiental têm como finalidade genérica a proteção à vida e a garantia de um padrão de existência decente e digno, para a presente geração e para as futuras” (ARAÚJO et al, 2003, p. 75).

A Constituição de 1988 foi a primeira Constituição Federal Brasileira a inserir em seu bojo, a questão ambiental, reservando para isso um capítulo específico (Capítulo VI) contido no Título VIII, “Da Ordem Social”.

Segundo Figueiredo (2005), inúmeros princípios ambientais, expressos ou implícitos, estão incluídos no texto constitucional. O autor cita os seguintes:

- 1) Princípio do direito humano fundamental: segundo o qual o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado é um direito relacionado diretamente à vida e ao seu exercício pleno;
- 2) Princípio da supremacia do interesse público na proteção do meio ambiente em relação aos interesses privados: mostra que o Poder Público está em situação de autoridade e comando sobre os particulares, como condição indispensável para que possa gerir os interesses públicos. Nesse caso, a autoridade pública deve cuidar, zelar, curar e defender o bem ambiental, bem da coletividade, da sociedade, da comunidade;
- 3) Princípio da indisponibilidade do interesse público na proteção de meio ambiente: indica o dever do Estado e dos particulares de não só preservar o meio ambiente, mas de compreender a sua característica de indisponibilidade;
- 4) Princípio da obrigatoriedade da intervenção estatal: é o princípio operacional que garante a enunciada proteção constitucional, sem a qual, o ambiente ficaria totalmente fragilizado;
- 5) Princípio da prevenção ou precaução: por seu intermédio, devem ser utilizados todos os instrumentos jurídicos aptos à defesa e preservação do meio ambiente;
- 6) Princípio do desenvolvimento sustentado: por meio do qual, quer-se preservar os recursos naturais de forma que sua exploração atenda à necessidade presente sem que sejam exauridos ou que fiquem comprometidos, para as gerações futuras.

Segundo o autor, há ainda quem identifique a existência de vários outros princípios tais como: o princípio da proteção da biodiversidade, o princípio da defesa do meio ambiente, o princípio da responsabilização pelo dano ambiental, e tantos outros.

De acordo com Araújo et al (2003), os princípios da Política Nacional do Meio Ambiente são a implementação dos princípios referentes à Política Global do Meio Ambiente, formulados na Conferência de Estocolmo de 1972 e ampliados na Eco-92, e que são adaptados à realidade cultural e social de cada país.

Para os autores, na nossa Constituição, os princípios da política global estão inseridos no Art. 225 e são: princípio do desenvolvimento sustentável, princípio da prevenção, princípio da participação, princípio da ubiquidade e princípio do poluidor-pagador.

O Princípio do Poluidor Pagador (PPP) nasceu como princípio econômico na década de 70 e com o decorrer do tempo passou a princípio jurídico, tornando-se um

princípio geral do direito ambiental reconhecido, inclusive, como princípio geral no âmbito do direito internacional em 1992 na Convenção de Helsinque (RIBAS, 2005).

Ribas (2005) acrescenta que a aplicação do PPP significa que o Estado cobra do poluidor em razão de sua atividade poluidora, de forma a que ele assuma financeiramente, o equivalente aos custos dos serviços públicos necessários à preservação e recuperação dos ambientes que ele poluiu.

Entretanto, ainda não existe uma definição precisa do princípio, por falta de uma clara determinação dos custos ambientais e a definição de quem sejam efetivamente os poluidores.

Merico (2002) considera que os instrumentos de política ambiental pública no Brasil classificam-se em: instrumentos de comando e controle, instrumentos voluntários, gastos governamentais e instrumentos econômicos. Sobre eles o autor assim se manifesta:

- a) Instrumentos de comando e controle: envolvem basicamente a aplicação da legislação ambiental (comando) e a fiscalização e monitoramento (controle) da qualidade ambiental. É a maneira mais tradicional de implementar a política ambiental e pode ter suas atividades potencializadas através de ação conjunta com o Ministério Público.
- b) Instrumentos voluntários: são utilizados pelo Poder Público para induzir processos de transformação da sociedade através de mudanças comportamentais e de mercado, fortalecimento da sociedade civil e mudanças produtivas. Um interessante mecanismo voluntário é a certificação ambiental: o poder público, em parceria com outras instituições, pode contribuir muito na estruturação de programas com estes objetivos. A Agenda 21 é também um instrumento voluntário. Nela devem ser fixados, pela própria sociedade, quais as principais ações que o poder público, a sociedade civil e as empresas deverão adotar para aproximar a cidade de padrões sustentáveis.
- c) Gastos Governamentais: envolvem as atividades que o governo estabelece como importantes e prioritárias para canalizar seus esforços e recursos. Pode-se citar: criação de unidades de conservação, programas de manejo sustentável de recursos florestais e o controle da poluição em suas diversas formas.
- d) Instrumentos Econômicos: a aplicação de mecanismos econômicos na gestão ambiental é algo promissor e está relacionado à internalização de custos ambientais. Tanto pode ser baseado na adoção do princípio protetor-recebedor, como incentivos para detentores de áreas preservadas, como no princípio do poluidor-pagador, como a taxação de atividades com fortes impactos ambientais.

Já na opinião de João (2004), a política ambiental nacional e a internacional vêm utilizando diversos instrumentos tais como: regulamentações para utilização de recursos naturais e para emissões, taxações das emissões, taxação de produtos que utilizam poluentes, permissões de poluição, bolhas de poluição, permissões de extração e manejo, pagamentos pela redução de emissões, pagamentos pelo direito de poluir, rótulos “verdes”, educação ambiental, dentre inúmeros outros, com o objetivo de alcançar a sustentabilidade. Para João (2004), a literatura agrupa esses instrumentos em duas classes distintas: o sistema regulatório e o sistema de incentivos.

a) sistema regulatório – também conhecido como instrumento de Comando e Controle (CEC). “São os mais difundidos no planeta e se caracterizam pela regulação

direta da utilização de recursos naturais, tendo como objetivo principal induzir uma mudança de comportamento individual” (JOÃO, 2004, p. 62).

Estes instrumentos têm como característica principal tratar o sujeito da ação como alguém potencialmente capaz de cometer delitos e a eles são submetidas regras que, se não cumpridas, implicam em multas e processos judiciais.

b) sistema de incentivos – é caracterizado por induzir mudanças de comportamento dos agentes em relação ao meio ambiente. Na visão da Economia Ecológica, esses instrumentos são responsáveis por corrigir falhas de mercado e seguem o princípio da precaução. Os mais comuns são as taxas, os subsídios, o sistema de depósito reembolso e a criação de mercados.

Segundo João (2004), os instrumentos econômicos apresentam características que bem os diferenciam dos instrumentos regulatórios:

- a) existência de estímulo financeiro;
- b) possibilidade de ação voluntária e
- c) intenção de, direta ou indiretamente, melhorar a qualidade ambiental.

Para Fraguío (1995), os instrumentos econômicos para a proteção do meio ambiente podem ser caracterizados como aqueles instrumentos que proporcionam incentivos monetários ou financeiros para a ação “voluntária” dos agentes responsáveis, com o propósito de melhorar a qualidade ambiental.

Sob o ponto de vista de Motta e Young (1997), os instrumentos econômicos podem ser considerados como alternativas eficientes e ambientalmente eficazes, utilizadas para complementarem as abordagens estritas do “comando e controle”. Os custos sociais de controle ambiental podem ser reduzidos, em razão dos incentivos fornecidos para o controle da poluição ou de outros danos ambientais. Os governos locais passam a ter mais receitas fiscais, porém os custos administrativos podem ser aumentados, em razão de atividades tais como fiscalização ou monitoramento, que implicam em esforços adicionais da administração.

De acordo com Yoshida (2005, p. 560),

As políticas ambientais devem se valer mais incisivamente dos instrumentos tributários e econômico-financeiros, com o objetivo primordial de incentivar a observância de seus princípios e preceitos, e preferencialmente no âmbito da prevenção. Não basta, para a efetiva reversão do preocupante quadro de degradação ambiental em escala global, perfilhar a lógica do princípio poluidor-pagador, baseada na imposição de pesados ônus ao poluidor e ao degradador como forma de desestímulo.

.....  
.....Embora a legislação ambiental brasileira tenha um cunho marcadamente protetivo-repressivo, devem ser introduzidas cada vez mais técnicas de estímulo (facilitação ou atribuição de incentivos), privilegiando-se o controle ativo, que se preocupa em favorecer as ações vantajosas mais do que desfavorecer as ações nocivas ao meio ambiente. Os estímulos e incentivos tributários e econômicos em geral são anteriores ou concomitantes à degradação ambiental e, desse modo, são menos onerosos que corrigi-la posteriormente.

Observa-se que na política ambiental do Brasil, há uma propensão à utilização de instrumentos econômicos como uma abordagem complementar e mais eficiente do que os tradicionais instrumentos de comando e controle, aplicados no mundo inteiro. Afinal,

em situações em que prevalece a escassez de recursos financeiros, a disposição a receber é mais alta do que a disposição a pagar.

O Princípio do Protetor Recebedor defende que o agente público ou privado que de alguma forma protege um bem natural que reverte em benefício da comunidade, deve receber uma compensação financeira como incentivo pelo serviço prestado. Esse Princípio serve de incentivo econômico a quem protege áreas e representa um símbolo de justiça econômica no momento que valoriza os serviços ambientais prestados, remunerando esse serviço; parte do pressuposto que se tem valor econômico, é justo que se receba por ele (RIBEIRO, 1998).

Conforme defendido por Túlio Rosembuj (*apud* Tupiassu 2004, p. 503),

Um corolário lógico e necessário do princípio do poluidor-pagador é seu exato inverso: todos os que criam, por sua conduta, específicas situações de conservação ambiental, beneficiando a todos, devem receber uma justa compensação, devendo-se reconhecer as externalidades positivas daqueles cujo comportamento ambiental reduz os gastos públicos e traz proveitos para toda a coletividade.

Dentre alguns exemplos de aplicação do Princípio Protetor-Recebedor ou Princípio do Protetor-Beneficiário, pode-se citar o IPTU, como valioso aliado na conservação e preservação do patrimônio cultural e da paisagem urbana do país, por meio da concessão de isenções e incentivos aos proprietários de imóveis protegidos. Cita-se também a isenção do ITR para as áreas de floresta nativa e outras consideradas de preservação permanente e para os proprietários de Reservas Particulares do Patrimônio Natural (RPPNs); isenta-se também desse imposto a chamada reserva legal, onde o corte de árvores é proibido. (ARAÚJO et al., 2003).

Ainda com relação a possíveis aplicações do Princípio Protetor-Recebedor, Araújo et al. (2003) lembram que o IPVA pode ser utilizado como instrumento de incentivo à proteção ambiental, com a concessão de isenções e redução de alíquotas, beneficiando os proprietários de veículos “ecologicamente corretos”. O IPI, por sua vez, é outro tributo que pode ser utilizado para proteger o meio ambiente; basta apenas que as alíquotas sejam graduadas de acordo com as melhorias introduzidas e os benefícios ambientais promovidos pelas empresas fabricantes. Essa redução das alíquotas poderá influenciar na decisão do consumidor não somente pelo atrativo financeiro, mas também pelo conceito positivo da preocupação ambiental da empresa.

O uso de instrumentos econômicos na gestão ambiental pode mitigar fatores indutores de perdas de biodiversidade.

Tupiassu (2004) lembra que o fornecimento de compensação financeira em contrapartida à não degradação é também uma das maneiras de se utilizar instrumentos econômicos com finalidade ambiental, suprimindo a demanda de recursos para o desenvolvimento sustentável e incentivando as políticas preservacionistas.

Sob o ponto de vista da citada autora, no que se refere à conformidade com os princípios informadores do sistema financeiro e tributário nacional, a adequação dos instrumentos econômicos já existentes, sem aumentar a carga tributária a que é submetida a população, representa uma das mais convenientes opções de financiamento das políticas ambientais no contexto atual.

Apesar de tanto o prêmio como a punição conduzirem à reação a uma determinada conduta, a possibilidade de obtenção de um prêmio produz maior motivação no acatamento da norma do que a intimidação produzida pela ameaça de uma penalidade.

Para Motta e Young (1997, p. 5), o uso de instrumentos econômicos (IEs) na gestão ambiental “requer esforços em três áreas: coerência macroeconômica, adequação legal e capacidade técnica. Estas três áreas dependem, contudo, da capacidade institucional do setor de gestão ambiental. É neste contexto que o uso de IEs tem que ser desenvolvido”.

Para os supramencionados autores, a adoção de instrumentos econômicos em um novo cenário, onde o Estado está tendo seu papel reformulado, parece que foi rapidamente aceita. O uso dos instrumentos econômicos é, agora, de alta prioridade na gestão ambiental em todo o Brasil, aonde a consciência ambiental vem aumentando em razão da democratização, da pressão internacional e das consequências ambientais da rápida industrialização e urbanização.

### **O ICMS Ecológico: Histórico, Características e Aspectos Legais**

No Brasil, a história dos tributos teve início em 1500, com a chegada dos portugueses. No entanto, a cobrança na forma de impostos somente ocorreu depois que o Brasil foi dividido em Capitânicas Hereditárias, entre 1534 e 1536, quando a Coroa portuguesa fez as doações a pequenos fidalgos, a soldados que se haviam destacado ou a funcionários ligados à administração colonial. A Coroa ficaria com o monopólio do comércio do pau-brasil, das especiarias e das chamadas drogas do sertão, assim também com o “quinto” dos metais e pedras preciosas que fossem encontrados, enquanto à Igreja caberia o dízimo de todos os produtos. Ao governo local seria entregue a vigésima parte dos rendimentos da exploração do pau-brasil e da pesca (SILVA et al, 2000).

Quando nas décadas iniciais do século XVIII as primeiras grandes descobertas de jazidas auríferas se processaram na colônia, o governo português criou pela primeira vez regulamentações fiscais, com a finalidade precípua de dirigir a mineração, fiscalizá-la e cobrar tributo, através da Intendência de Minas. O “quinto” como assim foi denominado este tributo, correspondia à 5ª parte de todo o ouro extraído, que deveria ir para os cofres da coroa portuguesa. Mas os descaminhos tornaram-se evidentes, forçando a Fazenda Real a tomar outras providências com o intuito de proteger seus interesses. Procedeu-se então à “derrama”, medida coercitiva onde toda a população, mineradora ou não, contribuía de alguma forma para suprir as deficiências na arrecadação do quinto estipulado, decorrentes da sonegação. Criavam-se impostos especiais sobre o comércio, escravos, casas de negócio, trânsito pelas estradas, etc. De acordo com Barbosa (2003), a “derrama” foi a causa imediata da Inconfidência Mineira de 1789.

Passaram-se os anos, e os cidadãos continuam cada vez mais sujeitos às constantes “derramas”. O Governo necessita de eficácia na arrecadação tributária para fazer face às despesas orçamentárias e assim promover o bem-estar da população por meio da execução de programas sociais e de aceleração do desenvolvimento econômico. Por outro lado, a sonegação continua existindo, em menor escala para uns e em maior escala para outros. Resultado: uma carga tributária sem equivalente na história é imposta a todos, indiscriminadamente, tal como na histórica “derrama”, para suprir as necessidades da política monetária e fiscal (HEMPEL, 1984).

Impostos sobre venda ou sobre a circulação de mercadorias em feiras, mercados, vias de transportes etc. existem desde muitos séculos, mas a implantação moderna no

Brasil somente ocorreu após a vigência da Lei nº 4.625 de 31 de dezembro de 1922, que criou o Imposto sobre Vendas Mercantis (BALEEIRO, 1970).

O movimento revolucionário de 1930 provocou profundas transformações no Estado, tendo surgido então a “Nova República”. Para Aragão (1993), àquela época tudo o que era considerado antigo “exalava odores de corrupção”, dos procedimentos individuais ou particulares aos diversos setores da administração pública, urgindo mudanças de caráter estrutural.

A Constituição de 1934 aumentou a abrangência do Imposto sobre Vendas Mercantis, que deixou de ser apenas para as “vendas mercantis” e passou a ser também para as “consignações”, estendendo-se aos produtores em geral, inclusive os agrícolas. O Imposto de Vendas e Consignações só entrou em execução a partir de 1936, quando passou a representar a receita fundamental dos Estados-membros (BALEEIRO, 1970).

No governo do Presidente Castelo Branco (1964 – 1967) reformulou-se o Sistema Tributário Nacional e criou-se o Imposto sobre a Circulação de Mercadorias – ICM. Segundo Mello et al (1993), esta mudança foi considerada avançada para sua época, pois introduzia o imposto sobre valor adicionado no Brasil, ao mesmo tempo em que ele era adotado, também, nos países europeus.

Na reforma tributária implementada pela Constituição de 1988, elaborada por uma Assembléia Constituinte e promulgada no governo José Sarney, o ICM foi transformado em Imposto sobre Operações relativas à Circulação de Mercadorias e sobre Prestação de Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação – ICMS. Para Mello, Toledo e Mello (1993), o ICMS passou a ser o “resultado da fusão do ICM de competência estadual com cinco impostos, anteriormente de competência federal, ampliando portanto a base de cálculo do antigo ICM e passando por várias alterações de ordem jurídica”.

No Ceará, esse imposto teve como ponto de apoio a Lei nº 11.350, sancionada em 27 de janeiro de 1989, e o seu Regulamento, consubstanciado no Decreto nº 21.219 de 18 de janeiro de 1991 (ARAGÃO, 1993).

Para atingir sua finalidade de promover o bem comum, o Estado exerce funções para cujo custeio precisa de recursos financeiros ou receitas. As receitas do Estado provêm de atividades econômico-privadas dos entes públicos, de monopólios, de empréstimos, e principalmente da imposição tributária (NOGUEIRA, 1989).

Ainda segundo o mesmo autor, o direito de tributar decorre do poder de império do Estado, pelo qual pode fazer “derivar” para seus cofres uma parcela do patrimônio das pessoas sujeitas à sua jurisdição e que são chamadas “receitas derivadas” ou tributos, divididos em impostos, taxas e contribuições.

Imposto é o tributo cuja obrigação tem por fato gerador uma situação independente de qualquer atividade estatal específica, relativa ao contribuinte. Essa é a definição do Art. 16 do Código Tributário Nacional - CTN. Logo, o Estado não precisa criar nenhum serviço nem dispor de qualquer atividade especial para oferecer ao contribuinte em troca do que este irá pagar, pois não há, no imposto, a contrapartida.

Para Baleeiro (1970, p. 117), essa definição encerra um conceito puramente jurídico, mas que coincide com a noção teórica, que considera o imposto como uma:

[...] prestação de dinheiro que, para fins de interesse coletivo, uma Pessoa Jurídica de Direito Público, por lei, exige coativamente de quantos lhe estão sujeitos e têm capacidade contributiva, sem que lhes assegure qualquer vantagem ou serviço específico em retribuição desse pagamento.

No entanto, não se pode deixar de citar Maurice Duverger (1960, apud Nogueira, 1989, p. 188) no trecho retirado de seu livro *Institutions financières*, que diz:

[...] para este Estado moderno, as finanças públicas não são apenas um meio de assegurar a cobertura de suas despesas de administração; mas também, e sobretudo, constituem um meio de intervir na vida social, de exercer uma pressão sobre os cidadãos, para organizar o conjunto da nação.

Dentro do sistema tributário, atribui-se relevância à distinção usual entre *imposto direto* e *imposto indireto*. O *imposto direto* gradua diretamente a soma devida por um contribuinte, de conformidade com sua capacidade contributiva tendo como exemplo típico o Imposto de Renda. Já o *imposto indireto*, diferentemente, associa o ônus tributário a um evento jurídico ou material e não dispõe de um parâmetro direto para apurar a capacidade econômica do contribuinte; o Imposto sobre os Produtos Industrializados – IPI, é um exemplo (NOGUEIRA, 1989).

O Imposto sobre Operações relativas à Circulação de Mercadorias e sobre Prestações de Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação (ICMS) é um imposto indireto, de grande relevância, por ser o tributo que mais gera arrecadação para os Estados e Distrito Federal, além de ser responsável por parte significativa da receita tributária de muitos municípios brasileiros. Segundo a Federação Nacional do Fisco Estadual (FENAFISCO), o ICMS representa mais de 90% da receita própria dos Estados.

No ICMS, o valor a ser pago resulta de uma porcentagem fixada em lei, para ser aplicada sobre o valor da operação a ser tributada, integrando o preço da mercadoria. É, portanto o consumidor final, quem paga efetivamente o tributo. A grande maioria da população desconhece o tributo que é pago, embutido no preço das mercadorias e na aquisição de serviços, e, muitas vezes, se ilude achando que são os empresários e prestadores de serviços os que arcam com a onerosa carga tributária.

O ICMS é regido por 27 leis e possui regras próprias em cada unidade da federação (BARBOSA, 2003). Representa o principal tributo estadual e seu recolhimento, na maioria dos Estados, é responsável pela parcela majoritária da formação da receita com a qual se suprem as necessidades administrativas, de investimentos e de pagamentos de financiamentos auferidos. De forma bastante simplista, pode-se dizer que a forma de aplicação do ICMS acompanha o fluxo de formação de bens ou de serviços no seio da sociedade, isto é, incide sobre o valor agregado de cada produto presente em uma linha contínua de produção industrial ou de execução de um determinado serviço ou de uma atividade comercial, até completar-se este fluxo, no momento em que ocorre a venda do produto ao consumidor final ou finda a prestação do serviço.

As políticas adotadas pelos Estados vêm ocasionando aumentos nas alíquotas dos produtos e serviços essenciais ao consumo, tais como combustível, telecomunicação e energia elétrica (BARBOSA, 2003). As alíquotas do ICMS em vigor no estado do Ceará à data da elaboração do presente trabalho, de acordo com o Art. 55 do Decreto nº 24.569 de 31 de julho de 1997 – que “*Consolida e regulamenta a legislação do Imposto sobre Operações relativas à Circulação de Mercadorias e sobre Prestações de Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação (ICMS), e dá outras providências*”, são:

I – nas operações internas:

a) 25% (vinte e cinco por cento), para bebida alcoólica, arma e munições, fogs de artifício, fumo, cigarro e demais artigos de tabacaria, energia elétrica,



jóia, ultraleve e asa-delta, gasolina, querosene para aeronave, óleo diesel, álcool anidro e hidratado para fins combustíveis;

b) 17% (dezessete por cento) para as demais mercadorias;

c) 12% (doze por cento), para os produtos de informática de que trata o artigo 641, contadores de líquido e medidor digital de vazão.

II – nas prestações internas:

a) 25% (vinte e cinco por cento), para serviços de comunicação;

b) 17% (dezessete por cento), para serviço de transporte intermunicipal;

c) 12% (doze por cento), para a prestação de serviço de transporte aéreo.

III – na operação e prestação interestadual:

a) 4% (quatro por cento), na prestação de serviço de transporte aéreo;

b) 12% (doze por cento), nas demais operações e prestações.

Barbosa (2003) lembra que os contribuintes de direito - comerciantes, banqueiros, industriais, profissionais liberais - na realidade repassam o ônus tributário ao contribuinte-consumidor final da mercadoria ou serviço, desonerando-se do tributo. É o que se chama de repercussão ou translação do tributo. São esses contribuintes de direito, repassadores da carga tributária, os maiores queixosos do gravame que é descarregado sobre a sua clientela.

Segundo estudos realizados pelo Instituto Brasileiro de Planejamento Tributário (IBDT) e pela Associação Brasileira de Defesa do Contribuinte (ABDC), a carga tributária imposta às empresas e aos cidadãos do nosso país é a 3ª maior do mundo (35,45% do PIB), perdendo apenas para a Suécia (47%) e para a Alemanha (36,7%). O ICMS é hoje o tributo de maior arrecadação individual, seguido do INSS e Imposto de Renda (IBPT, 2004).

Atualmente o ICMS do Estado do Ceará encontra seu respaldo jurídico desde sua fonte constitucional, ou seja, o Sistema Tributário Nacional (CF – Constituição Federal de 1988, arts. 145 a 156), às normas gerais de Direito Tributário (CTN – Código Tributário Nacional), à Lei Complementar 87/86, que disciplina normas gerais do ICMS, chegando à Lei Ordinária Estadual nº 12.670/96, que dispõe sobre este tributo no Ceará e, finalmente, o Regulamento do ICMS (Decreto nº 24.569/97), que consolidou, num só texto, todos os decretos relativos ao Imposto no estado do Ceará, até julho de 1997. Inúmeros dispositivos ali constantes foram modificados ou derogados até os dias de hoje, sem que o ICMS, no entanto, tenha perdido a sua essência básica.

No Ceará, tem havido variação positiva na arrecadação do ICMS, no período de 1998 a 2004, conforme expressam a Tabela 4 e a Figura 10 seguintes:

TABELA 4 – Arrecadação Total do ICMS no Ceará, de 1998 a 2004

Ano	Valor (R\$)
1998	1.347.680.940,98
1999	1.527.714.348,86
2000	1.867.769.374,74
2001	2.121.415.826,30
2002	2.423.268.265,99
2003	2.633.552.518,11
2004	2.994.507.835,79

Fonte: SEFAZ

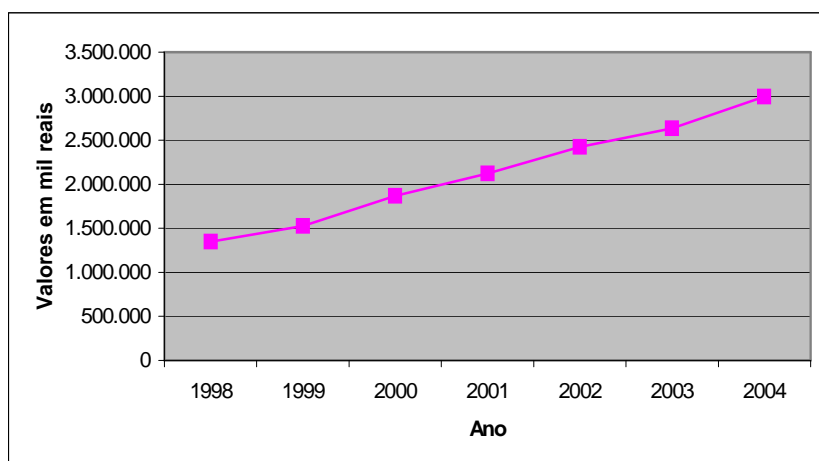


FIGURA 10 – Evolução da Arrecadação do ICMS no Estado do Ceará (1998 a 2004)

Fonte: Adaptado - Secretaria da Fazenda do Estado do Ceará (SEFAZ)

Para Mendes<sup>4</sup>, “nossa obstinação, da equipe e da organização, está apontada para um desempenho positivo sempre crescente, convencidos de que o futuro almejado tem as raízes solidamente fincadas no presente que construímos”.

A Constituição Federal de 1988, em seu artigo 158, determina que da arrecadação do ICMS:

- $\frac{3}{4}$  (75%) no mínimo, sejam destinados ao Estado para sua manutenção e investimentos;
- $\frac{1}{4}$  (25%) sejam distribuídos entre os municípios.

Transformando estes 25% que são distribuídos aos municípios em 100%, tem-se:

- $\frac{3}{4}$  (75%), no mínimo, devem ser distribuídos de acordo com um índice denominado VAF (Valor Adicionado Fiscal). De maneira simplificada, VAF corresponde, para cada município, a média do valor das mercadorias saídas, acrescido do valor das prestações de serviços, deduzido o valor das mercadorias entradas, em cada ano civil;
- $\frac{1}{4}$  (25%) devem ser distribuídos de acordo com critérios fixados por Lei Estadual.

Essa prerrogativa permite que o Estado exerça influência nas prioridades dos municípios, incentivando certas atividades e desencorajando outras. É relevante, sendo utilizado inclusive como fundamentação para a criação e instituição do chamado ICMS Ecológico, que será abordado mais adiante.

A regra, no que se refere ao comprometimento dos  $\frac{3}{4}$  dos recursos de acordo com o critério do valor adicionado (se um município isoladamente é responsável por 10% da arrecadação do ICMS no Estado, ele terá direito a 10% do volume de recursos

<sup>4</sup> José Maria Martins Mendes é Secretário Estadual da Fazenda. **Equilíbrio sem retórica**. Sefaz Novo Tempo, Fortaleza – Ceará. Dezembro/2005 a Janeiro/2006. Ano XII – nº 77 e 78.

repassados) “é concentradora de renda, pois prioriza o repasse dos recursos para os municípios mais ricos, o que faz aumentar sua concentração de riquezas e a distância entre municípios ricos e pobres” (ROCCO, 2004, p. 271).

Nesse sentido, Scaff e Tupiassu (2005, p. 734) assim se posicionam:

[...] os municípios que se dedicam ao desenvolvimento econômico em detrimento da preservação ambiental são aquilatados com maior quantidade de repasses financeiros, pois têm mais possibilidade de gerar receitas em função da circulação de mercadorias. Por outro lado, aqueles que arcam com a responsabilidade de preservar o bem natural, trazendo externalidades positivas que beneficiam a todos, têm restrições em sua capacidade de desenvolvimento econômico e, conseqüentemente, recebem menos repasses financeiros por contarem com uma menor circulação de mercadorias e serviços. Esta lógica necessariamente deve ser alterada, pois não dá conta da dinâmica da realidade e, principalmente, não se conforma com a proteção constitucional conferida ao meio ambiente [...].

No Ceará, a Lei n.º 12.612 de 07 de agosto de 1996 define os critérios para distribuição da parcela de receita do produto da arrecadação do ICMS pertencente aos Municípios, sendo:

- 75% (setenta e cinco por cento) distribuídos com referencia ao Valor Adicionado Fiscal;
- 5% (cinco por cento) conforme relação existente entre a população do Município e a população total do Estado;
- 12,5% (doze e meio por cento) relacionado às despesas realizadas pelo Município na manutenção e desenvolvimento do ensino;
- 7,5% (sete e meio por cento) a ser distribuído equitativamente para todos os Municípios.

Como funciona a distribuição do ICMS no Estado do Ceará, hoje:

**Total arrecadado pelo estado:**  
75% ficam com o estado  
25% vão para os municípios

**Total repassado ao município:**  
75% segundo a arrecadação do município e  
25% de acordo com a Lei nº 12.612/96



Como órgão arrecadador e fiscalizador, à Secretaria da Fazenda do Estado do Ceará é atribuída a missão institucional de captar recursos financeiros para atender às demandas da sociedade. A ela compete:

- auxiliar diretamente e indiretamente o Governador na formulação da política econômico-tributária do Estado;
- realizar a administração fazendária pública ;
- dirigir, superintender, orientar e coordenar as atividades de arrecadação, tributação, fiscalização e controle dos tributos e demais rendas do erário ;
- gerenciar o sistema da Dívida Pública Estadual;

- elaborar, em conjunto com a Secretaria de Planejamento e Coordenação, o planejamento financeiro do Estado;
- administrar o fluxo de caixa de todos os recursos do Estado e desembolso dos pagamentos;
- gerenciar o sistema de execução orçamentária financeira e contábil-patrimonial dos Órgãos e Entidades da Administração Estadual;
- superintender e coordenar a execução de atividades correlatas na Administração Direta e Indireta;
- exercer outras atribuições necessárias ao cumprimento de suas finalidades nos termos do Regulamento.

Se o mundo hoje se encontra em momento tão difícil de sustentabilidade ambiental, e se buscam formas alternativas para o seu amparo e proteção, por que não fazer do próprio ICMS uma das suas bases de sustentabilidade? Tudo é apenas uma questão de redistribuição, sem nenhum acréscimo à carga tributária hoje existente.

Na visão de Araújo et al (2003), o ICMS Ecológico foi criado a partir da necessidade das administrações públicas de encontrarem alternativas para o desenvolvimento de atividades econômicas clássicas, em decorrência das regras de proteção ambiental que impõem significativas restrições ao uso de áreas consideradas protegidas.

A filosofia do ICMS Ecológico está pautada no Princípio do Protetor-Recebedor. Segundo Ribeiro (1998, p. 2),

Aqueles que limpam, recebem, aqueles que permanecem sujando o ambiente, perdem dinheiro para os que limpam. As municipalidades que não investem em saneamento não recebem o recurso: trata-se do Princípio Poluidor-Não-Recebedor.

A gestão ambiental nos países em que existe abundância de recursos aplica o Princípio Usuário-Poluidor-Pagador, que ainda não é usual em países com escassez financeira. Em situações de pobreza, é preciso virar pelo avesso aquele conceito e aplicar os princípios Protetor-Recebedor e Não-Poluidor-Recebedor, que fundamentam esse tipo de incentivo e mostram-se eficazes na realidade concreta de sociedades que precisam resolver as carências de infraestrutura de saneamento.

Ao ICMS Ecológico são atribuídas duas funções primordiais: a compensatória e a incentivadora (BENSUSAN, 2002).

A Função Compensatória beneficia os municípios que sofrem limitações quanto ao gerenciamento de seus territórios, em função da existência de Unidades de Conservação ou áreas com restrições de uso. Esses municípios geralmente recebem menos dinheiro quando da repartição feita pelo estado, pois normalmente têm menos atividades geradoras de arrecadação do ICMS (comércio, indústria e serviços).

A Função Incentivadora atua como incentivo aos municípios, despertando o interesse em criar ou ampliar áreas de conservação ou outros critérios relevantes para o ICMS Ecológico, inclusive quanto aos aspectos qualitativos.

De acordo com Loureiro (2002, p. 53), o ICMS Ecológico “nascido sob a égide da compensação” evoluiu, “transformando-se em mecanismo de incentivo à conservação ambiental, o que mais o caracteriza, representando uma promissora alternativa na composição dos instrumentos de política pública para a conservação ambiental no Brasil”.

A conservação ambiental é o critério mais utilizado na repartição dos recursos financeiros a que os municípios têm direito, a partir do redimensionamento do ICMS e da conseqüente criação do ICMS Ecológico.

A expressão ICMS Ecológico por Biodiversidade ou na Biodiversidade tem sido utilizada, “considerando que as unidades de conservação consistem no mais eficaz depositário da biodiversidade e que, no caso paranaense, o ICMS Ecológico leva em conta, além destas, os espaços protegidos que visam facilitar a sua conexão” (LOUREIRO, 2002, p. 55).

A Tabela 5 a seguir mostra os diversos critérios utilizados pelos estados que já implementaram o ICMS Ecológico, o ano de aprovação da lei e os respectivos percentuais considerados, que variam em função das peculiaridades de cada região.

Tabela 5 – ICMS Ecológico nos Estados Brasileiros e os Critérios de Redistribuição

<b>DESTINAÇÃO DO ICMS ECOLÓGICO</b>			
<b>Estado</b>	<b>Ano</b>	<b>Critério</b>	<b>Participação</b>
<b>Paraná</b>	1991	Unidades de Conservação Ambiental	2,5%
		Mananciais de abastecimento público de águas	2,5%
<b>São Paulo</b>	1993	Unidades de Conservação Ambiental	0,5%
		Reservatórios de água destinados à geração de en. elétrica	0,5%
<b>Minas Gerais</b>	1995	Unidades de Conservação Ambiental	0,5%
		Sistema de tratamento de lixo e/ou esgoto sanitário	0,5%
<b>Rondônia</b>	1996	Unidades de Conservação Ambiental	5,0%
<b>Amapá</b>	1996	Unidades de Conservação Ambiental	1,4%
<b>Rio Grande do Sul</b>	1998	Unidades de Conservação Ambiental e	7,0%
		Áreas inundadas por barragens	
<b>Mato Grosso</b>	2001	Unidades de Conservação Ambiental e Terras Indígenas	5,0%
<b>MatoGrosso do Sul</b>	2001	Unidades de Conservação Ambiental,	5,0%
		Áreas de Terras Indígenas e	
<b>Pernambuco</b>	2001	Mananciais de abastecimento público	1,0%
		Unidades de Conservação Ambiental	
<b>Tocantins</b>	2002	Unidade de Compostagem ou Aterro Sanitário	5,0%
		Unidades de Conservação Ambiental e Terras Indígenas	2,0%
		Política Municipal de Meio Ambiente	1,5%
		Controle e combate a queimadas	1,5%
		Conservação dos solos	1,5%
		Saneamento básico e conservação da água	2,0%

Fonte: Adaptado - Legislações estaduais específicas.

A iniciativa paranaense foi vitoriosa pelo seu efeito positivo e multiplicador, servindo de alavanca para a criação e implementação do mecanismo em outros estados.

Unidades de conservação e mananciais de abastecimento são os critérios adotados pelo **Paraná**, estado que se notabilizou pelo pioneirismo na implantação do ICMS Ecológico, tendo sido inclusive reconhecido internacionalmente, com a conquista do prêmio Henry Ford de Conservação Ambiental na categoria “Negócios em Conservação” concedido pela Organização das Nações Unidas (ONU), em 1997. A Lei do ICMS Ecológico foi considerada um dos 10 melhores projetos do mundo na área de ecologia, por seu aspecto inovador e por sua capacidade multiplicadora. O Paraná recebeu também o prêmio Inovadores da Mata Atlântica, já em 2005, concedido pela Fundação S.O.S. Mata Atlântica, por ter sido o primeiro estado brasileiro a implantar o sistema. (Decreto nº 2.791 de 27.12.96, Lei Complementar nº 59 de 01.10.91 e ambientebrasil, 2005).

De acordo com Loureiro (2002), no período compreendido entre 1992 e 2000, ocorreu um acréscimo na participação do número de municípios contemplados pelo ICMS Ecológico no Paraná, equivalente a 97% ; aumentou de 112 para 221 a quantidade de municípios beneficiados por esse repasse de ICMS, desde a sua implantação (o estado é formado por 399 municípios).

Ainda segundo o referido autor, verificou-se incrementos superiores a 50% no total do ICMS repassado aos 10 municípios que tiveram maior impacto financeiro positivo nas suas finanças, representando, para alguns deles, a possibilidade de alterarem seus perfis econômicos, saindo de atividades puramente agropecuárias para atividades de turismo.

O município de São Jorge do Patrocínio é um exemplo. Localizado na região noroeste do estado do Paraná, na divisa com o estado do Mato Grosso do Sul, distante 691 km da capital, foi o quarto maior receptor do ICMS Ecológico no ano de 2000, tendo uma receita de R\$ 1.380.713,14 correspondente a 28,83% das receitas totais do município (e que representou 74,49% do valor do ICMS recebido efetivamente pelo município naquele ano). O município apresentou um acumulado de R\$ 5.694.676,53, desde o início do recebimento deste recurso, a partir do ano de 1995. (WITZEL, 2003).

Segundo administradores do município, entrevistados por Witzel (2003), o ICMS Ecológico ocupou papel fundamental para o desenvolvimento recente da municipalidade.

**São Paulo** foi o primeiro estado a seguir o exemplo do Paraná, destinando 0,5% dos recursos financeiros aos municípios que possuem unidades de conservação e outros 0,5% aos municípios que possuem “reservatórios de água destinados à geração de energia elétrica”. Não utiliza processo de avaliação qualitativa das unidades de conservação para efeito de composição do índice e considera somente as unidades de conservação protegidas pelo Estado (Leis nº 9.146 de 09.03.95, nº 8.510 de 29.12.93 e nº 3.201 de 23.12.81).

O ICMS Ecológico beneficiou 169 municípios paulistas em 2002, dez a mais do que no ano anterior, num total de R\$ 39,6 milhões. O repasse, calculado em função dos espaços legalmente protegidos nos municípios em relação ao total existente no Estado (cerca de 3% do território estadual), pode não ser significativo para uma cidade como São Paulo, mas é de fundamental importância para uma região como o Vale do Ribeira,

a mais pobre do Estado.<sup>1</sup> Em 2001 os municípios do Vale receberam 37,12% do ICMS Ecológico. Em relação ao ICMS recebido por cada município, o Ecológico representou 62% do repasse de Barra do Turvo, 49% de Iguape, 59% de Cananéia, 59% de Eldorado, e 77% de Iporanga. No total da receita municipal (a soma do IPTU, ISS, FPM e ICMS), o ICMS Ecológico representou 38,5% de Barra do Turvo, 24,68% de Cananéia, 20% de Iguape e 45% de Iporanga.

**Minas Gerais** tem seu ICMS Ecológico conhecido como “Lei Robin Hood”, por estar calcado no princípio “tirar pouco de poucos, para dar muito a muitos” (JOÃO, 2004, p. 98). Inclui, além dos critérios relativos a Unidades de Conservação outros como tratamento ou disposição final do lixo ou de esgoto sanitário e patrimônio cultural. A maior inovação diz respeito ao grau da implementação, em que os percentuais aumentam ano a ano, causando menos impactos aos municípios, que tinham sua receita basicamente decorrente do valor adicionado fiscal; considera os aspectos quantitativos e qualitativos para os cálculos relativos à distribuição do imposto (Lei nº 13.803 de 27.12.00).

Grieg-Gran (2000), em sua pesquisa, mostra que houve um ganho substancial na arrecadação dos municípios mais pobres, tendo as perdas resultantes da redistribuição se concentrado nos 20 mais ricos municípios do estado.

Segundo João (2004), o ICMS Ecológico em Minas Gerais trouxe um significativo aumento no número de unidades de conservação naquele estado. Em 1995, este número era de 67; em 1997 passou para 81; no ano de 1998 chegou a 135 e atingiu a marca de 233 UCs cadastradas em 2001. Quanto ao número de municípios beneficiados, evoluiu de 101 em 1996 para 193 em 2001 chegando a 294 em 2002.

Em **Rondônia**, o único critério utilizado é o das unidades de conservação e outros espaços especialmente protegidos. A inserção desse critério provocou redução de 5% no índice igualitário que era 19% e passou para 14% (o percentual designado para o valor adicionado fiscal já se encontrava no mínimo constitucionalmente previsto, ou seja, 75%).

A legislação de Rondônia destaca-se por impor redução do ICMS Ecológico aos municípios cujas unidades de conservação sofram invasões, explorações ilegais ou outros tipos de agressões, sendo o montante reduzido repartido entre os municípios que estejam em acordo com a legislação ambiental do Estado (Decreto nº 9.787 de 20.12.01, Lei Complementar nº 147 de 15.01.96 e Lei Complementar nº 115 de 14.06.94).

O ICMS Ecológico de Rondônia tem um caráter marcadamente compensatório, mais do que em qualquer estado onde o instrumento se encontre implantado, pelo fato de aproximadamente 30% da área total do estado ser considerada como área protegida.

Segundo pesquisa desenvolvida por Grieg-Gran (2000), dos 48 municípios existentes no estado à época do estudo (hoje são 52 municípios), 22 tiveram aumento na sua arrecadação, no primeiro ano de implantação do modelo, contra 26 cujo índice consolidado foi reduzido.

No que se refere ao incentivo gerado pelo instrumento, a pesquisa mostrou que para 28 municípios rondonienses, com pequena movimentação econômica e baixa produtividade do setor primário, a existência de Unidades de Conservação é mais

---

<sup>1</sup> Informação disponível no site <http://www2.noolhar.com/servlet/opovo/event>. Acesso em 28 abr 2003.

atraente que a participação na distribuição do ICMS com base no Valor Adicionado Fiscal do município.

O **Amapá** adota como critério único para a redistribuição do ICMS Ecológico entre os municípios, a existência de unidades de conservação. São analisados os critérios quantitativos e qualitativos, seguindo o modelo de cálculo do estado do Paraná (Lei nº 322 de 23.12.96).

No **Rio Grande do Sul**, o critério utilizado é o de unidades de conservação, cuja operacionalização foi facilitada pela regulamentação do Sistema Estadual de Unidades de Conservação. A característica diferenciadora desse Estado é que as áreas sob proteção ambiental e aquelas inundadas por barragens têm seus valores multiplicados por 3 (três) antes de ser efetuada a relação percentual cujo divisor é a área total do Estado. Considera somente os aspectos quantitativos, sendo que os efeitos financeiros devem ser implantados gradativamente, à razão de 1/3 (um terço) das alterações a cada ano, durante três anos (Leis estaduais nº 11.038 de 14.11.97, nº 10.012 de 15.12.93 e nº 7.531 de 03.09.81).

Segundo João (2004), a Lei nº 11.038/97 que deveria ter entrado em vigor a partir de 1º de janeiro de 1998 não foi devidamente regulamentada, o que impede a sua implementação. A referida autora entende que, a “falta de participação das municipalidades riograndenses no processo de sua criação seja o fator preponderantemente responsável pela não-implementação do instrumento, fazendo com que a sociedade gaúcha ainda não possa ter o seu ICMS-Ecológico”.

**Mato Grosso** utiliza diversos critérios, tendo iniciado o processo com a verificação dos aspectos apenas quantitativos e em fase posterior, incluído os aspectos qualitativos também. Foi marcante a atuação do Estado que criou em 2001 o Programa Estadual do ICMS Ecológico, com objetivos fundamentais de aumentar a superfície de áreas protegidas, melhorar a qualidade da sua conservação e aplicar a justiça fiscal, implantando um Programa de apoio às ações dos municípios para conservação da biodiversidade (Lei Complementar nº 157 de 20.01.04, Decreto nº 2.758 de 16.07.01 e Lei Complementar nº 73 de 07.12.00).

De acordo com João (2004), o ICMS Ecológico no Mato Grosso beneficiou 78 municípios, mais da metade dos 139 existentes, logo no primeiro ano de implantação.

O modelo do estado de **Mato Grosso do Sul** apresenta grande semelhança ao anterior, tendo sido feita a implementação também de forma gradual, sendo no primeiro momento utilizado o critério apenas quantitativo, evoluindo para o qualitativo em etapa posterior. O Estado também criou em 2001 o Programa Estadual do ICMS Ecológico, com objetivos idênticos aos do Estado do Mato Grosso (Decreto nº 10.478 de 31.08.01, Lei nº 2.259 de 09.07.01, Lei nº 2.193 de 18.12.00).

A implementação teve o caráter da gradualidade, tendo a parcela da receita do ICMS pertencente aos municípios sido rateada, ficando o ICMS Ecológico responsável pela fatia de 2,0% em 2002, 3,5% em 2003 e finalmente, 5% em 2004. Tal fato se deu, segundo João (2004, p. 105), “principalmente, em função das perdas potenciais dos municípios que sobrevivem quase que exclusivamente em função da cota fixa do ICMS e que não possuem unidades de conservação em seus territórios”.

A proposta de **Pernambuco** é considerada abrangente passando a ser chamada de “ICMS Sócio-Ambiental”, por incluir tanto critérios ecológicos de rateio-destino de resíduos sólidos e unidades de conservação, quanto critérios sociais – saúde e educação. Destina 12% do seu ICMS para aspectos sócio-ambientais; destes, 1% é para os



municípios que possuem unidades de conservação e 5% são distribuídos igualmente, entre os municípios que detêm unidade de compostagem ou aterro sanitário. No que se refere às unidades de conservação, são consideradas variáveis de caráter quantitativo e variáveis de caráter qualitativo.

A implementação do ICMS Ecológico apresentou característica marcante: nos dois primeiros anos (2002 e 2003) foi fixado um limite máximo de 10% (dez por cento) para a participação relativa dos municípios, e sempre que essa participação relativa ultrapassasse esse limite pré-fixado, o excedente seria distribuído entre todos os municípios que possuíssem unidades de conservação (Decreto nº 25.574 de 25.06.03, Lei nº 12.206 de 20.05.02 e Lei nº 11.899 de 21.12.00).

**Tocantins** é o mais novo Estado a adotar o ICMS Ecológico, e ousou nos critérios: são todos ligados à busca de soluções para problemas ambientais, tratando-se da conservação da biodiversidade, do apoio às nações indígenas, do controle de queimadas, da conservação da água, da disponibilização da água potável, do tratamento de esgoto, da coleta e destinação final de lixo, da estruturação de políticas municipais de meio ambiente e da dotação orçamentária para o atendimento a demandas ambientais da população local. A implementação está se dando de forma gradual e progressiva de modo a que todos os municípios possam, no período de 5 (cinco) anos, se engajar nas ações ambientais, ajustando suas finanças públicas e minimizando qualquer impacto que possa vir a surgir durante a fase de implementação. O aumento percentual gradativo da participação do ICMS Ecológico na receita do Estado prevê 8,5% em 2005, 12% em 2006, chegando a 13% em 2007 (Lei nº 1.323 de 04.04.02 e Decreto nº 1.666 de 26.12.02).

De acordo com Bensusan (2002, p. 82), o Paraná não implantou o ICMS Ecológico de forma gradual, porém os parâmetros de qualidade foram sendo implementados e aperfeiçoados aos poucos. Para ele, os estados que estão implantando o ICMS Ecológico têm um longo caminho a percorrer, “tanto no sentido de evitar que um incentivo ambiental tenha efeitos sociais negativos, como visando a realização completa de sua função incentivadora”. O autor demonstra a preocupação quando sugere que sejam agregados “parâmetros de qualidade de modo a ensejar não apenas o estabelecimento de novas áreas protegidas mas, outrossim, que se invista em sua manutenção e conservação”.

Araújo et al (2003, p. 47) entendem que “o conceito trazido pelo ICMS Ecológico é ousado e inovador”, fugindo do já tão prolapado “princípio do poluidor-pagador” passando a estimular e incentivar os municípios a zelarem pelo seu meio ambiente, mediante a aplicação do princípio da prevenção e da compensação financeira, ao invés da aplicação de repressões e punições.

Nesse sentido, Scaff e Tupiassu (2005, p. 746) assim se posicionam:

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

Não se pode esquecer que o ICMS Ecológico é um meio e não um fim. Não representa uma panacéia que, por si só, resolva todos os problemas ambientais dos estados que o implementarem. A discussão do tema, envolvendo os mais diversos atores sociais, é importante para preservar o caráter participativo e democrático do instrumento.

## Referências Bibliográficas

- ARAGÃO, R. B. **SEFAZ: História**. Fortaleza: IOCE, 1993. 248 p.
- ARAÚJO, C. C. de, FERREIRA, M. I. R., RODRIGUES, P. C. e SANTOS, S. M. dos. **Meio Ambiente e Sistema Tributário**. São Paulo: Editora Senac São Paulo, 2003. 173 p.
- BALEEIRO, A. **Direito Tributário Brasileiro**. Rio: Forense, 1970. 2ª ed. 594 p.
- BARBOSA, A. M. **O aspecto valorativo do ICMS e a cidadania fiscal**. Jus Navigandi, Teresina, a.8, n.136, 19 nov. 2003. Disponível em <http://jus2.uol.com.br/doutrina/texto>. Acesso em 08 ago. 2005.
- BENSUSAN, N. ICMS ecológico: um incentivo fiscal para a conservação da biodiversidade. In: BENSUSAN, N. (Org.) **Seria melhor mandar ladrilhar?** Biodiversidade como, para que, por quê. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2002. 251 p.
- CAMARGO, A. Governança. In: TRIGUEIRO, A. (Coord.) **Meio ambiente no século 21: 21 especialistas falam da questão ambiental nas suas áreas de conhecimento**. Rio de Janeiro: Sextante, 2003. 367 p.
- DUVERGER, M. Institutions financières. Paris, 1960, p.2 Apud NOGUEIRA, R. B. **Curso de Direito Tributário**. São Paulo: Saraiva, 9ª ed. atual. 1989. 352 p.
- FIGUEIREDO, M. A Constituição e o Meio Ambiente – os princípios constitucionais aplicáveis à matéria e alguns temas correlatos. In: TÓRRES, H. T. (Org.) **Direito Tributário Ambiental**. São Paulo, Malheiros Editores Ltda. 2005. 894 p.
- FRAGUÍO, P. D. **La Fiscalidad Ecológica**. Barcelona, Gráficas Degraf. 1995. 213 p.
- GRIEG-GRAN, M. **Fiscal Incentives for Biodiversity Conservation: The ICMS Ecológico in Brazil**. International Institute for Environment and Development - Environmental Economics Programme – Discussion Paper 00-01. London: IIED, 2000. <http://www.ied.org/enveco>.
- HEMPEL, W. B. O Derrame em Nossos Dias. **Folha do Sul**. Crato, nov / 1984.
- IBPT. Instituto Brasileiro de Planejamento Tributário. Carga Tributária brasileira aumentou 295,63%. Disponível no site <http://www.tributarista.org.br>. Acesso em 10 mai 2004.
- JOÃO, C. G. **ICMS Ecológico Um Instrumento Econômico de Apoio à Sustentabilidade**. Tese de Doutorado. Programa de Pós-Graduação em Engenharia de Produção da Universidade Federal de Santa Catarina. Florianópolis. 2004.
- LOUREIRO, W. **Contribuição do ICMS Ecológico à Conservação da Biodiversidade no Estado do Paraná**. Tese (Doutorado) – Curso de Pós-Graduação em Engenharia Florestal, Universidade Federal do Paraná. Curitiba. 2002. 189 p.
- MERICO, L.F.K. **Introdução à Economia Ecológica**. 2ª ed. Blumenau:Edifurb, 2002. 129 p.
- MIRRA, Á. L. V. Fundamentos do Direito Ambiental no Brasil. RT, São Paulo, v.706/13, 1994. Apud NALINI, R. Poder Judiciário. In: TRIGUEIRO, A. (Coord.) **Meio ambiente no século 21: 21 especialistas falam da questão ambiental nas suas áreas de conhecimento**. Rio de Janeiro: Sextante, 2003. 367 p.
- MOTTA, R. S. e YOUNG, C. E. F. **Instrumentos Econômicos para a Gestão Ambiental no Brasil**. Rio de Janeiro. 1997 Disponível no site <http://www.mma.gov.br>. Acesso em 22 ago. 2005.

- NALINI, R. Poder Judiciário. In: TRIGUEIRO, A. (Coord.) **Meio ambiente no século 21: 21 especialistas falam da questão ambiental nas suas áreas de conhecimento**. Rio de Janeiro: Sextante, 2003. 367 p.
- NOGUEIRA, R.B. **Curso de Direito Tributário**. São Paulo. Saraiva, 1989. 9ª ed.atual.352 p.
- RIBAS, L. M. L. R. Defesa Ambiental: Utilização de Instrumentos Tributários. In: TÔRRES, H. T. (org). **Direito Tributário Ambiental**. São Paulo: Malheiros Editores Ltda., 2005. 894 p.
- RIBEIRO. M. A. **O Princípio Protetor Receptor para preservar um bem natural**. Revista Eco 21. Disponível no site [www.ida.org.br/ARTIGOS/principioproteotr.html](http://www.ida.org.br/ARTIGOS/principioproteotr.html). Acesso em 22 fev 2006. Rio de Janeiro, 1998.
- ROSENAU, E. J. N., CZEMPIEL, E.-O. Governança sem governo, ordem e transformação na política mundial. Brasília: Ed. UNB / Imprensa Oficial, São Paulo, 2000 p.15; FALK, R. On humane governance, toward a new *global politics*. Cambribge: Polity Press, 1995. Apud CAMARGO, A. Governança. In: TRIGUEIRO, A. (Coord.) **Meio ambiente no século 21: 21 especialistas falam da questão ambiental nas suas áreas de conhecimento**. Rio de Janeiro: Sextante, 2003. 367 p.
- ROSENBUJ, Tulio. Los tributos y la protección del medio ambiente. Madrid: Marcial Pons, 1995. *Apud* TUPIASSU, L. V. da C. **A Tributação como instrumento de concretização do direito ao meio ambiente: o caso do ICMS ecológico**. 8º Congresso Internacional de Direito Ambiental. Teses / Independent Papers. 2004.
- SCAFF, F. F. e TUPIASSU, L.V. da C. Tributação e Políticas Públicas: O ICMS Ecológico. In: TÔRRES, H. T. (Org.) **Direito Tributário Ambiental**. São Paulo, Malheiros Editores Ltda. 2005. 894 p.
- SILVA, A. M., MACHADO, A. R. A., GONÇALVES, B. S., SAGARDOY, W. **Brasil 500 Anos**. Editora Abril. Copyright 1999 Editora Nova Cultural Ltda. São Paulo. 2000.
- TUPIASSU, L. V. da C. **A Tributação como instrumento de concretização do direito ao meio ambiente: o caso do ICMS ecológico**. 8º Congresso Internacional de Direito Ambiental. Teses / Independent Papers. 2004.
- WITZEL, R. M. Avaliação da Aplicação do “ICMS Ecológico” nas Associações de Bairro do Município de São Jorge do Patrocínio – Paraná. Dissertação de Mestrado. Programa de Pós Graduação em Engenharia de Produção da Universidade Federal de Santa Catarina. Florianópolis. 2003.
- YOSHIDA, C. Y. M. A Efetividade e a Eficiência Ambiental dos Instrumentos Econômico-Financeiros e Tributários. Ênfase da Prevenção. A Utilização Econômica dos Bens Ambientais e suas Implicações. In: TÔRRES, H. T. (Org.) **Direito Tributário Ambiental**. São Paulo, Malheiros Editores Ltda. 2005. 894 p.