



**UNIVERSIDADE ESTADUAL DA PARAÍBA – UEPB
CENTRO DE CIÊNCIAS JURÍDICAS – CCJ
CURSO DIREITO**

ADRIANA SECUNDO GONÇALVES DE OLIVEIRA

**BREVES CONSIDERAÇÕES ACERCA DA
IMPLEMENTAÇÃO DO ICMS ECOLÓGICO NO ESTADO DA
PARAÍBA**

**CAMPINA GRANDE – PB
2012**

ADRIANA SECUNDO GONÇALVES DE OLIVEIRA

**BREVES CONSIDERAÇÕES ACERCA DA
IMPLEMENTAÇÃO DO ICMS ECOLÓGICO NO ESTADO DA
PARAÍBA**

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado
ao Curso de Bacharelado em Direito da
Universidade Estadual da Paraíba, em
cumprimento à exigência para obtenção do
grau de Bacharel em Direito.

Orientador: Prof^a. Ms. Andréa Lacerda Gomes

FICHA CATALOGRÁFICA ELABORADA PELA BIBLIOTECA CENTRAL – UEPB

- O48b Oliveira, Adriana Secundo Gonçalves de.
Breves considerações acerca da implementação do ICMS ecológico no estado da Paraíba [manuscrito] / Adriana Secundo Gonçalves de Oliveira.– 2012.
26 f.
- Digitado.
Trabalho de Conclusão de Curso (Graduação em Direito) – Universidade Estadual da Paraíba, Centro de Ciências Jurídicas, 2012.
“Orientação: Profa. Ma. Andréa Lacerda Gomes, Departamento de Direito Privado.”
1. Proteção ambiental. 2. Tributação ambiental. 3. Tributo extrafiscal. I. Título.

21. ed. CDD 363.7

ADRIANA SECUNDO GONÇALVES DE OLIVEIRA

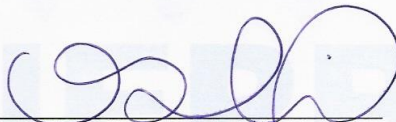
**Breves considerações acerca da implementação do ICMS
ecológico no Estado da Paraíba**

Trabalho de Conclusão de Curso
apresentado ao Curso de Graduação em
Direito da Universidade Estadual da
Paraíba, em cumprimento à exigência
para obtenção do grau de Bacharel em
Direito.

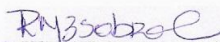
Aprovada em 28/11/2012.



Profª Andrea Lacerda Gomes/ UEPB
Orientadora



Profª. Olindina Ioná da Costa L. Ramos / UFCG
Examinador



Profª Renata Maria Brasileiro Sobral / UEPB
Examinadora

BREVES CONSIDERAÇÕES ACERCA DA IMPLEMENTAÇÃO DO ICMS ECOLÓGICO NO ESTADO DA PARAÍBA

OLIVEIRA, Adriana Secundo Gonçalves de¹

RESUMO

A partir das chamadas transferências constitucionais, todo município brasileiro possui o direito de receber parcela dos recursos tributários arrecadados pela União e pelo Estado. Através do seu artigo 158, inciso IV, a Constituição Federal determina que 25% do valor arrecadado do Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços, o ICMS, pertencem aos municípios. Destes 25% repassados, 75% são distribuídos de acordo com o critério do VAF (valor adicionado fiscal), que calcula a produção econômica do município, revelada pela diferença entre o somatório das notas fiscais de venda e o somatório das notas fiscais de compra. Os 25% restantes são distribuídos segundo Lei Estadual. A partir de tal norma, foi criado o ICMS ecológico no Estado do Paraná, instrumento que dá aos municípios a possibilidade do acesso à parte da “quota-parte” do ICMS que tais entes possuem direito, na medida em que atenderem a critérios ambientais definidos em Lei Estadual. O ICMS ecológico foi implementado no Estado da Paraíba em 2011 com a elaboração da Lei 9.600. Malgrado o elevado tempo despendido para a elaboração da lei, nota-se que a mesma nasceu eivada de falhas e lacunas, tanto na escolha dos critérios para a distribuição dos recursos, quanto na porcentagem empregada para a mesma, incorrendo em vício que fere os preceitos da Constituição Federal de 1988. Destarte, o presente trabalho objetiva analisar o processo de implementação do ICMS ecológico no Estado da Paraíba, examinando a lei que o regulamenta e apontando quais as possíveis falhas e lacunas existentes na mesma.

PALAVRAS-CHAVE: Tributação ambiental. Tributo extrafiscal. Proteção ambiental. ICMS ecológico.

¹ Aluna do curso de direito na Universidade Estadual da Paraíba. *adrianasecundo2@hotmail.com*

1 INTRODUÇÃO

Os efeitos da crise ambiental se tornam cada vez mais cristalinos. Sinais resultantes do modelo de crescimento econômico e populacional implementado ao longo do século XX, como alterações climáticas, extinção de espécies da flora e fauna, desertificação e o aquecimento global, já são facilmente percebidos em todo o mundo.

No Brasil, o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado está previsto na Constituição Federal de 1988, no seu artigo 225, o qual atribui ao Poder Público, juntamente com a sociedade, o dever de defendê-lo e preservá-lo².

Assim, o Estado, enquanto expressão da organização política da sociedade, deve estabelecer um conjunto de políticas públicas voltadas a efetivar a proteção do meio ambiente, cabendo também à sociedade exercer um papel ativo nesse sentido, quer seja exigindo que o poder público atue no cenário ambiental, propiciando as bases práticas da sustentabilidade do desenvolvimento econômico, quer adequando suas respectivas condutas individuais à necessidade de conservação dos recursos ambientais (CARNEIRO, 2001).

A proteção ambiental prestada pelo Ente Público está igualmente garantida na Carta Magna em seu artigo 23, inciso VI, o qual dispõe que é competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios dar proteção ao meio ambiente e combater a poluição em qualquer de suas formas.

A existência no plano constitucional do direito material ao meio ambiente ecologicamente equilibrado como direito de todos, cuja competência para prestar proteção é dada à União, Estados, Distrito Federal e Municípios, sujeita estes Entes a promoverem políticas com o escopo precípua de conter a degradação ambiental e prestar sadia qualidade de vida para população.

Hodiernamente, o Estado tem se revelado imprescindível na defesa do meio ambiente, pois, a partir de sua intervenção nas atividades econômicas, passa a estabelecer regras mínimas a serem observadas pela sociedade, gerando melhorias ao meio ambiente. Dentre os inúmeros instrumentos econômicos utilizados pelo Estado em favor da conservação ambiental

² Art. 225, CF. 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. (BRASIL, 2011)

está o tributo, o qual configura-se fonte de receita pública, podendo ser utilizado no seu aspecto fiscal ou extrafiscal.

Utilizado no segundo aspecto, a função do tributo visa não apenas a arrecadação, mas também a atuação sobre o contexto econômico e cenário social, através, por exemplo, de implementação de políticas públicas. Nesse prisma, a tributação passa a ser utilizada como instrumento de redução de desigualdades sociais e econômicas, ajudando no processo de mudança social.

Dessa forma, na busca pelo desenvolvimento sustentável, o direito tributário ambiental, tratando do hiato existente entre Economia e a Ecologia, aparece como um ponto de união e disciplina entre estas duas vertentes, cuja história mostra que sempre foram representadas por linhas opostas.

Um importante instrumento econômico-fiscal que promove esta aproximação é o ICMS Ecológico, o qual possui o papel de estimular ações ambientais em um trabalho conjunto promovido pelo Estado e Município.

Os tributos podem ser um excelente instrumento a ser usado pelo Estado pela busca da preservação ambiental, pois proporcionam ao mesmo diversas formas de agir, por meio da tributação ambiental, bem como estimulam condutas não poluidoras e ambientalmente desejáveis (OLIVEIRA, 1995).

O ICMS, Imposto Sobre Circulação de Mercadorias e Serviços, é o tributo estadual de maior relevância para os Estados da Federação. É gerado nas operações referentes à prestação de serviços, circulação de mercadorias, energia e comunicações e está descrito no artigo 155 da Constituição Federal, no seu inciso I, alínea “b”, o qual determina que a instituição de impostos sobre estas operações compete aos Estados e ao Distrito Federal.

A Carta Maior determina ainda, através do artigo 158, IV, que 25% do valor arrecadado pertencem aos municípios. Destes 25% repassados aos municípios, 75% são distribuídos de acordo com o critério do VAF (valor adicionado fiscal), que calcula a produção econômica do Município, revelada pela diferença entre o somatório das notas fiscais de venda e o somatório das notas fiscais de compra. Os 25% restantes são distribuídos segundo Lei Estadual.

Nesse contexto, surge a possibilidade do ICMS ter parte da sua receita aplicada em prol do meio ambiente, utilizando como critérios para o repasse dos 25% restantes, as medidas de conservação ambiental efetuadas pelos municípios.

Desta forma, parcela da arrecadação do referido imposto será direcionada para os municípios que se preocupam com questões ambientais, observando vários critérios, tais como a manutenção de unidades de conservação, proteção de mananciais, tratamento do lixo e do esgoto, entre outros estabelecidos pela legislação estadual.

Buscando a realização do Estado Social e a aplicação da função promocional do direito, diversos Estados brasileiros, utilizando a tributação extrafiscal, passaram a repartir as receitas arrecadadas do ICMS a que os municípios têm direito atendendo a critérios ambientais, estimulando ações nos municípios voltadas para a conservação do meio ambiente. O chamado ICMS ecológico trata-se, pois, de oportunidade dada pela Constituição de 1988 a cada Estado para influir no processo de desenvolvimento dos seus municípios, premiando aqueles que atuam em favor da proteção do meio ambiente.

Nessa senda, de acordo com Jatobá (2004, p. 27):

O ICMS ecológico tem como fundamento estimular mais e melhor gastos pelos municípios em meio ambiente. O mecanismo não aloca mais recursos para os municípios como um todo, pois isso depende da arrecadação e dos parâmetros fixados pela legislação federal e estadual. O que o instrumento faz é redistribuir os recursos do ICMS para aqueles municípios que apresentaram melhor desempenho no que diz respeito à política ambiental.

Assim, muitos Estados, pioneiramente o Estado do Paraná, passaram a legislar de acordo com o direcionamento indicado pela Constituição Federal, aplicando um critério ambiental para a redistribuição da parcela do ICMS, criando, no âmbito municipal, uma importante conscientização de conservação ambiental.

O Estado da Paraíba implementou o ICMS ecológico como política de proteção ambiental a partir da edição da Lei 9.600, publicada em dezembro de 2011, a qual adveio do Projeto de Lei nº 111/2011, de autoria do Deputado Francisco de Assis Quintans, que tramitava na Assembleia Legislativa desde abril de 2011.

Interessa discutir, neste estudo, como ocorreu o processo para a adoção do ICMS ecológico no Estado, expondo as dificuldades para a elaboração do mesmo, como também, os

motivos que protelaram esta adoção. Ademais, será ainda analisada a Lei que implementa tal instrumento, entendendo os reflexos que a mesma trará para o Estado e as possíveis falhas que carrega em sua redação.

Para chegar a este entendimento, cabe, anteriormente, entender o modo como o meio ambiente é tratado no ordenamento jurídico brasileiro, mostrando a relação existente entre direito tributário, cidadania e a proteção ambiental e analisando, ademais, como funciona o denominado ICMS ecológico.

Por fim, no que toca a metodologia empregada, o presente estudo se enquadra nos gêneros de pesquisa teórica e empírica, tratando-se, ainda, de uma pesquisa descritiva. Ademais, o processo utilizado para obtenção dos dados foi a documentação indireta, sendo realizadas, ainda, entrevistas com os formuladores e operadores de políticas públicas, visitas a órgãos públicos para promover a coleta de dados, como também com representantes de associações protetoras do meio ambiente.

2 O MEIO AMBIENTE E SUA DISCIPLINA JURÍDICA NO DIREITO BRASILEIRO

A primeira proteção conferida ao meio ambiente pelo poder público ocorreu em 1605, com o Regimento Pau-Brasil, que dava à espécie de mesmo nome o título de propriedade real, impondo penas severas para aqueles que, sem expressa autorização do rei, comercializassem a referida árvore. Contudo, o fim desta imposição não era de proteção ambiental, mas sim de ato de defesa da Coroa portuguesa para conter os exploradores advindos de outros países.

As chamadas sesmarias, regime de propriedade vigente à época das capitanias hereditárias em que se concedia a alguém uma determinada terra a fim de estimular a produção agrícola, foram proibidas em áreas litorâneas onde ainda havia madeiras de construção, através do Alvará de 1675, não sustentando, de igual forma, qualquer caráter ambiental, mas sim econômico.

A questão ambiental passou a consolidar-se em políticas públicas no Brasil de forma mais significativa na década de 30. O Código Florestal foi promulgado em 1934, surgindo também, na mesma década, outras legislações de cunho ambiental, como o Código de Águas.

Na referida década, durante o governo Getúlio Vargas, buscou-se proteger os recursos naturais de importância econômica, estabelecendo normas que regulamentaram o acesso e o uso. Assim, a água possuía valor em função dos potenciais hidráulicos que geravam energia elétrica e o valor das florestas referia-se à produção de madeira (GRANZIERA, 2009).

O primeiro órgão ambientalista brasileiro, a Fundação Brasileira para a Conservação da Natureza (FBCN), foi criado em 1958, no Rio de Janeiro. Logo mais, na década de 70, o então Presidente da República, General Emílio Garrastazu Médici, firmava o Decreto 73.030/73 que criava a SEMA (Secretaria Especial do Meio Ambiente). Em 1981 foi formulada a Política Nacional de Meio Ambiente (Lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1981) dando origem ao SISNAMA e introduzindo no país áreas de proteção ambiental e estações ecológicas.

Em 31 de agosto de 1981 foi criada a Lei nº 6.938, que instituiu a Política Nacional do Meio Ambiente, refletindo a preocupação da sociedade em assegurar o desenvolvimento do país e garantindo a preservação dos recursos naturais. Tal regulamento caracterizou-se como uma mudança na forma de tratar as atividades humanas, estabelecendo-se um vínculo de natureza legal entre o desenvolvimento e a proteção do meio ambiente (GRANZIERA, 2009).

Discorrendo sobre o tema, Maria Luiza Machado Granziera assevera que a partir de tal regulamento:

Importantes inovações foram introduzidas no direito brasileiro para adequar os institutos jurídicos então existentes às especificidades da política ambiental, no que se refere, principalmente, à responsabilidade por dano ambiental, à legitimidade para propor ação de indenização por dano ambiental, além dos princípios inovadores como a participação social em processos decisórios e o enfoque econômico do meio ambiente por meio de instrumentos de gestão. (GRANZIERA, 2009, P. 67)

Dentre os diversos objetivos desta lei, Granziera (2010, P. 68) aponta dois como os principais, sendo o primeiro a “preservação e restauração dos recursos ambientais com vistas à sua utilização racional e disponibilidade permanente, concorrendo para a manutenção do equilíbrio ecológico propício à vida;” e o segundo a “compatibilização do desenvolvimento econômico social com a preservação da qualidade do meio ambiente e do equilíbrio ecológico”.

O art. 225 da Constituição Federal, utilizando instrumentos que já constavam na lei 8.938/81, elevou a temática do meio ambiente em nível constitucional, versando sobre a proteção deste bem jurídico, o qual deve ser protegido tanto pela sociedade quanto pela administração Pública.

Outros instrumentos de regulamentação ambiental podem ser citados como a cobrança pelo uso da água com a Lei das Águas nº 9433/97, que reconhece a água como bem público de valor econômico, autorizando a cobrança pelo seu uso; a Lei Estadual Chico Mendes nº 1277/89 do Acre, que oferece remuneração às associações de seringueiros como forma de apoio à produção e ao extrativismo sustentáveis da borracha; e o Licenciamento Ambiental com a Resolução 237/97 do Conselho Nacional do Meio Ambiente (CONAMA), que determina como requisito para atividades potencialmente poluidoras a necessidade do licenciamento ambiental.

2.1 Tributação ambiental: O direito tributário como instrumento vinculado à tutela do meio ambiente

A tributação ambiental consiste no emprego de instrumentos tributários para consecução de dois fins distintos, o arrecadatório ou fiscal e o regulatório ou extrafiscal. O primeiro remete à geração de recursos para que serviços públicos de natureza ambiental possam ser custeados; já o segundo refere-se à orientação de comportamento dos contribuintes para a preservação do meio ambiente, isto é, conduzindo o comportamento dos sujeitos passivos, incentivando-os a atuar com condutas que busquem a preservação ambiental.

Na visão de Domingues (OLIVEIRA, 2009), tributos ambientais são institutos regidos pelo Direito Tributário, derivados do poder de tributar, possuindo um sentido estrito e um sentido amplo, conforme incidam em face da utilização direta do meio ambiente, ou em virtude de atos ou situações apenas indiretamente a ele conexos.

Impende destacar, que a tributação ambiental não possui caráter de sanção, ou seja, não visa punir o descumprimento de um comando normativo, pois não é aplicada a atividades ilícitas. Assim, a tributação ambiental aplica-se apenas a atividades investidas de licitude e consideradas necessárias pelo legislador no tocante ao impacto causado ao meio ambiente.

De acordo com Domingues os denominados instrumentos econômicos que atuam protegendo o meio ambiente apresentam-se como:

Um caminho interdisciplinar que propõe alternativas, ora de mercado, ora de intervenção estatal, mas sempre a demandar do Direito o respectivo norte ordenador.

É, pois, imprescindível o concurso do Direito como instrumento regrador da conduta humana, não só estratificando padrões éticos consolidados, como apontando diretrizes e metas para a satisfação dos anseios mais profundos do homem.

Tanto o Direito Financeiro, na perspectiva ampla do trato jus-estruturante das Finanças Públicas, abrangente das receitas patrimoniais provenientes da exploração ou uso de bens naturais, como o Direito Tributário, no quadro da captação coativa de recursos com vistas à maximização do equilíbrio orçamentário, fiscal e ambiental, são ramos jurídicos que se apresentam como poderosas ferramentas de transformação da realidade maléfica ao meio ambiente. (OLIVEIRA, 2007, p. 8)

Nesse prisma, o tributo figura, hodiernamente, como um dos mais importantes instrumentos econômicos usados pelo Estado em prol da conservação do meio ambiente. Essa “conexão entre a tributação e a questão ambiental assume, a cada momento, uma importância mais destacada em todo o mundo globalizado.” (SCAFF. TUPIASSU, 2005, p. 22).

No sistema jurídico brasileiro, merece destaque o disposto no art. 170, VI, da Constituição de 1988, que dá início ao título “Da Ordem Econômica e Financeira” estabelecendo que a ordem econômica, tem por escopo assegurar a todos existência digna, de acordo com os ditames da justiça social, observado o princípio da defesa do meio ambiente.

Nesse contexto, em defesa do meio ambiente, o Estado deve atuar com relevante papel através de sua intervenção no desenvolvimento das atividades econômicas, estabelecendo o incentivo ao cuidado do bem ambiental. Assim, o Estado pode utilizar-se de dois tipos de instrumento de proteção ao meio ambiente. O primeiro preocupa-se com as medidas indenizatórias, mediante as quais se há o ressarcimento dos danos causados ao meio ambiente para que, com este capital, se proceda a restauração do espaço agredido. O segundo possui caráter preventivo, funcionando como instrumento de prevenção de danos, na medida em que não estimula condutas maléficas ao meio ambiente.

O professor José Marques Domingues de Oliveira (OLIVEIRA, 2009), ensina que o tributo é um instituto historicamente concebido como instrumento de transferência de recursos

privados ao Estado, mas, desde sempre, enxergado como poderoso mecanismo de indução ou desestímulo de comportamento. Assevera ainda que a política ambiental é apenas uma nova forma de tradução das potencialidades do tributo, intimamente relacionadas com a força econômica subjacente à atuação pessoal, profissional ou empresarial, reforçada pela lógica do desenvolvimento sustentável, firme na convicção de que, sem atenção ao ecológico, inexistirá crescimento econômico digno desse nome, nem geração de riqueza hábil a perpetuar a presença da humanidade na natureza.

O tributo, funcionando como instrumento de preservação ambiental e fonte de receita pública utilizada na atividade financeira, permite que o Estado faça uso de duas tributações distintas: a fiscal e a extrafiscal. Assim, o tributo passa a funcionar como um eficaz instrumento de tutela ambiental, mormente quando empregado o último tipo, isto é, como veículo indutor de comportamentos dos contribuintes, caracterizando a extrafiscalidade do tributo.

O Estado se vale de três instrumentos de proteção ambiental: as sanções penais, as medidas administrativas e os instrumentos econômicos. As sanções penais não atuam com real efetividade, tendo em vista os inúmeros recursos e meios de defesa individuais existentes e do redirecionamento das penas para a figura da pessoa jurídica, gerando apenas penalidades administrativas. Já as medidas administrativas são representadas pela repressão e pelas práticas de natureza ordenatória. Quanto aos últimos, os instrumentos econômicos, por se tratarem de fatores relevantes na seara econômica, possuem influência nos preços de bens e serviços. Estes englobam os tributos ambientais que, por sua vez, aparecem como meio eficaz na preservação do meio ambiente, ainda que a classe econômica resista a esse fato.

Há ainda os tributos ambientais conhecidos como *green taxes*, os quais visam inserir nos preços dos produtos as custas da degradação ambiental, para que, assim, os indivíduos possam contribuir com a preservação do meio ambiente no momento do consumo, dando àquele produto o verdadeiro custo ambiental que seu consumo representa.

Sobre o tema, Jatobá assevera:

Os instrumentos fiscais de natureza tributária não devem objetivar aumento de arrecadação, mas tão somente alterar o comportamento dos agentes econômicos de forma a que previnam, reduzam ou eliminem os danos ao meio ambiente. A extrafiscalidade ou finalidade não arrecadatória do imposto pode ter três objetivos:

dissuasão, compensação ou incentivos. Os incentivos, positivos ou negativos são transmitidos via sistema de preços e pela transformação de custos sociais em custos privados. Portanto, é necessária cautela para que em nome da preservação do meio ambiente não se aumente a já elevada carga tributária. Usualmente isso é conseguido por meio de compensações com, ou eliminação de outros impostos, taxas ou contribuições. (JATOBÁ, 2003, p. 41)

Em que pese não ser larga a adoção de instrumentos econômicos no Brasil, surgiram, nos últimos tempos, algumas experiências dirigidas para o controle da poluição das águas e para a conservação florestal. Assim, podem ser citados:

a) Imposto por desmatamento (Lei nº 4.771/65; Lei nº 7.803/89) - possui o escopo de financiar projetos de reflorestamento público e atividades do serviço florestal;

b) Compensação fiscal por área de preservação (Lei nº 9.146/95) - Municípios são compensados por restrição de uso do solo em áreas de mananciais e de preservação florestal;

c) Compensação financeira devido à exploração dos recursos naturais (Lei nº 7.990/89, regulamentada pela Lei nº 8.001/90) - Compensação de Estados e Municípios onde se realiza a produção e onde se encontram as agências de regulação;

d) Imposto de poluição do ar e poluição hídrica (Lei nº 6.938/81);

e) Tarifa de esgoto industrial baseada no conteúdo de poluentes (Decreto Federal nº 76.389/75);

f) Cobrança pelo uso de água em bacias hidrográficas por volume e conteúdo poluente (Lei nº 7.663/91) - possui o escopo de financiar bacias hidrográficas e induzir o uso racional de recursos hídricos.

Breno Ladeira Kingman Orlando e Daniel Mariz Gudiño identificam oito instrumentos financeiros básicos que os entes federativos vêm utilizando para proteger e recuperar o ecossistema, a saber:

i) Concessão de incentivos fiscais às empresas que investem em meio ambiente; (ii) a exclusão de empresas que violem leis ambientais do gozo de regimes fiscais mais benéficos; (iii) a concessão de redução de alíquotas ou isenção às atividades e aos produtos menos poluidores (seletividade ambiental); (iv) tributação da propriedade com base em critérios ambientais; (v) a instituição de tributos ambientais para custear a intervenção pública; (vi) repasse de verbas aos Municípios que preservam

o ecossistema; (vii) a instituição de fundos ambientais; e (viii) a instituição de compensações e créditos financeiros (ORLANDO. GUDIÑO. 2009. P. 88).

De acordo com Jatobá, as normas referentes a tributos não específicos encontram-se dispersas na legislação tributária, sendo que:

Algumas dessas normas possuem implicações ambientais, mas nem sempre foram concebidas por seu impacto sobre o meio ambiente. Tinham outros propósitos e secundariamente beneficiavam o meio ambiente. Este é o caso do estímulo ao uso do álcool combustível e da energia alternativa.

O caráter difuso dessas normas contribui para os fracos elos que unem a política tributária à política ambiental.

A utilização de instrumentos econômicos para a gestão ambiental traz explicitamente a necessidade de coordenação. De fato, os instrumentos econômicos requerem um aparato

institucional e legal para que funcionem adequadamente. Isso significa que a introdução de tais instrumentos e dos requisitos institucionais para o seu funcionamento conduziria necessariamente a um menor nível de entropia dentro de sistema de políticas públicas ambientais (JATOBÁ, 2003, p. 40).

Nessa senda, a tributação ambiental funciona como instrumento que o Estado pode valer-se em busca do equilíbrio entre a economia e a preservação do meio ambiente, dando eficácia ao direito ao meio ambiente salubre, o qual a Constituição Federal assegura à coletividade, com o fito de proporcionar à mesma uma adequada qualidade de vida.

3 O ICMS ECOLÓGICO COMO POLÍTICA DE PROTEÇÃO AMBIENTAL

Nesse contexto, surge a possibilidade do ICMS ter parte da sua receita aplicada em prol do meio ambiente, utilizando como critérios para o repasse dos 25% restantes, as medidas de conservação ambiental efetuadas pelos municípios.

Assim, parcela da arrecadação do referido imposto será direcionada aos municípios que se preocuparem com questões ambientais, observando vários critérios, tais como a manutenção de unidades de conservação, proteção de mananciais, tratamento do lixo e do esgoto, entre outros estabelecidos pela legislação estadual.

O ICMS Ecológico trata-se, pois, de um instrumento que gera aos municípios a possibilidade do acesso à parte da “quota-parte” do ICMS a que tais entes possuem direito de receber, na medida em que atenderem a critérios ambientais, definidos em lei estadual.

Tendo em vista que os critérios de distribuição dos 25% dos recursos que devem ser repassados aos municípios referentes ao ICMS são eleitos em lei estadual, percebe-se que não há uma forma única de funcionamento do ICMS ecológico, sendo criados, em cada Estado, critérios discrepantes para o repasse, atentando cada ente federado para suas especificidades econômicas, políticas e sociais.

Nesse prisma, o escopo precípua do ICMS ecológico é estabelecido, de acordo com as prioridades de cada Estado, em nível ambiental ou social, fomentando ações de manutenção de mananciais de abastecimento público de água, de criação e manutenção de Unidades de Conservação, de preservação da biodiversidade, saneamento básico, apoio aos silvícolas, manutenção de sistemas de disposição final de resíduos sólidos, redes de tratamento de esgoto, controle das queimadas, conservação dos solos, estruturação de políticas municipais de meio ambiente, dentre outros.

Como dito alhures, tal instrumento foi concebido no Paraná, em 1991, e hoje é adotado nos Estados do Rio Grande do Sul, Mato Grosso do Sul, Paraná, São Paulo, Rio de Janeiro, Minas Gerais, Mato Grosso, Tocantins, Acre, Amapá, Rondônia, Piauí, Ceará, Pernambuco e, recentemente, no Estado da Paraíba.

Nessa contemporaneidade, as legislações que tratam do ICMS Ecológico estabelecem critérios, como estrutura adequada de gestão ambiental local, existência de secretarias de meio ambiente, oferecendo ao gestor ambiental um instrumento para atender aos problemas ambientais locais, como um conselho municipal de meio ambiente e Fundo Municipal de Meio Ambiente.

Nota-se, pois, que o ICMS ecológico não se trata de uma nova modalidade de tributo ou uma espécie deste, não havendo qualquer vinculação do fato gerador do ICMS às atividades ambientais ou vinculação específica da receita do tributo para financiar atividades de cunho ambiental. Assim, o ICMS ecológico passou a ser representado não só como um mecanismo de compensação, mas também, como um incentivo à conservação ambiental.

O impacto da adoção do ICMS ecológico vai, portanto, além de uma nova e melhor repartição de receitas tributárias, representando uma ação governamental objetiva em prol de uma melhor qualidade de vida à população.

Com o exemplo da utilização de tal mecanismo, a tributação, em sentido amplo, passa a ser utilizada como ferramenta de política pública ambiental. Indo um pouco mais além, verifica-se que, diante do aparato jurídico hoje existente no Brasil, desnecessária é a realização de radicais reformas constitucionais e tributárias para o alcance de tal propósito.

A tributação ambiental já se encontra albergada pela Constituição Federal. Cabe-nos dar a ela uma nova leitura e, principalmente, colocar em prática os princípios que compõem seu sistema, sem criar necessariamente um novo tributo. Esta é a lição maior a nos ser dada pela prática do ICMS Ecológico (SCAFF E TUPIASSU, 2009).

4 O ICMS ECOLÓGICO NO ESTADO DA PARAÍBA

4.1 Processo de implementação

No que se refere ao tema preservação ambiental, a região Nordeste figura como a menos desenvolvida nesse aspecto no País. Os problemas ambientais não estão na pauta de exigências primárias da população e dos gestores municipais e estaduais e, em consequência disso, não pode ser instalado um Estado sócio-ambiental de direito, isto é, um estado em que haja a convergência de ações sociais e ambientais a fim de atender o bem comum.

O Estado da Paraíba é um dos menores Estados do Brasil, contudo detentor de notável variação de paisagem natural, com a existência de rios perenes e intermitentes, vegetação variada e relevo marcado por planícies, planaltos, serras e vales.

O referido Estado sofre com sérios problemas ambientais, mormente, no que tange a questão do tratamento de resíduos sólidos, desertificação, degradação de rios, mineração, desmatamento e sistema de Unidades de Conservação.

Tais problemas possuem nascedouro na própria gestão do Estado e municípios, através da perceptível ineficácia das políticas públicas voltadas à proteção do meio ambiente, despreparo dos competentes em elaborar tais políticas, falta de educação ambiental aos

munícipes e existências de poucas e ineficientes leis estaduais que visam tutelar o bem ambiental.

Diante este quadro de políticas públicas ineficazes voltadas para a proteção ambiental, o Estado da Paraíba, a partir da experiência da utilização do ICMS ecológico por inúmeros Estados no Brasil, inclusive os Estados vizinhos de Pernambuco e Ceará, passou a discutir a possibilidade da adoção de tal instrumento.

A discussão sobre implantação do ICMS ecológico no Estado iniciou-se no ano de 2006 dentro das Universidades, estando em pauta no órgão ambiental do Estado e apresentada, por acadêmicos, em uma das edições da Global Fórum América Latina (GFAL).

A partir de inúmeros debates sobre a questão, a mesma foi levada à Assembleia Legislativa do Estado, porém sem receber maiores atenções. Todavia, em novembro de 2006, ante às pressões exercidas, foi elaborado pela Casa um requerimento destinado ao Governo do Estado, solicitando a criação de uma comissão de alto nível, envolvendo os órgãos ambientais, de planejamento e finanças, bem como as entidades de classe representativas, objetivando elaborar um projeto de implantação do ICMS ecológico no Estado.

No ano de 2010, a Câmara Municipal de Campina Grande produziu requerimento direcionado à Assembleia Legislativa, propondo a implementação do ICMS ecológico no Estado. Todavia, malgrado tal esforço, devido a mudança de pessoal diante do novo governo, o mesmo não chegou a ser apreciado.

Em 2011, a Câmara Municipal aprovou novo requerimento, de nº 555/11, propondo ao Governo do Estado, a adoção de tal instrumento, com o fito de implementar políticas voltadas às questões sociais e ambientais.

Nesse passo, em abril de 2011, foi elaborado pelo Deputado Francisco de Assis Quitans o Projeto de Lei nº 11/2011, que instituía o repasse do ICMS ecológico no Estado da Paraíba e dava outras providências.

Na justificativa para o pleito, o autor afirmava que o objetivo do referido Projeto de Lei seria incentivar projetos de coleta seletiva, reciclagem, reutilização, criação e manutenção de sistemas de destinação final de resíduos sólidos, refletindo na geração de empregos e renda a partir da instalação de usinas de reciclagem e destinação final estrategicamente localizadas. Acrescenta, ainda, como objetivo, o estímulo para que os municípios direcionem seus

recursos em prol do tratamento desses resíduos, de forma a reverterem o processo de degradação ambiental.

O anteprojeto foi registrado no dia 12 de abril de 2011, todavia, teve sua votação protelada por vários meses. De acordo com os assessores dos membros da Comissão de Constituição, Justiça e Redação, a demora se deu por tratar-se de projeto complexo, o qual alteraria os valores arrecadados pelos municípios, subtraindo de uns e acrescentando a outros. Alegaram, ainda, que a aprovação demandaria mais tempo, tendo em vista a necessidade de diversas reuniões para discutir o tema e alterar alguns pontos do anteprojeto.

Apesar dos diversos adiamentos, o Projeto de Lei foi publicado no Diário do Poder Legislativo ainda no ano de 2011, sofrendo veto total do governo do Estado, o qual alegava que o mesmo feria a Constituição Federal na maneira como os recursos estavam sendo distribuídos. Contudo, as razões do veto não conseguiram mostrar a inconstitucionalidade de tal regulamento, possuindo uma redação falha e vaga, sem argumentos concretos e investidos de relevância jurídica. Assim, malgrado identificar que o Projeto de Lei carregava dispositivos que feriam o texto constitucional, o veto não conseguiu revelar onde estava a mácula produzida pelo mesmo, sendo, então, rejeitado pela Casa no momento em que o Projeto retornou.

Nesse cenário conturbado, em 21 de dezembro de 2011, foi publicada a Lei nº 9.600, composta por cinco artigos distribuídos em duas páginas, dispondo que o repasse da parcela de 25% dos recursos arrecadados do ICMS destinados aos municípios atenderia aos seguintes critérios:

- 70% na proporção do valor adicionado do Estado, nas operações relativas á circulação de mercadorias realizadas em seu respectivo território
- 20% equitativo para todos os municípios;
- 5% destinado 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;

- 5% destinado aos Municípios que promovam o tratamento de, pelo menos, 50% do volume de lixo domiciliar coletado proveniente de seu perímetro urbano.

A Lei dispõe, ainda, que caso nenhum dos municípios se enquadre nos critérios previstos nos incisos III e IV da lei, isolada ou cumulativamente, os recursos ali previstos serão distribuídos de forma proporcional à população de cada município.

Impende destacar que o anteprojeto determina, ainda, que a aplicação dos critérios presentes nos incisos III e IV poderá ser feita de forma cumulativa pelo atendimento do que está ali disposto, o qual deverá ser formalmente atestado por parte dos órgãos de fiscalização ambiental nas esferas federal e/ou estadual.

Ademais, estabelece que o Poder Executivo, em 180 dias, a contar da data da publicação da Lei, deveria regulamentá-la, mediante a consulta ao Conselho de Proteção Ambiental (COPAM), para que os municípios passassem a se beneficiar de tal instrumento.

Embora a referida lei já encontrar-se em vigor desde dezembro de 2011, os repasses do ICMS ecológico aos municípios ainda são feitos do modo antigo, isto é, considerando apenas a proporção do valor adicionado nas operações relativas à circulação de mercadorias e nas prestações de serviços realizadas em cada município, uma vez que determinada norma ainda precisa ser regulamentada pelo Poder Executivo.

4.2 Análise da lei que institui o ICMS ecológico no Estado da Paraíba

Como exposto alhures, a Lei 9.600/2011, estabelece quatro critérios para a destinação dos 25% dos valores do ICMS arrecadado pelo Estado a que os municípios têm direito, isto é, 70% repassados de acordo com as operações relativas à circulação de mercadorias realizadas em seu respectivo território; 20% repassados de forma equitativa para cada município; 5% para os municípios que abrigarem uma ou mais unidades de preservação ambiental em seu território e, por fim, 5% destinados aos municípios que realizarem tratamento de, no mínimo, 50% do volume de lixo domiciliar coletado proveniente de seu perímetro urbano.

Malgrado a aprovação de uma lei voltada para a proteção do meio ambiente constituir importante avanço, tal regulamentação carrega falhas no seu texto, padecendo, inclusive, de vício de inconstitucionalidade.

O primeiro ponto a ser analisado remete ao modo como as porcentagens foram distribuídas, isto é, os critérios escolhidos para o repasse e seus respectivos valores. O inciso IV do art. 158³ da Constituição Federal, não obstante garantir aos municípios 25% do valor arrecadado pelo Estado com o ICMS, determina, em seu parágrafo único, que, deste valor, 75%, no mínimo, deve ser repassado na proporção do valor adicionado nas operações relativas à circulação de mercadorias e nas prestações de serviços realizadas em seus territórios, isto é, de acordo com o critério do VAF (valor adicionado fiscal), que calcula a produção econômica do município, revelada pela diferença entre o somatório das notas fiscais de venda e o somatório das notas fiscais de compra, restando apenas 25% para serem distribuídos segundo critérios estabelecidos por lei estadual. Nessa senda, é cristalino o fato que a lei desrespeitou o limite de 25% determinado pela Carta Maior, uma vez que distribui, de acordo com seus critérios, 30% do valor repassado.

Impende destacar, ainda, que a destinação de 20% do valor repassado para os municípios sem estabelecer qualquer critério para sua consecução, isto é, sem haver uma contraprestação pelos municípios, fere o próprio sentido da adoção do ICMS ecológico. Isto porque o escopo do instrumento é dar ao tributo não só a função de arrecadação, mas também o poder de atuar sobre o contexto econômico e cenário social.

A exemplo do que ocorreu no Estado de Pernambuco⁴ e Ceará⁵, os legisladores da Paraíba poderiam, além de estabelecer critérios que atendessem à questão de proteção do meio ambiente, abarcar, também, as áreas de saúde e educação. Assim, a destinação de 20% rateada para todos os Estados de forma igualitária, poderia ser substituída por critérios que

³ Constituição Federal - 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; II - até um quarto, de acordo com o que dispuser lei estadual ou, no caso dos Territórios, lei federal. (BRASIL, 2011)

⁴ Lei nº 11.899 de 21 de dezembro de 2000. (BRASIL, 2000)

⁵ Lei nº 14.023 de dezembro de 2007. (BRASIL, 2007)

beneficiassem a área de educação, considerando-se o 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, como também com base no critério relativo a área de saúde, considerando fatores como a mortalidade infantil, com base em dados fornecidos pela Secretaria de Saúde do Estado.

A partir da adoção destes critérios, com a transformação do ICMS ecológico em ICMS sócio-ambiental, denominação dada ao instrumento no Estado de Pernambuco, além de estimular os municípios a investirem em tais áreas, tornaria mais justa a distribuição dos recursos, uma vez que, aquelas localidades que, em decorrência da própria formação geográfica, não apresentam características naturais para possuir Unidades de Conservação, também participariam do rateio de tal montante pelos investimentos nas áreas de saúde e educação.

Por fim, mesmo constituindo uma legislação voltada para o cuidado ambiental, a adoção do ICMS ecológico como política pública, não é suficiente para conter a degradação ambiental e resolver os problemas que esta área sofre. A instituição do instrumento deve vir acompanhada de programas que auxiliem e dêem suporte aos municípios para que os mesmos ajam em prol do meio ambiente.

No Estado de Pernambuco, juntamente com a criação do ICMS socioambiental, o governo estadual, tratando da questão de resíduos sólidos, criou um Programa de Gestão de Resíduos Sólidos, elaborou o inventário dos resíduos industriais, criou o Sistema de Gerenciamento de Resíduos Industriais, elaborou o projeto de lei de coleta seletiva, entre outras ações ambientais.

Assim, aliado à elaboração da lei que institui o ICMS ecológico no Estado, deve haver a preocupação com a estrutura adequada de gestão ambiental local, existência de secretarias de meio ambiente, e programas que possam oferecer ao gestor municipal oportunidade para erradicar os problemas ambientais locais.

5 CONCLUSÃO

Identificamos, no presente estudo, que, dentre os inúmeros instrumentos econômicos utilizados pelo Estado em prol da conservação do meio ambiente está o tributo quando

utilizado no seu aspecto extrafiscal, visando não apenas a arrecadação, mas também, a atuação sobre o contexto econômico e cenário social.

O ICMS ecológico figura como um desses instrumentos, gerando fonte de receita pública utilizada na atividade financeira e induzindo o município a investir recursos em prol da tutela ambiental.

Tal instrumento foi instituído na Paraíba no ano de 2011 através da Lei 9.600, após reiterados apelos da sociedade e discussões sobre o tema no âmbito político e acadêmico, encontrando-se, hoje, sem efeito, aguardando regulamentação dos seus critérios de distribuição pelo Poder Executivo.

Embora revestida dos melhores propósitos, mormente em relação à preservação ambiental, a lei que implementa o ICMS ecológico no Estado, peca no modo como as porcentagens relativas a cada critério são distribuídas, indo de encontro ao disposto no art. 158 da Constituição Federal, uma vez que não respeita o limite de 25% para serem distribuídos segundo critérios estabelecidos por lei estadual, mostrando cristalino despreparo dos responsáveis pela elaboração da legislação.

Ademais, no momento em que a lei não estabelece qualquer critério para a destinação de 20% do valor a ser repassado, macula o próprio sentido da adoção do ICMS ecológico, uma vez que, tratando-se o mecanismo de tributação indutora, o intuito do mesmo é estabelecer uma relação de troca, em que o Estado dá o recurso aos que agirem de determinada forma.

Impende destacar, ainda, que a lei paraibana não seguiu o exemplo dos Estados vicinais de Pernambuco e Ceará, os quais buscaram atender também as áreas de saúde e educação, preferindo distribuir 20% do montante a ser repassado sem atender qualquer critério.

Nessa senda, é perceptível que à Lei que regula tal instrumento não foi dada a correta atenção, uma vez que carrega uma redação falha e vaga, indo de encontro à Carta Magna, não conseguindo mostrar-se, ainda, como um instrumento adequado e capaz de agir em prol da conservação do meio ambiente no Estado.

Por fim, há que se dizer, que a adoção do ICMS ecológico como política pública desacompanhada de instrumentos que auxiliem os municípios a instituir programas

ambientais locais, não é suficiente para conter a degradação ambiental, constituindo uma mera legislação, sem qualquer contribuição à proteção do meio ambiente.

ABSTRACT

Brief comments about the implementation of ecologic ICMS on the state of Paraíba

From the so called constitutional transfers, every Brazilian municipality has the right to receive share of tax revenues collected by the Union and the State. Through its article 158, section IV, the Federal Constitution provides that 25% of the amount collected with the Tax for Circulation of Goods and Services, ICMS, belong to municipalities. From these 25% transferred to the municipalities, 75% are distributed according to the discretion of the VAF (value added revenue), which calculates the economic output of the city, revealed by the difference between the sum of the invoices of sale and the sum of purchase invoices . The remaining 25% are distributed according to State law. From such a rule was created the ecological ICMS in Paraná State, an instrument that gives municipalities the possibility of access to part of the "share" of the ICMS that such entities are entitled to receive, to the extent that meet the environmental criteria defined in the State law. The ecological ICMS was implemented in the state of Paraíba in 2011 with the drafting of the 9600 Act. Despite the long time spent for the development of the law, we note that the same was born riddled with flaws and shortcomings, both the choice of criteria for the distribution of resources, and in the same percentage used to, incurring in vices that hurt the precepts of the Constitution of 1988. Therefore, this study has the scope to examine the implementation process of the ecological ICMS in the state of Paraíba, examining the law which regulates it and pointing the flaws and loopholes in it.

KEYWORDS: Environmental Taxation. Extrafiscal tribute. Environmental protection. Ecological ICMS.

REFERÊNCIAS

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**, de 5 de outubro de 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao_Compilado.htm>. Acesso em: 12 Set. 2012.

_____. **Lei nº 11.899**, de 21 de dezembro de 2000. Dispõe sobre a alteração de critérios referentes ao ICMS e dá outras providências. Disponível em: <<https://www.icmsecologico.org.br/images/legislacao/leg027.pdf>>. Acesso em: 13 Set. 2012.

_____. **Lei nº 14.023**, de 17 de dezembro de 2007. Altera dispositivos da Lei 12.612 e dá outras providências. Disponível em: <<https://www.icmsecologico.org.br/images/legislacao/leg002.pdf>>. Acesso em: 13 Set. 2012.

CARNEIRO, Ricardo. **Direito Ambiental: uma abordagem econômica**. Rio de Janeiro: Forense, 2001.

CARVALHO, Paulo de Barros. **Teoria da norma tributária**. 4. ed. São Paulo: Max Limonad, 2002.

DEMO, Pedro. **Metodologia científica em ciências sociais**. 3. ed. rev. e ampl. São Paulo: Atlas, 1995.

FIORILLO, Celso Antônio Pacheco; FERREIRA, Renata Marques. **Direito ambiental tributário**. – São Paulo: Saraiva, 2005.

GIL, Antonio Carlos. **Método e técnicas de pesquisa social**. 5.ed. São Paulo: 1999.

GRANZIERA, Maria Luiza Machado Granziera. **Direito Ambiental**. São Paulo: Atlas, 2009.

JATOBÁ, Jorge. “O ICMS como instrumento econômico para a gestão ambiental”, jan. 2003. Disponível em: <http://www.eclac.org/ddisah/noticias/discursos/2/11742/j_jatoba.pdf>. Acesso em: 15 de agosto de 2011.

LOUREIRO, Wilson. **O ICMS ecológico na biodiversidade**. Disponível em: <http://scholar.google.com.br/scholar?hl=ptBR&q=icms+ecol%C3%B3gico&btnG=&lr=>. Acesso em: 22 de agosto de 2012.

MARCONI, Marina de Andrade; LAKATOS, Eva Maria. **Metodologia do trabalho científico**. 7. ed. São Paulo: Atlas, 2009.

MICHEL, Maria Helena. **Metodologia e pesquisa científica em ciências sociais**. São Paulo: Atlas, 2005.

MILARÉ, Édis. **Direito do Ambiente: doutrina, jurisprudência, glossário**. 5. e.d. ref., atual. E ampl. – São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2007.

OLIVEIRA, José Marcos Domingues de. **Direito Tributário e Meio Ambiente**. Rio de Janeiro: Renovar, 1995.

ORLANDO, Breno Ladeira Kingma. GUDIÑO, Daniel Mariz. **Instrumentos Tributários e Financeiros Utilizados no Brasil para a Proteção do Meio Ambiente: Uma análise crítica**. – Rio de Janeiro: Lúmen Júris, 2009.

PEREIRA, José Matias. **Finanças Públicas: a política orçamentária no Brasil**. – 2. e.d. – São Paulo: Atlas, 2003.

RAMALHO, Leila Von Sostén. PASSOS, Rosana Maciel Bittencourt. **A eficácia do ICMS ecológico como instrumento de política ambiental e o dever do Estado quanto à sua efetivação**. Disponível em: <http://www.pge.ba.gov.br/upload/File/Artigos> Acesso em: 11 de agosto de 2011.

SANTOS, Boaventura de Sousa. **Pela mão de Alice – O social e o política na pósmodernidade**. 10. ed. São Paulo: Cortez, 2005.

SCAFF, Fernando Facury. TUPIASSU, Lise Vieira da Costa. **Tributação e Políticas Públicas: O ICMS Ecológico**. São Paulo: Malheiros, 2005.

SHOUERI, Luís Eduardo. **Normas tributárias indutoras e intervenção econômica**. Rio de Janeiro: Forense, 2005.

TRENNEPOHL, Terence Dornelles. **Incentivos fiscais no direito ambiental**. – São Paulo: Saraiva, 2008.