

TRIBUTOS E MEIO AMBIENTE

TAXES AND THE ENVIRONMENT

Ubaldo Cesar Balthazar*

Resumo: O presente artigo tem como objetivo promover uma apreciação da aplicação do ICMS, imposto estadual, como instrumento de proteção ambiental. Mediante a utilização do percentual reservado aos Municípios (25%) como mecanismo de pressão ante os entes municipais para realizar políticas ambientais. Nesse sentido, é feita uma reflexão em questões prévias, como o uso dos tributos com finalidades cada vez mais regulatórias, bem como acerca da natureza da relação tributária, se unilateral ou bilateral. Promove-se, ainda, uma análise, partindo-se da noção do tributo como instrumento de intervenção estatal no meio social, da questão relativa à ideia de mudança social, com análise de alguns conceitos que lhe são próximos. Na sequência, aborda-se a problemática fundamental da mudança de paradigma no que importa à questão ambiental, na qual se busca demonstrar que o Direito, com suas múltiplas disciplinas deve, por meio da interdisciplinaridade, ser instrumento de ação nesse sentido, com uma reflexão sobre os objetivos da tributação ecológica, considerados, em breve síntese, como a eficiência econômica e a proteção do meio ambiente. Como fecho, o texto procura efetuar um exame de alguns aspectos da legislação sobre o ICMS Ecológico aprovados, implantados ou em implantação, em vários Estados da Federação brasileira. Em síntese, conclui-se que o imposto estadual pode ser utilizado como mecanismo de incentivo fiscal destinado a promover a proteção ambiental. Modelo de política tributária a ser adotada, embora criticado por mitigar em parte a autonomia municipal.

Palavras-chave: Tributos. Extrafiscalidade. Mudança social. Meio ambiente. Tributação ecológica. ICMS Ecológico.

Abstract: This article's objective is to promote an application of the state tax ICMS (Brazilian tax on consumption whose jurisdiction the institution belongs to the member states of the Federation) as an environmental protection instrument by using the percentage reserved for municipalities (25%) as a mechanism of pressure among the local entities in order to perform environmental policies. In this way, a previous discussion takes place such as the use of taxes for increasing regulatory purposes, as well as the relationship tax nature – if unilateral or bilateral. The article also promotes an analysis from the tax notion as a state intervention instrument in the social environment and analyses the subject regarding the social change idea, considering a few close concepts. Subsequently, the discussion involves the fundamental issue of the paradigm shift related to the environmental principle on which we seek to demonstrate that the law, with its multiple subjects should, through interdisciplinary, be an action instrument on this matter, with a reflection on the eco-taxation objectives, considered, when summarized, as the economic efficiency and the environmental protection. To finish, the text seeks to examine a few aspects of the approved Ecological ICMS legislation, already implemented or under implementation in many states of the Brazilian Federation. In summary, the conclusion is that the state tax may be used as a mechanism of tax incentive in order to promote the environmental protection. It is a model of tax policy to be adopted, even though criticized as being a model that mitigates the municipal autonomy.

Keywords: Taxes. Extrafiscality. Social change. Environment. Ecological tax. Ecological ICMS.

* Professor de Direito Tributário da Universidade Federal de Santa Catarina, Doutor em Direito Fiscal pela Université Libre de Bruxelles, Bélgica; ubalth@gmail.com

Introdução

O estudo da história dos tributos mostra que a tributação se originou com a finalidade primordial de arrecadar recursos para custear os gastos indispensáveis do Estado. Havia, inicialmente, uma finalidade apenas fiscal, não havendo, por parte do Príncipe, qualquer intenção de mudança no comportamento dos súditos, ou, na terminologia atual, sem intervenção na livre iniciativa, objetivando a um equilíbrio orçamentário. Esse procedimento contribuía tão somente para o enriquecimento das *burras reais*, constituindo-se, dessa forma, um sistema injusto. A neutralidade era algo utópico, pois jamais toda a arrecadação era revertida ou compensada em benefícios dos súditos contribuintes.¹

A finalidade meramente fiscal permanece ainda hoje como uma forma de tributação utilizada em alguns tributos, visto que a finalidade regulatória vem se impondo cada vez mais como sistemática de política fiscal. Podemos conceituar a tributação fiscal como a técnica que busca extrair do patrimônio dos particulares o dinheiro necessário para que o Estado possa cumprir com suas finalidades voltadas para o interesse público.

Trata-se, portanto, do uso do tributo com fins tão somente arrecadatórios. O Estado, porém, vem fazendo uso da atividade financeira não somente para adquirir recursos, mas também para modificar estruturas sociais, obter resultados tanto políticos quanto econômicos, impondo verdadeiras mudanças em padrões comportamentais, realizando, por meio do uso orientado do tributo, mudanças sociais. Ricardo Lobo Torres sustenta, discorrendo sobre o tema², que a extrafiscalidade, como forma de intervenção estatal na economia, apresenta uma dupla configuração: de um lado, a extrafiscalidade se deixa absorver pela fiscalidade, constituindo a dimensão finalista do tributo; de outro, permanece como categoria autônoma de ingressos públicos, a gerar prestações não tributárias.

Dessa forma, a extrafiscalidade está diretamente relacionada com a intervenção estatal, reordenando a economia e as relações sociais, ficando o caráter de arrecadar recursos em um plano secundário. Em alguns impostos, inclusive, o caráter arrecadatório (finalidade fiscal) praticamente desaparece, impondo-se o caráter regulatório considerando a finalidade principal da exação, que é regular comportamentos e impor modificações de conteúdo econômico ou social.

Não se pode deixar de salientar que, notadamente, a função fiscal (arrecadatória) dos tributos também é de extrema importância ao meio ambiente, pois, assim, o Estado mediante a arrecadação das receitas tem como implementar ações que visem à proteção do meio ambiente, como prega o art. 225 de nossa Carta Maior.

1 Teoria geral do direito tributário

As bases para o estudo da teoria geral do direito tributário, para Alberto Nogueira, são três: quem tributa, o que e como tributa e quem sofre os efeitos

¹ Ver Balthazar (2005, p. 17-23)

² Torres (2001, p.167)

da tributação.³ Teorias gerais do direito tributário não são consenso em razão da sua complexidade e peculiaridade de determinadas regiões e épocas. “Se temos o direito de propriedade sobre algo, aparece também o direito de ser tributado na medida correta e razoável.”⁴

A propriedade, no sentido atual, não deve ser entendida em caráter absoluto, como a via o direito romano. Muitos de nossos impostos sobre a propriedade, que a doutrina mais conservadora entende como sendo tributos reais (o IPTU e o ITR), podem perfeitamente ser entendidos como impostos pessoais, à medida que o imposto incide não sobre a coisa, a *res*, mas sobre o exercício de um direito a essa coisa. Apesar de o STF ter “batido o martelo” acerca da impossibilidade de o IPTU incidir de forma progressiva (anteriormente à Emenda Constitucional n. 29/2000), em razão do valor do imóvel – vedando dessa forma a progressividade fiscal do tributo, cremos que é perfeitamente possível aplicar-se um critério de capacidade contributiva, tributando-se de forma mais elevada os imóveis de maior valor. Isso sem prejuízo da tributação extrafiscal, com a utilização do tributo de forma a penalizar a má-utilização do imóvel, seu não aproveitamento, em prejuízo a um desenvolvimento ecologicamente coerente com os interesses sociais.

Aliás, o poder de tributar não pertence ao Estado, como explica Alberto Nogueira: “[...] o Estado não é detentor dessa faculdade. É apenas a entidade incumbida de exercer esse papel, de acordo com o direito da sociedade ou, mais objetivamente, com o direito de cada contribuinte.”⁵

Com a tomada do poder pela alta burguesia, após a Revolução Francesa, assistiu-se ao domínio e à imposição desta classe. Não se pode negar, contudo, a influência de 1789 no campo dos direitos fundamentais. Como assevera Ricardo Lobo Torres, “[...] o poder de tributar nasce do espaço aberto pelos direitos humanos e por eles é totalmente limitado. O Estado exerce o seu poder tributário sob a permanente limitação dos direitos fundamentais e de suas garantias constitucionais”.⁶ Os fatos de 1789 também influenciaram a Constituição brasileira de 1824, como a referência à capacidade contributiva. Desse modo, o poder de tributar nasce a partir da liberdade de iniciativa e do direito de propriedade, tornando-se legítimo à medida que respeita os direitos de liberdade.

O fenômeno da tributação é visto por alguns como poder unilateral; para outros, o Estado, por ser composto por representantes do povo, é legítimo e justo ao satisfazer as necessidades do povo. Portanto, muitas vezes, a figura do Estado encobre a verdadeira face da relação tributária. Destarte, nossa opinião é de que há uma necessidade absoluta de se apresentar o tributo bem visível, dentro de uma teoria geral específica, que o fundamente, explique e legitime.

³ Nogueira (2000, p. 89).

⁴ Nogueira (2000, p. 94).

⁵ Nogueira (1997, p. 97).

⁶ Nogueira (1997, p. 99).

2 Reflexões sobre mudança social

A principal finalidade de muitos tributos, portanto, não será a de um instrumento de arrecadação de recursos para o custeio das despesas públicas, mas a de um instrumento de intervenção estatal no meio social e na economia privada.⁷ É a partir dessa noção, que cabe, ainda preliminarmente, uma reflexão sobre a ideia de mudança social, com análise de alguns conceitos que lhe são próximos.⁸ A estrutura social, dependendo do momento em que for estudada, pode apresentar-se de forma dinâmica ou estática. Uma organização social tende a uma maior estagnação com a criação de estratos sociais. Contudo, a interação entre as classes sociais torna capaz a mudança social.

Ação social, por seu lado, refere-se a movimentos sociais e grupos de pressão movidos por determinados interesses, retardando ou acelerando as mudanças sociais. Os grupos de pressão não constituem necessariamente uma reunião de pessoas de determinada elite ou classe social, mas podem ser também uma junção de diversos estratos sociais com os mesmos interesses. Os movimentos sociais, de outro lado, são organizações claramente estruturadas e identificadas, as quais reúnem membros com uma finalidade explícita. Suas ações dependerão da quantidade dos componentes, do poder econômico e do modo como agirão, se por intermédio de movimentos grevistas, manifestações, sabotagem, etc. A ação será eficiente quando feita sobre as massas, conscientizando-as.⁹

Quando se aborda o conceito de mudança social, uma ideia provocadora surge com a noção de revolução. Revolucionar é mudar, mas em ritmo acelerado. A revolução não nasce de um único fator determinante, mas de vários aspectos, sejam eles sociológicos, filosóficos, políticos, religiosos e econômicos. A pré-revolução, o projeto do objetivo a ser alcançado, não se confunde com a revolução, a qual é um movimento que busca uma mudança rápida, sendo, às vezes, considerada violenta, não pela sua crueldade, mas pelo seu profundo grau de modificação. A partir daí, infere-se a mudança como consequência da revolução.

Nessa análise, cabe ainda efetuar uma reflexão sobre o desenvolvimento econômico como fator de progresso, e portanto, de uma mudança social de caráter positivo. O sociólogo canadense Guy Rocher afirma que o desenvolvimento econômico consiste na utilização dos diferentes fatores econômicos com vista a aumentar o rendimento nacional, elevar o nível de vida geral da população de um país ou de uma região e favorecer o bem-estar geral.¹⁰ Marcus de Freitas Gouvêa lembra que a ideia de desenvolvimento tem ocupado os economistas há muito, e que tal discussão somente tomou corpo com o início do século XX, devido principalmente a dois fatores, o primeiro relacionado com o surgimento de seus principais teóricos (Keynes e Schumpeter), e o segundo em virtude da maior crise

⁷ Becker (1975, p. 528 ss.).

⁸ Falcão (1981).

⁹ Falcão (1981, p. 57-60).

¹⁰ Rocher (1971, p. 109-117).

econômica da história moderna, “representada pela quebra da bolsa de valores de Nova Iorque.”¹¹

Desenvolvimento econômico, regra geral, assume um caráter dimensional, ou seja, é um progresso em todas as direções, implicando benefícios para toda a sociedade de um modo geral (educação, saúde, etc). Por outro lado, no crescimento econômico há um aumento na produção, nos investimentos e consumos, acarretando uma maior concentração de renda nas mãos de determinadas elites. Para Gouvêa, as preocupações com o desenvolvimento [...] “trascendem aquelas voltadas para o crescimento quantitativamente considerado e para as correções do mercado.” Preocupa-se também, enfatiza o autor, [...] “com os indicadores sociais e com qualidade de vida, de forma que o tema deixa de ser exclusivamente matéria a cargo dos economistas.”¹²

3 Preocupações ecológicas e tributação:

Pois bem, uma questão fundamental diz respeito ao problema ecológico. Trata-se de uma mudança de paradigma e nossa análise volta-se então para o problema da sobrevivência do planeta e, conseqüentemente, do Homem. Trata-se de uma reflexão voltada para o surgimento de novos mecanismos dos quais devemos lançar mão na proteção ambiental. Dessa forma tentamos mostrar que o Direito, com suas múltiplas disciplinas, deve, por meio da interdisciplinaridade, ser instrumento de ação nesse sentido.

Não é de hoje que ideais ambientalistas têm sido preocupação em nosso cotidiano. Organizações não governamentais, como o Greenpeace, demais instituições, além de pessoas de todo o planeta têm mostrado ao mundo a problemática da degradação ambiental. Interessante lembrar que em 1815, José Bonifácio – primeiro Ministro do Brasil Independente – já possuía esta preocupação: “Se a navegação aviventa o comércio e a lavoura, não pode haver navegação sem rios, não pode haver rios sem fontes, não há fontes sem chuvas, não há chuva sem umidade, não há umidade sem florestas.”¹³

Não precisamos discorrer muito sobre a questão ambiental em si. Apenas cabe lembrar alguns fatores responsáveis pelo problema ambiental. A Revolução Industrial não pode deixar de ser mencionada como causadora de danos ambientais. A explosão demográfica, a gerar uma demanda cada vez maior por alimentos, agricultura e pecuária em franca expansão tomando o lugar de florestas, fatores acentuados pela competitividade do capitalismo, são causas de danos ao meio ambiente.

As mudanças climáticas, efeitos da ação humana, têm provocado desastres ecológicos cada vez mais frequentes. O derretimento das geleiras, os ciclones cada vez mais potentes, enchentes, calor e incêndios na Europa e secas, são eventos cada vez mais constantes e danosos ao meio ambiente.

De tal feita, várias são as tentativas de desenvolver mecanismos, nacionais e internacionais, que combatam tais danos ao meio ambiente, assim como propi-

¹¹ Gouvêa (2006, p. 88).

¹² Gouvêa (2006, p. 88-89).

¹³ Svirsky e Capobianco (1997, p. 16).

ciem um desenvolvimento sustentável, prevalecendo a proteção ao meio ambiente sem que se estanque o desenvolvimento necessário à humanidade.

Estabelecer condições para que a equação meio ambiente *versus* desenvolvimento/comércio nacional e internacional – baseada em princípios jurídicos no âmbito interno e externo –, tem sido tarefa árdua e de extrema dificuldade aos agentes do direito. Entretanto, tal engajamento é indispensável à vida, do Homem e do planeta.

Na questão de indução de comportamentos, a tributação ambiental leva os agentes a ações que visem à redução da poluição e a racional utilização dos recursos naturais.¹⁴ Nesse sentido, a tributação ecológica leva o agente a realizar sua atividade buscando maior eficiência na proteção ao meio ambiente como também maximiza seus lucros, recolhendo uma carga menor de tributos.

A utilização de agentes químicos menos nocivos ao meio ambiente, incrementos tecnológicos e de instalações, novos métodos de produção, também são mecanismos que podem levar a uma menor carga tributária e maior proteção ambiental. Isto posto, verificamos que a tributação ecológica leva grande vantagem na proteção ao meio ambiente em relação aos instrumentos normativos.

Dessa forma, a ação ecológica pode utilizar-se de diversos instrumentos, entre eles a tributação. Em nível internacional, além da formulação de princípios com esse caráter, já existe uma prática concretizada por meio de ações pontuais e está se iniciando uma tendência à reformulação do próprio sistema tributário. Embora a luta de pioneiros, o Brasil parece ter sido realmente despertado para a questão pela pressão internacional, mais especificamente por ocasião da realização do Congresso Internacional sobre Meio Ambiente (ECO-92), no Rio de Janeiro, em 1992, tendo em vista o diagnóstico da necessidade de se preservarem as florestas tropicais para se obter êxito na luta contra o “efeito estufa”.

Na teoria econômica, a inclusão da solução tributária para os problemas do meio ambiente tem sua origem em Pigou, que sugeriu, admitida a hipótese da ausência de custos administrativos,¹⁵ a instituição de um imposto para a correção das externalidades negativas e o pagamento de um subsídio como compensação para os efeitos externos positivos.¹⁶

Quais seriam, então, os objetivos da tributação ecológica? Basicamente, e em breve síntese, são a eficiência econômica e a proteção do meio ambiente. Segundo Baumol e Oates,¹⁷ por exemplo, o poder de tributar pode representar, também, o poder de restabelecer as condições originais do meio ambiente.

Com Eugênio Lagemann, vamos buscar um pouco da experiência internacional. A prática internacional pode ser dividida em duas estratégias: a instituição isolada de contribuições e a reforma do sistema tributário. A tributação ecológica com caráter parcial foi a primeira opção, e já se registram experiências em diferentes países.¹⁸

¹⁴ Pacheco Filho (2009).

¹⁵ Pigou (1956, p. 99 apud LAGEMANN, 2002, p. 301).

¹⁶ Pigou (1932, p. 192, 381).

¹⁷ Baumol e Dater (1971, p. 56).

¹⁸ Suhr (1989 apud LAGEMANN, 2002).

No que se refere à poluição do ar, destacam-se as experiências do Japão, da Holanda e da Noruega. É ainda Lagemann¹⁹ que lembra ter sido o Japão, em meados dos anos 1970, quem introduziu uma tributação cujo fato gerador é a emissão de dióxido de enxofre (SO²). Sujeitos passivos são as empresas com uma emissão horária superior a 10.000 m³. O valor do tributo é calculado segundo o método da repartição, sendo fixado um valor equivalente aos prejuízos causados à saúde a serem cobertos. Como sua receita se destina ao fundo para compensar os prejuízos causados à saúde, não é garantido que seja alcançado um padrão adequado de qualidade do ar.

A Holanda e a Noruega escolheram como objeto de tributação, respectivamente, um *input* um produto ao invés das emissões. A Holanda tributa os combustíveis e define o valor desse tributo de acordo com o tipo de combustível e não de acordo com o seu potencial de prejudicar o meio ambiente. Sua receita objetiva cobrir os custos de controle e de administração das emissões aéreas.²⁰ A Noruega tributa os produtos energéticos segundo o conteúdo de enxofre e tributa, assim, indiretamente, o volume de emissões de SO². Como ele é cobrado mediante um valor fixo aplicado sobre quantidades, seu efeito redutor da poluição declina com a elevação dos preços. Quanto à poluição das águas, registram-se as experiências da França, da Holanda e da Alemanha Ocidental.

A França foi pioneira na Europa Ocidental ao implementar a tributação das emissões de águas com fins ecológicos em 1968. Sujeitos passivos são as comunidades e as empresas.

O tributo é fixado com base na quantidade e na qualidade das emissões.²¹ As emissões são divididas em seis categorias que são diferentemente tributadas pelas organizações responsáveis pelas águas. A fixação da tributação é realizada com o auxílio de uma tabela de coeficientes de emissões, que considera o volume de emissões segundo setores de atividade e processos de produção. Parte dessa receita é direcionada para a construção e a manutenção de estações de tratamento de líquidos poluentes. O objetivo é atingir determinado nível de qualidade das águas. Na Holanda, existe, desde a década de 1970, um sistema semelhante ao da França para a canalização de águas poluentes nas águas sob administração do Reino. No entanto, também as províncias, as comunidades e as sociedades civis cobram contribuições sobre as emissões em águas sob sua administração.

As receitas provenientes da tributação aplicada pela administração das águas do Reino são direcionadas para um fundo de financiamento de estações de tratamento, enquanto as receitas recolhidas pelas províncias, comunidades e sociedades civis são aplicadas nas suas próprias estações. Na República Federal da Alemanha, a tributação das emissões líquidas foi implementada a partir de 1981, com base na legislação aprovada em 1976. Sujeitos passivos são apenas os poluidores diretos. O valor do tributo é fixado com base nas quantidades de unidades poluentes emitidas. Estas são calculadas, por sua vez, com base no conteúdo de materiais oxidáveis, de metais pesados, de ligas halogênicas e de seu potencial de

¹⁹ Lagemann (2002, p. 313).

²⁰ Idem.

²¹ Lagemann (2002, p. 314).

envenenamento dos peixes. A receita decorrente da tributação é destinada para o financiamento de medidas que visam à manutenção ou à melhoria da qualidade das águas.

Mesmo enfrentando, por vezes, dificuldades em estabelecer empiricamente a relação causal devido às interdependências presentes na realidade, parece que essas experiências de aplicação prática da tributação com fins ecológicos atingem a esperada diminuição das emissões poluentes, reduzindo, conseqüentemente, as externalidades negativas.²² Importante sempre é a correta definição do fato gerador e o alcance de todas as emissões.

4 O ICMS ecológico

Este tributo tem representado um avanço na busca de um modelo de gestão ambiental compartilhada entre os Estados e municípios no Brasil, com reflexos objetivos em vários temas, em especial a conservação da biodiversidade, através da busca da conservação *in-situ*, materializada pelas unidades de conservação e outros espaços especialmente protegidos.²³

Trata-se de uma ótima ideia, de difícil implementação, mas que vem sendo adotada por vários Estados membros de nossa Federação. Como sabemos, o ICMS é o principal imposto estadual. Segundo a lei, 25% da arrecadação do ICMS devem ser destinados aos municípios. Desse percentual, outros 25% podem ser repassados por critérios estabelecidos pelos Estados. Simplificando: do total da arrecadação desse imposto, 6,25% deverão ser repassados aos municípios por critérios particulares de cada Estado. Considerando que a arrecadação nacional de ICMS em 2004 foi de 7,8% do PIB, ou cerca de R\$ 138 bilhões, isso equivale, hoje, a um montante de R\$ 8,6 bilhões. Uma soma substancial.

O ICMS ecológico²⁴ canalizaria uma parte desses recursos para ressarcir e incentivar os municípios pela boa conservação ambiental.²⁵ Funciona bem? Qual a quantidade de recursos que deve ser empenhada para esse fim? Os critérios adotados para a distribuição dos recursos são justos?

O estado pioneiro do ICMS ecológico foi o Paraná,²⁶ em 1991. Lá, foi definido que 5% do total de recursos repassados aos municípios obedecerão a critérios ambientais. Metade desses recursos são distribuídos para municípios possuidores de mananciais que abastecem outros municípios e a outra metade vai para aqueles que têm unidades de conservação. Quanto cada um merece é definido por critérios qualitativos, definidos pelo Instituto Ambiental do Paraná (IAP).

²² Suhr (1989, p. 62-63 apud LAGEMANN 2002, p. 314).

²³ Loureiro (2009).

²⁴ Na realidade, não é o ICMS um imposto ecológico. A expressão é mal utilizada, pois trata-se do uso do percentual reservado aos Municípios como um mecanismo para alcançar políticas de proteção ao meio ambiente. A propósito, ver nosso ICMS ecológico: instrumento de tributação ambientalmente orientada ou mitigação da autonomia municipal?, publicado nos anais do Projeto Casadinho (UFSC/UFC, outubro/2009), junto com Flávia Koerich Mafra.

²⁵ Pegurier.

²⁶ As informações sobre o ICMS ecológico foram obtidas nos artigos de Loureiro (2009) e Pegurier (2009).

Criado no Paraná, foi adotado também em dez Estados brasileiros e está em debate ou com anteprojotos de Lei em tramitação nas respectivas casas legislativas em seis outros estados.

Trata da utilização de uma possibilidade aberta pelo artigo 158 da Constituição Federal brasileira que permite aos Estados definir em legislação específica, parte dos critérios para o repasse de recursos do Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS), que os municípios têm direito. Nesse caso, a denominação ICMS Ecológico faz jus na utilização de critérios que focam temas ambientais.

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

Incentivo porque tem, por força da metodologia adotada, especialmente no Paraná, estimulado os municípios que não possuem unidades de conservação a criar ou defender a criação destas, ou ainda aqueles municípios que já possuem unidades de conservação em seu território, que tomem parte de iniciativas relacionadas à regularização fundiária, planejamento, implementação e manutenção das unidades de conservação.

No caso paranaense, cabe realce que entre 1992 e 2000 houve um incremento de 1.894,94 % em superfície das unidades de conservação municipais, de 681,03 % nas unidades de conservação estaduais, 30,50 % nas unidades de conservação federais e terras indígenas e de 100 % em relação às (RPPNs) estaduais. Houve, ainda, melhoria na qualidade da conservação dos parques municipais, estaduais e das RPPNs.

Esse trabalho se ocupará em realizar uma descrição objetiva e uma análise à luz da experiência paranaense na execução do ICMS Ecológico em relação à conservação Biodiversidade, às legislações já aprovadas e implantadas, ou em implantação no Brasil, bem como das propostas em fase de discussão.

5 Aspectos da legislação sobre o ICMS Ecológico aprovadas, implantadas ou em implantação

No Estado do Paraná a Lei do ICMS Ecológico em relação à conservação da biodiversidade tem por objetivos:

- a) aumento do número e da superfície de unidades de conservação e outras áreas especialmente protegidas (dimensão quantitativa);
- b) regularização, planejamento, implementação e busca da sustentabilidade das unidades de conservação (dimensão qualitativa);

- c) incentivo à construção dos corredores ecológicos, por meio da busca da conexão de fragmentos vegetais;
- d) adoção, desenvolvimento e consolidação institucional, tanto em nível estadual quanto municipal, com vistas à conservação da biodiversidade e,
- (e) busca da justiça fiscal pela conservação ambiental.

Todo e qualquer município pode se beneficiar com recursos do ICMS Ecológico, quer mediante a criação pelo próprio município, quer por outro ente federado, de uma unidade de conservação, ou do aumento da superfície das unidades de conservação já criadas, ou, ainda, pela melhoria da qualidade da conservação das unidades de conservação, ou outra área especialmente protegida. Objetivando facilitar o exercício do ICMS Ecológico, os índices percentuais definidos para cada município são calculados a partir da aplicação de fórmula, que visa a mensurar Coeficiente de Conservação da Biodiversidade (CCB).

Além do Paraná, nove outros Estados possuem legislações aprovadas. São Paulo foi o primeiro Estado a adotar o ICMS Ecológico depois do Paraná, com a aprovação da Lei n. 8.510/93. A Lei paulista estabeleceu que uma percentagem de 0,5% dos recursos financeiros deve ser destinada aos municípios que possuem unidades de conservação e outros 0,5% aos municípios que possuem reservatórios de água destinados à geração de energia elétrica. Referente às unidades de conservação, a legislação prevê beneficiar os municípios que possuem seus territórios integrando unidades de conservação criadas pelo Estado, não considerando as áreas criadas e geridas por outros níveis de gestão. Fixa, ainda, as categorias de manejo passíveis de gerar os benefícios, deixando de fora as RPPNs. Além disso a Lei, autoaplicável limita a aplicação de variáveis ligadas à avaliação da qualidade das unidades de conservação, que possibilitaria melhor aproveitamento do mecanismo em favor da consolidação das unidades de conservação, a exemplo do que acontece no Paraná.²⁷

O Rio Grande do Sul aprovou, em 1997, a Lei n.º 11.038, que criou, mesmo por “vias oblíquas”, seu ICMS Ecológico. O modelo gaúcho associa o critério ambiental ao critério “área do município”, definindo no inciso III, do artigo 1º da referida Lei, que deverá ser repartido entre os municípios “7% (*sete por cento*) com base na relação percentual entre a área do município, multiplicando-se por 3 (*três*) as áreas de preservação ambiental e aquelas inundadas por barragens, exceto as localizadas nos municípios sedes das usinas hidrelétricas, e a área calculada do Estado[...]” A par de qualquer limitação, os profissionais do órgão ambiental encarregados pelo cumprimento da Lei tem procurado, com criatividade, tirar o máximo proveito da oportunidade criada pela Lei em favor da consolidação das unidades de conservação, utilizando, além da variável quantitativa, variáveis qualitativas.

Minas Gerais colocou em prática o ICMS Ecológico, também denominada de “Lei Robin Hood”, através da criação da Lei n.º 12.040/95. A iniciativa mineira foi extremamente importante pela contribuição para a consolidação do ICMS Ecológico, colocando em prática além dos critérios unidades de conservação e mananciais de abastecimento, outros ligados ao saneamento ambiental, coleta e destinação fi-

²⁷ Loureiro (2009).

nal do lixo e patrimônio histórico. Do ponto de vista das unidades de conservação os resultados em relação ao aumento da superfície de áreas protegidas incentivadas pelo ICMS Ecológico tem sido contundentes. No Plano da criação de unidades de conservação municipais, tem havido grande repercussão a criação das Áreas de Proteção Ambiental, o que deve ser recebido com alguma cautela posto não exigirem esta categoria de manejo de unidade de conservação desapropriação, o que pode ativar o que se denomina “indústria das APAs”. O Estado de Minas não adotou variáveis qualitativas para o cálculo dos índices que os municípios têm direito a receber, perdendo assim a oportunidade de utilizar mais efetivamente o ICMS Ecológico em benefício da consolidação das unidades de conservação.

Rondônia criou o ICMS Ecológico em 1996, através da Lei n.º 147/96. O modelo rondonense está calcado no critério ligado às unidades de conservação e terras indígenas. Aspecto importante da Lei rondonense diz respeito à possibilidade da redução do ICMS Ecológico aos municípios cujas unidades de conservação sofram invasões ou outros tipos de agressões. Rondônia também não adota o critério qualitativo e, na mesma linha de Minas gerais, perde a oportunidade incrementar o processo de regularização, planejamento, implementação e manutenção das unidades de conservação, além da busca, via ICMS Ecológico da melhoria da qualidade de vida dos povos indígenas.

As Leis devem prever processo orgânico de articulação entre Estados e Municípios e sempre que possível a União, de forma que se possa caminhar para a construção e operacionalização da agenda 21, bem como de uma espécie de Federalismo Conservacionista, a exemplo do que previa o Sistema Nacional do Meio Ambiente.

Em relação à conservação da biodiversidade, os Estados quando da adoção de suas Leis deveriam se orientar pelo SNUC, porém devem buscar a aprovação de Lei sobre Sistemas Estaduais, com adoção de Planos do Sistema de Unidades de Conservação, face não ser o ICMS Ecológico um fim em si mesmo, mas um instrumento meio, não devendo funcionar de maneira isolada, mas em conjunto com outras ações públicas.

Podemos concluir, dessa forma, que o ICMS ecológico é um mecanismo que visa estimular os governantes a se preocuparem com o meio ambiente e, assim, a adotarem o desenvolvimento sustentável como meta de governo. Trata-se de um exemplo de utilização de incentivos fiscais para promover a preservação ambiental, que, embora criticado por mitigar em parte a autonomia municipal,²⁸ poderá ser adotado como um modelo de política tributária a ser seguido.

Referências

BALTHAZAR, Ubaldo Cesar. *História do Tributo no Brasil*. Florianópolis: Boiteux, 2005.

²⁸ Ver nosso ICMS ecológico: instrumento de tributação ambientalmente orientada ou mitigação da autonomia municipal? In: MOZETIC, Vinicius Almada et al. *Reflexões e Dimensões do Direito – uma cooperação internacional entre Brasil e Espanha*. Curitiba: Multideia, 2011, p. 599-610.

BECKER, Alfredo Augusto. *Teoria Geral do Direito Tributário*. São Paulo: Forense, 1975.

FALCÃO, Bezerra. *Tributação e mudança social*. Rio de Janeiro: Forense, 1981.

GOUVÊA, Marcus de Freitas. *A extrafiscalidade no direito tributário*. Belo Horizonte: Del Rey, 2006. Disponível em: <<http://www.advogado.adv.br/artigos/2006/eduardogalvaodefrancapachecofilho/odireitotributario.htm>>. Acesso em: 3 maio 2009.

LAGEMANN, Eugênio. Tributação ecológica. *Ensaio FEE*, v. 23, n. 1, 2002. Disponível em: <<http://revistas.fee.tche.br/index.php/ensaios/article/viewFile/2036/2418>>. Acesso em: 4 maio 2009.

LOUREIRO, Wilson. *ICMS Ecológico – A consolidação de uma experiência brasileira de incentivo a Conservação da Biodiversidade*. Disponível em: <<http://www.ambientebrasil.com.br/composer.php3?base=./snuc/index.html&conteudo=./artigos/icms.htm>>. Acesso em: 3 maio 2009.

NOGUEIRA, Alberto. *Globalização, regionalização e tributação: a nova matriz mundial*. Rio de Janeiro: Renovar, 2000

PACHECO FILHO, Eduardo Galvão de França. “O Direito Tributário na proteção ao meio ambiente”, In: PEGURIER, Eduardo. *Debatendo o ICMS ecológico*. Disponível em: <http://www.oeco.com.br/eduardo-pegurier/47-eduardo-pegurier/17133-oeco_12009>, Acesso em: 4 maio 2009.

ROCHER, Guy. *Sociologia geral*. Lisboa: Editorial Presença, 1971. v. 5.

SVIRSKY, Enrique; CAPOBIANCO, João Paulo R. (Org.). *Ambientalismo no Brasil – passado, presente e futuro*. São Paulo: Instituto Socioambiente/Secretaria do Meio Ambiente do Estado de São Paulo.

TORRES, Ricardo Lobo. *Curso de direito financeiro e tributário*. Rio de Janeiro: Renovar, 2001.

Recebido em 20 de maio de 2011

Aceito em 17 de julho de 2011