

ICMS ECOLÓGICO: MODELO DE COMPENSAÇÃO TRIBUTÁRIA PELA PROTEÇÃO AMBIENTAL NO ESTADO DO PARANÁ

Robson Luís Zorzanello, Elizângela Treméa Fell (Orientadora/UNIOESTE),
E-mail: elizangelatremea@hotmail.com.

Universidade Estadual do Oeste do Paraná/Centro de Ciências Sociais Aplicadas – Marechal Cândido Rondon – PR.

“A economia enfatiza a competição, a expansão e a dominação. Ecologia enfatiza a cooperação, a conservação e a parceria.”
(CAPRA, 1996, p. 234).

Palavras-chave: compensação tributária, ICMS Ecológico, proteção ambiental.

Resumo:

Pioneiramente criado no Estado do Paraná, constitui-se o ICMS Ecológico (Imposto sobre circulação de mercadorias e serviços ecológico) em uma forma de distribuição de verbas tributárias dos Estados aos Municípios, que tem como finalidade o incentivo seletivo positivo e não coercitivo de preservação e compensação pela adoção de condutas ambientalmente orientadas. Tal forma de aplicação tributária encontra inspiração no art. 158 da Constituição Federal e tem como princípio inspirador o princípio ambiental protetor-recebedor. No período de 1991 a 2005 em que se analisou a aplicação do ICMS Ecológico, já se constatou que referido instituto foi responsável por um aumento superior a 160% (cento e sessenta por cento) na superfície total de unidades de conservação e outras áreas protegidas no Estado do Paraná. Trata-se, ainda, de uma alternativa de proteção ambiental criada pelo legislador, que leva em conta a sustentabilidade, a inter-relação e a interdependência entre os saberes econômicos, jurídicos e ecológicos. A metodologia de abordagem utilizada no presente trabalho é a sistêmica, e o procedimento adotado é o levantamento bibliográfico para exposição descritiva, explorando-se a legislação, a doutrina, artigos científicos e *sites* oficiais.

Introdução

Difunde-se contemporaneamente uma série de alternativas e ferramentas de proteção ao Meio Ambiente¹ cujo intento maior reside em

¹ Determinada parcela da doutrina divide meio ambiente em natural, artificial e cultural etc. Para outra parcela compreende-se meio ambiente como uno. Esta última é a compreensão para efeitos deste trabalho (como unitário), pois além de não ser possível fragmentá-lo, sua divisão se justifica apenas para fins didáticos. O meio ambiente consiste em um todo que compreende o natural, o artificial, cultural etc. Por outro lado, a Lei 6.938/81 (Lei de Política

integrar ao atual modelo de desenvolvimento econômico – essencialmente liberal e industrialista, o compromisso com a sustentabilidade.

Para que tal intento seja deveras efetivado, torna-se evidente a necessidade de congregarem-se diversas tecnologias, saberes, ciências e seus princípios. Desta forma, reconhecendo-se a interdependência e promovendo-se a inter-relação entre conhecimentos, é que surgirão alternativas e meios capazes de superar a problemática que envolve as questões ambientais.

Nesta linha de entendimento, um dos expoente da teoria sistêmica, Capra (1996, p. 232), defende a compreensão da interdependência entre as relações e saberes humanos afirmando que:

Entender a interdependência ecológica significa entender relações. Isso determina as mudanças de percepção que são características do pensamento sistêmico – das partes para o todo, de objetos para relações, de conteúdo para padrão. Uma comunidade humana sustentável está ciente das múltiplas relações entre seus membros. Nutrir a comunidade significa nutrir essas relações.

E basta um simples e rápido olhar sobre a notória crise ambiental que assola o planeta para se perceber que as causas de tal crise se encontram na desequilibrada relação existente entre os princípios econômicos e os princípios ecológicos. Enquanto os primeiros, de ênfase liberal e individualista propõem o acúmulo, o consumo, a expansão e a dominação, os outros – ecológicos – residindo em ponto diametralmente oposto, fundam-se nos pilares da cooperação, parceria, inter-relação e conservação.

Capra (1996, p. 233) assim traduz essa preocupação:

Os lucros privados estão sendo obtidos com os custos públicos em detrimento do meio ambiente e da qualidade de vida, e às expensas das gerações futuras. Há uma falta de realimentação, e a alfabetização ecológica básica nos ensina que esse sistema não é sustentável.

Ante essa exposição e movidos pelo intuito de apresentar um dos institutos de Direito Tributário que carrega consigo, em essência, a preocupação com a proteção ambiental e a sustentabilidade, sendo ainda capaz de inter-relacionar princípios e conhecimentos de diversas áreas do saber, abordar-se-á de forma sucinta o ICMS Ecológico – (Imposto sobre circulação de mercadorias e serviços Ecológico).

Visto como um dos mecanismos de atuação econômica e tributária fundado no princípio ambiental protetor-recebedor, sobre o qual se discorrerá abaixo, tal tributo traduz a percepção de que é necessário recompensar a todo aquele que se priva de determinada vantagem econômica em benefício de uma questão ecológica.

Nacional de Meio Ambiente) entende por recursos ambientais a atmosfera, as águas interiores, superficiais e subterrâneas, os estuários, o mar territorial, o solo e os elementos da biosfera, a fauna e a flora (art. 3º, V).

Ainda, trata-se de uma forma de tributação ecologicamente orientada, que constitui uma inovadora ferramenta de proteção ambiental, calcada no desenvolvimento sustentável, ou seja, importa em uma atuação tributária preocupada com o desenvolvimento “que atende às necessidades do presente sem comprometer a possibilidade das gerações futuras atenderem suas próprias necessidades” (SILVA, 2002, p. 48).

O ICMS Ecológico foi escolhido como objeto do presente estudo, pois, na visão destes pesquisadores, além do que já foi exposto, também demonstra que a aplicação de conhecimentos congregados de diversas áreas das ciências e do Direito, aliada a conhecimentos técnicos específicos, é capaz de efetivar resultados práticos de conservação e proteção do Meio Ambiente, em uma verdadeira forma de integração sistêmica de saberes.

Materiais e Métodos

A metodologia de abordagem utilizada no presente trabalho é a sistêmica, por meio da qual se pretende inter-relacionar princípios e institutos de diferentes ramos do Direito (mais especificamente o Ambiental e o Tributário), bem como dados e conhecimentos provenientes de outras áreas, passíveis de serem aplicados de forma interdisciplinar com a temática Ecologia e Meio Ambiente.

Com esse fim, pretende-se aprofundar, dentro do paradigma desenvolvido por Fritjof Capra e outros autores, a compreensão de alternativas para a superação da complexa crise sistêmico-ambiental atual.

A pesquisa tem como procedimento o levantamento bibliográfico e a exposição descritiva, explorando-se a legislação, a doutrina, artigos e *sites* oficiais, para elaboração de uma análise descritiva dos pensamentos dos diversos estudiosos sobre o assunto e dos dados aferidos durante os levantamentos.

Resultados e Discussão

Incentivar o mercado e a economia a agirem dentro dos parâmetros do desenvolvimento sustentável é um dever atribuído constitucionalmente ao Estado. Conforme o artigo 225 da Constituição Federal, 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.

Importante frisar que são inúmeras as maneiras de se efetivar tal atribuição conferida ao Estado, conforme leciona Amaral (2008, p. 217):

A compreensão do princípio do desenvolvimento sustentável estimula a utilização de diversas medidas voltadas para efetivar a proteção ambiental. As medidas vão desde medidas tradicionais como as diversas formas de responsabilização jurídica, bem como medidas de ordem econômica, tributária, regulamentadora e outras. Essas almejam a alteração de condutas poluidoras ou a estimulação

de atividades voltadas para a proteção ambiental, além de captar recursos para custear projetos de desenvolvimento sustentável.

Como bem citou o autor supra transcrito, medidas de ordem econômica, tributária e jurídica podem ser utilizadas para estimular e alterar condutas humanas, com vistas a proteção ambiental e conquista da sustentabilidade.

Nessa linha, é a posição de Nusdeo (2001, p. 375) ao apontar que o importante é ter presente que o problema ecológico é de natureza econômica e, portanto, o seu tratamento só se fará com êxito mediante a utilização de instrumentos conaturais ao próprio sistema econômico. Daí a necessidade de integração dos princípios ecológicos de Direito com os diversos ramos de conhecimento, a exemplo da economia, em uma verdadeira compreensão sistêmica de saberes.

Como uma das formas de se efetivar o dever constitucional de estimular condutas ecologicamente sustentáveis, o legislador paranaense criou, pioneiramente, o ICMS Ecológico, que é um instrumento de política pública dedicado a tratar do repasse de recursos financeiros aos municípios que abrigam em seus territórios Unidades de Conservação ou áreas protegidas, ou ainda mananciais para abastecimento de municípios vizinhos.

Tal “tributo”, como bem explicam Scaff e Tupiassu (2005, p. 106-107), tem seu funcionamento dado da seguinte maneira:

A Constituição Federal de 1988, em seu art. 158, determina quais receitas tributárias arrecadadas pelos demais entes da federação pertencem aos municípios. Dentre tais verbas encontra-se o montante de 25% (vinte e cinco por cento) da arrecadação estadual decorrente do Imposto sobre operações relativas à circulação de mercadorias e serviços (ICMS), cujos critérios de repartição entre os diversos municípios estão definidos no parágrafo único do dispositivo. [...] Deixa o constituinte originário a cargo dos Estados a definição dos critérios de repasse de cerca de ¼ do valor cabível aos municípios. Tal faculdade permite uma interferência direta da administração estadual no processo de desenvolvimento municipal, tendo em vista que os critérios de repasse de verbas influem fundamentalmente sobre as políticas públicas adotadas.

Podem os Estados definir como critério de repasse de cerca de ¼ (um quarto) do seu ICMS, o cumprimento de metas ambientais. Assim, por exemplo, os municípios que mantiverem áreas verdes (reservas naturais, parques ecológicos), que ampliem sua rede de saneamento básico, que demonstrarem correta destinação do lixo urbano ou que adotarem programas eficazes de reciclagem, podem receber acréscimos no repasse de verbas tributárias decorrentes dos serviços ambientais prestados.

No Estado do Paraná a regulamentação do art. 158 do texto constitucional para aplicação da destinação ambiental aos recursos do ICMS foi dada pela Lei do ICMS Ecológico, também chamada Lei dos Royalties Ecológicos. É o nome que se dá à Lei Complementar nº 59, de 1º de outubro de 1991, aprovada pela Assembléia Legislativa do Estado.

Essa lei procura promover a seguinte destinação de recursos relativos ao ICMS Ecológico: cinquenta por cento (50%) para municípios que tenham integrado em seu território mananciais de abastecimento e cinquenta por cento (50%) para municípios que tenham integrado em seu território Unidades de Conservação, áreas de terras indígenas, Reservas Particulares do Patrimônio Natural (RPPN), faxinais, reservas florestais legais.

Salienta Magalhães (2006) que o ICMS Ecológico não significa uma nova modalidade de tributo, mas sim, importa em um indicador de maior destinação de parcela deste imposto aos municípios mais sensíveis às questões ambientais, nos quais se leva em consideração o princípio protetor-recebedor. Trata-se, em verdade, de uma adequação legal de conservação ambiental, que observa os limites constitucionais de distribuição de receitas tributárias e os critérios técnicos definidos em lei, na perspectiva de que quem protege o meio ambiente deve receber incentivos monetários para tal.

Em síntese, o princípio protetor-recebedor, que fundamenta o ICMS Ecológico, tem por natureza a aplicação de sanções positivas, permitindo a compensação por serviços ambientais prestados.

Assim, visa este princípio o estímulo para que os atores sociais tenham sensibilidade ecológica e contribuam com a preservação do meio ambiente. O princípio protetor-recebedor não visa punir o responsável pela poluição, mas sim, possibilitar a retribuição monetária àqueles que mantenham práticas protetivas para com o meio ambiente, como destacam Huller e Fell (2005, p. 06):

A idéia de pagamento por serviços ambientais recebe ainda outras denominações, como mercado de serviços ambientais, gratificação por serviços ambientais, compensação por serviços ambientais. No entanto, independentemente da nomenclatura utilizada, todas as denominações exprimem a necessidade de remunerar os proprietários ou detentores do bem ambiental pela manutenção das condições ambientais, ou mesmo pela proteção ambiental, que resultarão em benefício da coletividade.

Ribeiro (2008) nos ensina que é preciso virar pelo avesso o princípio poluidor-pagador - que tem por essência a punição dos indivíduos que se utilizam dos recursos naturais de forma errônea e contrária à legislação - para que se aplique o princípio protetor-recebedor, o qual se mostra mais eficaz na realidade concreta das sociedades que precisam resolver suas carências de infra-estrutura e saneamento. Em contextos de escassez de recursos financeiros, a disposição a receber é mais alta do que a disposição em pagar. O mesmo autor defende ainda que a aplicação do protetor-recebedor é questão de justiça econômica, pois:

[...] valorizando os serviços ambientais prestados generosamente por uma população ou sociedade, e remunerando economicamente essa prestação de serviços porque, se tem valor econômico, é justo que se receba por ela. Atualmente, no mundo, muitas sociedades prestam serviços ambientais gratuitos, ao preservarem áreas

indígenas, parques, unidades de conservação, áreas de mananciais sem, entretanto, receberem a justa remuneração por eles.

De fato, no Paraná, primeiro Estado a adotar critérios ambientais para o repasse do ICMS, o ICMS Ecológico teve origem na mobilização política de municípios, associados à necessidade de modernizar as políticas públicas ambientais e mediadas pelo Poder Legislativo, haja vista que o ICMS Ecológico foi criado ainda por conta da Constituição Estadual, em 1989, sendo regulamentado pela Estadual Complementar em 1991.

Os municípios mobilizados se consideravam penalizados por terem parte ou até mesmo a totalidade do seu território restrito ao uso, por apresentarem mananciais de abastecimento público para municípios vizinhos ou ainda por possuírem Unidades de Conservação.

O ICMS Ecológico foi uma maneira de compensar tais municípios pelas restrições legais do uso de sua área de terra ou recursos naturais, em explícita aplicação do princípio protetor-recebedor.

O exemplo do Estado do Paraná na criação do ICMS Ecológico fez com que inúmeros outros Estados da Federação aderissem a um sistema de tributação semelhante, a exemplo dos Estados de: São Paulo, Minas Gerais, Rondônia e Rio Grande do Sul, Pernambuco, Amapá, Mato Grosso, Mato Grosso do Sul e Tocantins.

No caso do Paraná e na maioria dos Estados onde existe o critério ligado às Unidades de Conservação e outras áreas especialmente protegidas, são considerados, em princípio, quatro passos para conduzir os procedimentos do ICMS Ecológico. Estes quatro passos são, conforme determina a Lei do ICMS Ecológico: a) preparação e organização dos dados e informações sobre as unidades de conservação e outras áreas protegidas (apuração e organização quali-quantitativas dos dados e informações); b) procedimento de cálculos; c) publicação e divulgação dos dados, informações e, d) avaliação e planejamento do ICMS Ecológico.

Os dados e informações sobre as áreas de preservação que merecerão receber o ICMS Ecológico são obtidos nos órgãos responsáveis pela formalização de respectivas áreas, ou seja: no caso das Unidades de Conservação estaduais e municipais os dados são obtidos no IAP (Instituto Ambiental do Paraná); no caso das Unidades de Conservação federais os dados são obtidos no IBAMA (Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis); e, em se tratando de terras indígenas, as informações provêm da FUNAI (Fundação Nacional do Índio).

Ao estarem disponíveis os dados e as informações, o próximo passo é o cálculo. De posse dos dados nas datas limites, o IAP após verificação crítica, faz os cálculos dos índices, aplicando as fórmulas constantes no artigo 3.º do Decreto Estadual n.º 2.791/96. Estes cálculos são refeitos anualmente a partir de trabalho de coleta de dados em campo.

Como dito acima, após a realização dos cálculos, ocorre a publicação e divulgação dos dados, informações e procede-se a avaliação e planejamento do ICMS Ecológico, para sua efetivação e aplicação.

Nos dezoito anos de aplicação do tributo ecológico, os resultados

obtidos demonstram, principalmente, que tem aumentado a quantidade de áreas e da superfície das áreas protegidas, além da melhoria na performance qualitativa das Unidades de Conservação.

Scaff e Tupiassu (2005, p. 111-112) nos apresentam os seguintes dados, que permitem verificar a rápida difusão e a adesão dos Municípios ao Imposto Ecológico, ainda na primeira década de sua implantação:

O Paraná foi o primeiro Estado a experimentar os resultados extremamente positivos da adoção do ICMS Ecológico. O número de Municípios beneficiados eleva-se a cada ano. Em 1992, foram 112; em 1998, o número já havia aumentado para 192 Municípios. Conseqüentemente, os dados da preservação ambiental no Estado mantêm-se em constante crescimento. Estima-se que desde a aprovação da Lei do ICMS Ecológico, em 1991, conseguiram-se resultados maiores e melhores do que em 60 (sessenta) anos de políticas em áreas protegidas.

No *site* do IAP encontram-se disponibilizados os dados mais recentes sobre o ICMS Ecológico, os quais indicam a superfície de Unidades de Conservação existentes no Estado do Paraná até 1991 e até junho de 2005, mostrando o percentual de incremento havido após a criação do ICMS Ecológico, conforme a tabela abaixo:

Tabela 1 – Superfície total das unidades de conservação e outras áreas protegidas criadas e implementadas no Estado do Paraná até 1991 e até junho de 2005, em hectares, com respectivos percentuais de incremento.

Áreas Totais	Até 1991	Até jun 2005	Incremento (%)
Federal	584.622,98	694.186,26	18,74
Estadual	118.163,59	966.639,05	718,05
Municipal	8.485,50	227.873,81	2.585,45
Terras Indígenas	81.500,74	83.245,44	2,14
RPPN	0	37.149,77	-
Faxinais	0	16.132,54	-
Áreas de Preservação Permanente	0	17.107,69	-
Reserva Legal	0	16.697,73	-
Sítios Especiais	0	1.101,62	-
Outras Florestas de Conexão	0	3.245,62	-
TOTAL	792.772,81	2.062.229,77	160,1287

FONTES: <http://www.uc.pr.gov.br/index.php>. Os dados estão dispostos nesta Tabela até o início e após o início do ICMS Ecológico no Estado do Paraná

Pela análise interpretativa da tabela é possível se aferir que, em termos percentuais, houve o incremento de mais de 160% (cento e sessenta por cento) na superfície total de unidades de conservação e outras áreas protegidas, isso apenas em quatorze anos de avaliação quantitativa do imposto ecológico.

Outro aspecto a ser ressaltado no que tange ao instituto em análise é o da promoção da justiça fiscal e da conservação da biodiversidade. Os

Municípios que, no início, reclamavam da restrição de uso dos seus territórios, hoje, se sentem incentivados a criar Unidades de Conservação, a mantê-las ou a apoiar sua manutenção.

Os resultados obtidos na aplicação do ICMS Ecológico demonstram que, além de ser uma importante alternativa de incentivo e valorização de ações ecologicamente adequadas pela aplicação do princípio protetor-recebedor, ainda representa a aplicação de postulados sistêmicos de integração da economia, ecologia e outros saberes, com vistas à sustentabilidade, conforme Magalhães (2006) bem destaca:

Diante do que existe no ordenamento jurídico pátrio referentemente ao ICMS Ecológico, pode-se perceber que a sua essência busca inter-relação e interdependência entre economia e ecologia, em que ambas devem ser tidas como indissociáveis na norma, na academia, na prática, na vida. No entanto, não é isso que se percebe ao se observar a não efetividade dos dispositivos legais no Brasil. Na verdade, as diretrizes (não só legais, mas principalmente políticas) estão normalmente baseadas numa visão quantitativa, e não qualitativa do crescimento. Ou seja, se confunde crescimento e desenvolvimento. Se aposta num modelo econômico baseado numa política neoliberal de significativos graus de consumo e conseqüente degradação.

São instrumentos de proteção e conservação ambiental como o ICMS Ecológico que merecem ser estudados, aprimorados e aplicados, para que se promova, de fato, uma eficiente política sustentável de Meio Ambiente, a ser expandida para os ramos de atuação do Direito, da Economia e demais tecnologias e saberes.

Conclusões

Constitui-se o ICMS Ecológico, em uma forma de distribuição de verbas tributárias dos Estados aos Municípios, como forma de incentivo seletivo positivo e não coercitivo de preservação e compensação ambiental.

Trata-se de um instituto de Direito Tributário que alia conhecimentos de diversas áreas do saber, a exemplo de postulados econômicos e ecológicos, com o fim de produzir resultados efetivos de tutela e proteção ambiental.

Pela pesquisa realizada se constatou que a aplicação do ICMS Ecológico exige uma base de informações técnicas e ambientais complexa, que permita quantificar e distribuir os benefícios econômicos em conformidade com a efetiva proteção ambiental realizada pelos agentes protetores, ou seja, os Municípios.

Os critérios de informação, recolhimento de dados, cálculos e aplicação legal do ICMS Ecológico encontram-se todos dispostos em Lei específica, que cuidou de “ecologizar” a legislação tributária e inovar na sua orientação para fins ambientais.

Nos quatorze anos de aplicação do instituto do ICMS Ecológico já se comprovou a eficiência de tal modalidade de tributação ecologicamente

orientada, de modo que se ampliaram as áreas de conservação e preservação no Estado do Paraná em mais de 160% (cento e sessenta por cento).

Por fim, há que se registrar que a condução das políticas protetivas do meio ambiente como a que se tem por objeto neste estudo, não é mera faculdade do Estado. Este tem por dever intervir na economia, a fim de torná-la racionalmente orientada aos fins sociais e difusos que imperam em nosso ordenamento jurídico.

Nesse sentido, há que se reconhecer os méritos ao legislador estatal, que, eficazmente, traçou as diretrizes do ICMS Ecológico e atingiu as metas pretendidas de proteção ambiental, conforme se demonstrou no levantamento de dados expostos nesta pesquisa.

Referências

- Capra, F. *A Teia da Vida*. São Paulo: Cultrix, 1996.
- Estado do Paraná. Lei Complementar n.º 59, de 01 de outubro de 1991. *Diário Oficial do Estado do Paraná*, Curitiba, 1991.
- Hüller, C.R.; Fell, E.T. O pagamento por serviços ambientais como ferramenta de proteção ambiental. *II Encontro Científico de CCSA da UNIOESTE*, Mal. Cdo. Rondon, 2007.
- Loureiro, W. ICMS Ecológico por Biodiversidade. <<<http://www.uc.pr.gov.br/modules/conteudo/conteudo.php?conteudo=56>>> Acesso em 03 de março de 2009.
- Magalhães, F.C.B. ICMS Ecológico como incentivo à melhora da qualidade de vida: do Paraná ao Ceará. *III Encontro da ANPPAS*: Brasília, 2006.
- Nusdeo, F. *Curso de Economia: introdução ao direito econômico*. 3. ed. São Paulo: RT, 2001.
- Ribeiro, M.A. O princípio Protetor Recebedor para preservar um bem natural. *Revista Eco* 21. Disponível em: <<http://www.ida.org.br/artigos/principioprotetor.html?ordem1792>> acesso em 12 de março de 2008.
- Silva, G.E.N. *Direito Ambiental Internacional*. 2ª ed. Rio de Janeiro: Thex, 2002.
- Scaff, F.F.; Tupiassu, L.C. Tributação e políticas públicas: o ICMS ecológico. *Revista de Direito Ambiental*. Ano 10, n. 38. São Paulo: Revista dos Tribunais, janeiro/março, 2005.