



**V JORNADA CIENTÍFICA
PRODER**



A IMPLEMENTAÇÃO DO ICMS ECOLÓGICO NO ESTADO DA PARAÍBA

Adriana Secundo Gonçalves Dessoles¹

RESUMO

O tributo está entre os inúmeros instrumentos econômicos utilizados pelo Estado em prol da conservação do meio ambiente quando utilizado no seu aspecto extrafiscal, visando não apenas a arrecadação, mas também a atuação sobre o contexto econômico e o cenário social. O ICMS ecológico, criado em 1991 no Estado do Paraná, figura como um eficaz mecanismo de proteção ambiental, gerando fonte de receita pública utilizada na atividade financeira e induzindo o município a investir recursos em prol de referida tutela. O Estado da Paraíba implementou o ICMS ecológico a partir da edição da Lei n. 9.600, publicada em 2011. Interessa discutir, no presente estudo, como ocorreu o processo para a adoção do ICMS ecológico no Estado, expondo as dificuldades para sua elaboração, como também os motivos que protelaram tal adoção. Ademais, será analisada a Lei que implementa tal instrumento, entendendo os possíveis reflexos que trará para o Estado e as falhas que carrega em sua redação. Para tanto, o processo utilizado para obtenção dos dados foi a documentação indireta, sendo realizadas 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. Desse modo, restou evidenciado que, embora revestida dos melhores propósitos, mormente em relação à preservação ambiental, a lei que implementa o ICMS ecológico no Estado da Paraíba não cumpre a finalidade para a qual foi criada, seja pela redação que carrega, seja pela ausência de meios para torná-la aplicável.

PALAVRAS-CHAVE: Meio ambiente. Tributação ambiental. ICMS ecológico.

¹ Advogada, graduada em Direito pela Universidade Estadual da Paraíba (UEPB), com pós-graduação (especialização) pela Escola Superior de Magistratura Trabalhista da 13ª Região (ESMAT-13) e aluna da pós-graduação em Direito Administrativo e Gestão Pública na Universidade Regional do Cariri (URCA).
E-mail: adrianasecundo2@hotmail.com

INTRODUÇÃO

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-lo (BRASIL, 1988).

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 tais Entes a promoverem políticas com o escopo precípua de conter a degradação ambiental e prestar sadia qualidade de vida para população.

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).

Nessa senda, um importante instrumento econômico-fiscal que promove a aproximação entre economia e ecologia é o ICMS Ecológico, o qual possui o papel de estimular ações ambientais em um trabalho conjunto promovido pelo Estado e município.

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 tais 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. Dos 25% repassados aos municípios, 75% são distribuídos de acordo com o critério do VAF (valor adicionado fiscal), que calcula a produção econômica local, 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 critérios definidos em 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 do Estado.

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.

O Estado da Paraíba implementou o ICMS ecológico como política de proteção ambiental a partir da edição da Lei 9.600 (PARAÍBA, 2011), publicada em dezembro de 2011, a qual adveio de projeto de lei 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 analisada a Lei que implementa tal instrumento, entendendo os reflexos que a esta trará para o Estado e as falhas que carrega em sua redação.

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.

O ICMS ECOLÓGICO COMO POLÍTICA DE PROTEÇÃO AMBIENTAL

O ICMS ecológico, cuja criação se deu no estado do Paraná, em 1991, é um bem-sucedido exemplo de instrumento indutor de comportamento voltado à preservação ambiental, vez 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 de proteção ambiental, definidos em lei estadual.

O professor José Marques Domingues de Oliveira (OLIVEIRA, 1995), 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.

Os critérios do ICMS ecológico são estabelecidos 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.

Cumprido ressaltar que 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; TUPIASSU, 2005).

Nesse passo, 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.

O ICMS ECOLÓGICO NO ESTADO DA PARAÍBA

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

Por outro lado, o 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, carência de programas de educação ambiental voltados para os munícipes e existências de poucas e ineficientes leis estaduais voltadas à proteção do meio ambiente.

Nesse contexto 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).

Nesse passo, em abril de 2011, foi elaborado pelo Deputado Francisco de Assis Quitans projeto de lei instituindo o repasse do ICMS ecológico no Estado da Paraíba e dava outras providências (PARAÍBA, 2011).

O anteprojeto foi registrado em 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 ocorreu por se tratar de projeto complexo, o qual alteraria os valores arrecadados pelos municípios, subtraindo de uns e acrescentando a outros.

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 diploma feria a Constituição Federal na maneira como os recursos estavam sendo distribuídos, ato este que foi 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 (PARAÍBA, 2011), 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 critérios definidos no texto.

Referida lei 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.

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.

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, ferindo o que dispõe o art. 158, inciso IV, da Constituição Federal, uma vez que ignora o limite estabelecido no texto constitucional de 25% a ser repartido a partir de critérios elencados em lei estadual, aumentando tal percentual para 30%.

Ademais, outro ponto a ser analisado remete à destinação de 20% do valor repassado para os municípios sem estabelecer qualquer critério para sua consecução, isto é, sem haver uma contraprestação pelos municípios, o que fere o próprio sentido da adoção do ICMS ecológico, pois o intuito do instrumento é dar ao tributo não só a função de arrecadação, mas também o poder de atuar sobre o contexto econômico e o cenário social.

A exemplo do que ocorreu no Estado de Pernambuco e Ceará, 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 beneficiassem a área de educação, considerando-se o número de alunos matriculados no

ensino fundamental em escolas municipais, como também com base no critério relativo a área de saúde, considerando fatores como a mortalidade infantil.

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 prestem suporte aos municípios para que possam agir em prol do meio ambiente.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

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.

Embora revestida dos melhores propósitos, mormente em relação à preservação ambiental, a lei que implementa o ICMS ecológico no Estado da Paraíba, 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 o despreparo dos responsáveis pela elaboração do diploma normativo.

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, seu intuito 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 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.

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 nov. 2019.

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

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

PARAÍBA. ICMS Ecológico na Paraíba (2011). Lei No 9.600, de 21 de Dezembro de 2011. Disciplina a participação dos municípios na arrecadação do imposto sobre circulação de mercadoria – ICMS, mediante repasse ecológico, e dá outras providências. **Diário Oficial [do Estado da Paraíba]**, João Pessoa, PB, v. 14.821, p. 1. 2011.

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