



ICMS ECOLÓGICO: INSTRUMENTO ECONÔMICO PARA A GESTÃO AMBIENTAL

Mariana Oliveira Pinto¹

Resumo:

O artigo discorre sobre os critérios ambientais de repartição do ICMS Ecológico e revela porque ele pode ser considerado um importante instrumento de políticas ambientais no âmbito da administração pública municipal para a promoção do desenvolvimento sustentável. A pesquisa ainda traz, a partir das experiências positivas desse instrumento no Estado de Minas Gerais, algumas recomendações para seu aperfeiçoamento e para difusão em outros estados da federação brasileira. Palavras-chave: ICMS Ecológico. Tributação ambiental. Gestão ambiental. Políticas públicas. Desenvolvimento sustentável.

SUMÁRIO:

1. Introdução – 2. Políticas públicas, Direito e tributação – 3. O ICMS Ecológico como instrumento econômico de política ambiental – 4. Critérios ambientais na repartição do ICMS – 5. A experiência do ICMS Ecológico no Estado de Minas Gerais – 5.1. O saneamento ambiental em Minas Gerais – 5.2. As áreas protegidas mineiras – 5.3. A proteção ao patrimônio cultural mineiro – 6. Considerações finais – 7. Abstract – 8. Referências.

1. INTRODUÇÃO

A degradação ambiental intensa do ar, água e solo, que vem ocorrendo globalmente e implicando a deterioração da própria qualidade de vida humana, leva ao questionamento da racionalidade econômica e tecnológica dominante e requer um novo modelo de desenvolvimento da sociedade, capaz de articular os processos econômicos, sociais, políticos e ambientais.

É nesse contexto que se fala sobre o Desenvolvimento Sustentável, concebido como aquele que, pautado em critérios de justiça social, procura conciliar as atividades econômicas com a proteção do meio ambiente, garantindo a equidade inter e intrageracional no acesso aos recursos naturais.

Para assegurar esse novo desenvolvimento, fazem-se necessários o planejamento e a ação estatal, mediante políticas públicas, as quais devem analisar os caminhos percorridos pela economia material e, a partir disso, planejar com intuito de reorientar a sociedade para um outro desenvolvimento, capaz de reconhecer o potencial da biodiversidade e percebê-lo como uma riqueza a ser protegida e não como um empecilho ao desenvolvimento.

Por isso, o Estado “[...] terá que reforçar sua atuação precisamente nas áreas em que o mercado não é eficaz como regulador espontâneo da economia numa perspectiva de médio e longo prazos, precisamente nas dimensões social e

¹ Advogada em Brasília-DF. Consultora Ambiental. Pós-graduada em Desenvolvimento Sustentável e Direito Ambiental (CDS/UnB). Mestranda em Políticas Públicas e Gestão Ambiental (CDS/UnB).



ambiental e nos segmentos estratégicos de limitada e lenta rentabilidade². Oral, afinal a concretização das políticas públicas se dá mediante a normatização da atividade econômica e pela atividade empreendedora do Poder Público, que ganha realce no âmbito local.

Dentro desse prisma, cresce o debate sobre a atuação do poder público municipal, sobretudo, no tocante à importância dos Municípios elaborarem e implementarem suas Agendas 21 locais, com vistas à sustentabilidade desses espaços. Com isso, avultam questões relacionadas à descentralização econômica, social e política como uma possibilidade de mobilizar energias locais para o enfrentamento dos desafios ambientais.

A Constituição Federal de 1988 estabeleceu uma descentralização político-administrativa, conferindo responsabilidades e competências aos Estados e Municípios – agora dotados de autonomia – e redistribuindo papéis dantes concentrados nas mãos da União. Contudo, essa descentralização, principalmente aos Municípios, não foi acompanhada de repasse de recursos em proporções adequadas para o desempenho da gestão da coisa pública de modo efetivo, nem em critérios justos de repartição de receitas entre os entes públicos, como explica Celina Souza³:

[...] a lógica que rege a distribuição de competências entre os entes constitutivos da federação é paradoxal. Por um lado, os constituintes decidiram reduzir os recursos financeiros federais *vis-à-vis* aos outros dois níveis de governo, situação que foi parcialmente revertida ao longo dos últimos anos. Por outro lado, os constituintes aumentaram as competências legislativas e de jurisdição do governo federal, ao mesmo tempo em que aumentaram o leque das competências concorrentes.

Assim, é necessário aprimorar os sistemas tributário e financeiro existentes em nosso ordenamento, conferindo-lhe uma leitura capaz de reconhecer o papel do município como principal provedor de importantes políticas socioambientais e também de ver o meio ambiente ecologicamente equilibrado como próprio condicionante da viabilidade econômica do mercado.

Com isso articulam-se novos instrumentos ecológicos, os quais “permitem a internalização dos custos ambientais nos custos de produção e consumo, estimulam a redução de custos com controle ambiental e induzem mudanças tecnológicas compatíveis com a sustentabilidade”⁴.

Um exemplo desse tipo de instrumento é o ICMS Ecológico, existente em alguns Estados brasileiros e que oferece incentivos aos Municípios que estruturam um modelo de gestão ambiental local. Ele cada vez ganha mais simpatizantes por ser um indutor de políticas ambientais e sustentáveis.

Então, a partir de uma análise dos dez anos de experiência do Estado de Minas Gerais, o texto pretende mostrar como o ICMS Ecológico vem-se apresentando como um importante aliado nos processos de gestão ambiental dos Municípios, sem se esquecer dos riscos que rodeiam os caminhos para a efetiva aplicação desse instrumento.

² BUARQUE, Sérgio C. Construindo o desenvolvimento sustentável. Rio de Janeiro: Garamond, 2004. p.23.

³ Federalismo, desenho constitucional e instituições federativas no Brasil pós-1988. Revista de Sociologia e Política. V.24. Curitiba, jun., 2005.

⁴ BRASIL. Agenda 21 Brasileira: bases para discussão.

2. POLÍTICAS PÚBLICAS, DIREITO E TRIBUTAÇÃO

As políticas públicas consistem no conjunto de ações governamentais que visam coordenar os meios à disposição do Estado e as atividades privadas, com vistas a alcançar objetivos que sejam de interesse coletivo e determinados politicamente. Ou como explica Derani⁵, “[...] são manifestações das relações de forças sociais refletidas nas instituições estatais e atuam sobre campos institucionais diversos, para produzir efeitos modificadores da vida social”.

Dessa forma, as políticas públicas, mediante ações dos agentes públicos, são capazes de influenciar no contexto econômico visando a resultados que os agentes econômicos não conseguem atuando livremente, em virtude das falhas de mercado, como na proteção do meio ambiente. Surgem então as políticas voltadas para a seara ambiental, isto é, políticas “[...] de decisão sobre a gestão dos recursos naturais, combinando ações e compromissos em que estão envolvidos a sociedade em geral e os poderes legalmente constituídos”⁶.

A gestão ambiental é então um conjunto de ações envolvendo o Poder Público, a sociedade e os agentes produtivos, com o fim de utilizar racionalmente os recursos naturais⁷. Essas ações se concretizam por meio de instrumentos de política.

Motta⁸ distingue, de um modo geral, dois tipos de instrumentos de política pública: os *Instrumentos de Comando e Controle* (CEC) e os *Instrumentos Econômicos* (IEs). Os primeiros são instrumentos coercitivos, que fixam parâmetros técnicos para as ações e atividades econômicas, por meio do estabelecimento de critérios de interdições, autorizações ou regulamentações, de modo a assegurar o escopo da política desejada. É o caso das licenças ambientais, dos zoneamentos e dos padrões de qualidade ambiental que, v.g. estipulando os limites máximos de concentrações de poluentes no meio ambiente, têm o objetivo de influenciar as atitudes do poluidor.

Contudo, a utilização dos *Instrumentos de Comando e Controle*, de forma isolada, não é capaz sozinha de surtir os efeitos desejados para uma política ambiental, já que ela apresenta muitas dificuldades: sua implementação é lenta e gradual, demorando, portanto, muito tempo para atingir seus objetivos; às vezes, é rejeitada por aqueles que deveriam submeter-se ao seu controle; não atinge os escopos propostos; pode favorecer alguns grupos de interesse; há probabilidade de gerar clima de confrontação entre regulador e regulado; e seu controle é ineficaz, sobretudo em virtude das dificuldades de monitoramento⁹.

Em face desse lado negativo, os *Instrumentos de Comando e Controle* não devem ser aplicados isoladamente, mas sim de forma complementar com outros. Eles precisam se articular com a dimensão das ações econômicas, isto é,

⁵ Privatização e serviços públicos: as ações do Estado na produção econômica. São Paulo: Max Limonad, 2002.p.239.

⁶ MOTA, José Aroudo. O valor da natureza: economia e política dos recursos naturais. Rio de Janeiro: Garamond, 2001.p.68.

⁷ BURSZTYN, Maria Augusta Almeida. Gestão ambiental: instrumentos e práticas. Brasília, Ibama, 1994.

⁸ MOTTA, Ronaldo Serôa da. Instrumentos econômicos e política ambiental. In: MAY, Peter H. et al. Instrumentos econômicos para o desenvolvimento sustentável na Amazônia brasileira. Brasília: Ministério do meio Ambiente, 2005.

⁹ BURSZTYN. Op. cit. 1994.

¹⁰ CAVALCANTI, Raquel Negrão. Instrumentos econômicos e de comando e controle como mecanismos de política ambiental. In: BARBOSA, Sonia Regina da Cal Seixas (Org). A temática ambiental e a pluralidade do Ciclo de Seminários do NEPAM.

como os Instrumentos Econômicos para convergirem a atuação das formas de mercado para o uso mais racional dos recursos ambientais. Uma vez aplicados de forma combinada, esses mecanismos podem tornar-se mais eficazes¹⁰.

Os *Instrumentos Econômicos*, também conhecidos por Incentivos, “[...] atuam nos custos de produção e consumo dos agentes econômicos, que estão direta e indiretamente associados aos objetivos da política ambiental, e contemplam uma grande diversidade de ferramentas de política que requerem condições especiais de aplicação”¹¹. Alguns tipos desse instrumento são as tarifas sobre emissões de poluentes e sobre determinados produtos, os sistemas de depósito e reembolso (sistema de consignação), os subsídios e os impostos.

Pode-se dizer que os Instrumentos Econômicos têm basicamente três objetivos: a maximização do bem-estar social, o financiamento de uma atividade social e a indução de um comportamento social¹². Eles apresentam muitas vantagens em prol da proteção do meio ambiente, pois podem induzir os agentes econômicos a melhorarem o meio ambiente mediante incentivos econômicos. Ademais, têm o condão de estimular a inovação tecnológica e apresentam o potencial de gerar recursos financeiros e de direcionar impostos e taxas para as atividades mais degradadoras da natureza¹³.

Esses mecanismos econômicos, aliás, remontam ao artigo 4º, inciso VII, da Lei 6.938/81 (Lei da Política Nacional de Meio Ambiente) que prescreve como um dos objetivos dessa política a “imposição, ao poluidor e ao pagador, da obrigação de recuperar e/ou indenizar os danos causados e, ao usuário, da contribuição pela utilização de recursos ambientais com fins econômicos”.

A Declaração do Rio (1992), no Princípio 16, também observa a complementariedade dos instrumentos econômicos com os de comando e controle: “As autoridades nacionais devem se esforçar para promover a internalização dos custos ambientais e da utilização dos instrumentos econômicos, levando em consideração a abordagem de que o poluidor deve, em princípio, arcar com o ônus da poluição”.

A mesma idéia está contida na Agenda 21 global, que em seu Capítulo VIII, sugere que “os governos devem assimilar gradualmente o desenvolvimento da experiência com os instrumentos econômicos e os mecanismos de mercado [...]”.

A aplicação desses instrumentos é, na verdade, a própria aplicação do Direito, já que este é um sistema abrangendo princípios e legislações, que estabelece regras coercitivas, penalidades e imposições oficiais. Essas normas incorporam em seu bojo aspectos ideológicos, políticos, sociais e econômicos, que refletem na atuação do ente estatal no momento de elaboração das políticas públicas e na intervenção nas atividades econômicas. Por isso, Fábio Konder Comparato¹⁴ assevera que

A grande maioria das leis insere-se, hoje, no quadro de políticas governamentais e tem por função não mais a declaração de direitos e deveres em

¹¹ MOTTA, Ronaldo Serôa da. Instrumentos econômicos e política ambiental. In: MAY, Peter H. et al. Instrumentos econômicos para o desenvolvimento sustentável na Amazônia brasileira. Brasília: Ministério do meio Ambiente, 2005.p.21.

¹² MOTTA. Op. cit. p.23.

¹³ BURSZTYN, Maria Augusta Almeida. Gestão ambiental: instrumentos e práticas. Brasília, Ibama, 1994.

¹⁴ COMPARATO, Fábio Konder. Ensaio sobre o juízo de constitucionalidade de políticas públicas. Interesse Público. V.16, 2002.p.59.

situações jurídicas permanentes, mas a solução de questões de conjuntura (Massnahmegesetze), ou então, o direcionamento, por meio de incentivos ou desincentivos, das atividades privadas, sobretudo no âmbito empresarial (Lenkungs-gesetze), ou ainda a regulação de procedimentos no campo administrativo (Steuerungs-gesetze).

A estreita conexão entre o Direito e a implementação das políticas públicas reside no fato de que estas revelam os mecanismos necessários para buscar os valores inseridos nos princípios jurídicos, os quais trazem as finalidades a serem alcançadas pela sociedade¹⁵. São exemplos os princípios implicitamente previstos no artigo 225 da Constituição Federal de 1988, que visam assegurar o direito fundamental ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, como os princípios da prevenção, da precaução e da participação. Outros exemplos de princípios a serem alcançados estão previstos dentro do Título VII, Da Ordem Econômica e Financeira, da Constituição Federal, que dispõe sobre a ordem econômica, fundada na valorização do trabalho humano e da livre iniciativa, a qual visa assegurar existência digna e justiça social, por meio da observância de vários princípios, dentre os quais a função social da propriedade e a defesa do meio ambiente, inclusive mediante o tratamento diferenciado conforme o impacto ambiental gerado pelas ações e atividades econômicas (Art. 170).

Assim, a existência de um direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado implica a obediência ao princípio da defesa do meio ambiente nas atividades econômicas. Por isso afirma Derani¹⁶ que

O princípio da defesa do meio ambiente inscrito na ordem econômica constitucional toma uma forma específica de relacionamento social, a atividade econômica. Quando realizado, contribui para a obtenção do meio ambiente ecologicamente equilibrado. A reprodução de atividades privadas e a intervenção estatal no domínio econômico devem estar pautadas no preenchimento desse princípio.

Nesse contexto, o Poder Público não é somente proprietário dos bens ambientais. Ele também exerce uma função gestora dos bens ambientais, que não são dele, mas de toda a coletividade. E por isso deve prestar contas convincentemente de sua gestão, que deve ocorrer de modo eficiente e democrático¹⁷. E como tal, tem a tarefa de intervir no domínio estatal para administrar e controlar a utilização dos recursos naturais, de maneira a melhorar a qualidade do meio ambiente. Na consecução dessas finalidades, os Direitos Financeiro e Tributário exercem um relevante papel, já que para o desenvolvimento dessas atividades estatais, com vistas à realização do bem comum, é necessária a obtenção de recursos financeiros, como os tributos. Estes “[...] devem exercer uma finalidade eminentemente voltada ao bem comum, devendo ser otimizada sua utilização como instrumento de implementação das políticas de proteção do meio ambiente e ao desenvolvimento sustentável”¹⁸.

¹⁵ SCAFF, Fernando Facury; TUPIASSU, Lise Vieira da Costa. Tributação e políticas públicas: o ICMS Ecológico. Revista de Direito Ambiental. V. 38. RT. abr.-jun., 2005.

¹⁶ DERANI, Cristiane. Meio ambiente ecologicamente equilibrado: direito fundamental e princípio da atividade econômica. In: FIGUEIREDO, Guilherme Purvin de (Org.). Temas de direito ambiental e urbanístico. São Paulo: Max Limonad, 1998. p.100.

¹⁷ MACHADO, Paulo Affonso Leme. Direito Ambiental Brasileiro. São Paulo: Malheiros Editores, 2005.

¹⁸ MEIRELLES, Hely Lopes. Direito Municipal Brasileiro. São Paulo: Malheiros, 1993. p.106.

Os tributos podem ser classificados conforme sua finalidade: *fiscal*, *extrafiscal* ou *para-fiscal*. Os tributos *fiscais* são aqueles com fins arrecadatórios de recursos financeiros. Explica Oliveira¹⁹ que “A fiscalidade é o comportamento do Poder Público com o único intuito de abastecimento dos cofres públicos. É o poder de instituição de tributos, desprovido de qualquer finalidade que não a arrecadatória”.

Os tributos *para-fiscais* têm por fim custear as atividades paralelas às da Administração Direta. Consiste em o titular da competência tributária conferir a outro sujeito ativo, a disponibilidade dos recursos²⁰.

No que tange aos tributos *extrafiscais*, eles almejam a intervenção na economia mediante estímulos ou desestímulos de certos comportamentos. Dessa forma, tem por objetivo não apenas arrecadar tributos, mas identicamente conformar comportamentos ou desestimular comportamentos contrários a situações socialmente indesejáveis. Para evidenciar essas funções do tributo extrafiscal, é oportuno transcrever as lições de Hely Lopes Meirelles²¹:

A extrafiscalidade é a utilização do tributo como meio de fomento ou de desestímulo a atividades reputadas convenientes ou inconvenientes à comunidade. É ato de política fiscal, isto é, de ação de governo para o atingimento de fins sociais através da maior ou menor imposição tributária. [...] Com efeito, através da agravamento do imposto podem-se afastar certas atividades ou modificar-se a atitude dos particulares reputadas contrárias ao interesse público, como pelo abrandamento da tributação pode-se incentivar a conduta individual conveniente à comunidade.

Com esse poder de induzir a comportamentos e, diante da necessidade de criar mecanismos de ordenação e de intervenção nas atividades econômicas em benefício do meio ambiente, a tributação extrafiscal apresentou-se como um relevante implementador de políticas ambientais. As palavras de Santana²², abaixo transcritas, reiteram essa importância:

A tributação ambiental extrafiscal cumpre um significativo papel na implementação das normas ambientais, já que o seu caráter não-sancionador permite aos produtores e consumidores a internalização econômica dos custos ambientais decorrentes da produção e consumo de bens e serviços potencialmente poluidores, bem como o direcionamento da produção e do consumo para os bens e serviços ecologicamente sustentáveis.

Assim, as normas tributárias, primordialmente as de função extrafiscal, dão origem a instrumentos econômicos de políticas públicas, cujas finalidades sociais podem ser mais bem exploradas, com a busca do bem-estar social e com a manutenção de um meio ambiente ecologicamente equilibrado. Nesse sentido é que vem sendo adotado a partir da década de 1990 o ICMS Ecológico. Trata-se da introdução da dimensão ambiental dentro dos critérios de distribuição dos recursos estaduais arrecadados pela tributação, que incide sobre a circulação de mercadorias e serviços, como será analisado adiante.

¹⁹ OLIVEIRA, Regis Fernandes. Receitas públicas tributárias. Revista Tributária e de Finanças Públicas. V.58. RT. set.-out., 2004. p.215.

²⁰ OLIVEIRA. Ob. cit. (p.202-225).

²¹ MEIRELLES, Hely Lopes. Direito Municipal Brasileiro. São Paulo: Malheiros, 1993.p.158.

²² SANTANA, Heron José de. Meio ambiente e reforma tributária: Justiça fiscal e extrafiscal dos tributos ambientais. Revista de Direito Ambiental. V. 33. RT. jan.-mar., 2004. p.30.

3. O ICMS ECOLÓGICO COMO INSTRUMENTO ECONÔMICO DE POLÍTICA AMBIENTAL

O imposto sobre operações relativas à circulação de mercadorias e sobre prestação de serviços de transporte interestadual e intermunicipal e de comunicação (ICMS) trata-se de um tributo estadual, previsto no artigo 155, inciso II da Constituição Federal de 1988. É considerado o imposto mais importante do âmbito estadual uma vez que é o maior imposto em termos de volume de arrecadação.

Conquanto seja um tributo estadual, a Carta Maior assegura no artigo 158, inciso IV e no parágrafo único, que 25% do ICMS arrecadado pelo Estado seja transferido aos Municípios, com base nos seguintes critérios:

1. três quartos (75%), no mínimo, na proporção do valor adicionado nas operações relativas à circulação de mercadorias e nas prestações de serviços realizadas em seus territórios. Esse critério é a diferença entre as notas fiscais de venda do município e as suas notas fiscais de compra. Portanto, ele corrobora com o privilégio dos Municípios de maior produção econômica, pois eles são os que conseguem gerar maiores receitas tributárias.²³
2. até um quarto (25%), *de acordo com o que dispuser lei estadual*.

É com base nesse último ditame constitucional que os Estados têm autonomia²⁴ para estabelecer os critérios de distribuição da parcela do ICMS que cabe aos Municípios, isto é, cabe ao próprio Estado prever quanto (porcentagem) e quando (em que casos) os entes menores receberão uma cota desse tributo.

Ocorre que, tradicionalmente, os Estados prevêm no rateio dos 25% dos recursos os mesmos critérios adotados para a parcela correspondente aos 75%, os quais se baseavam em fatores demográficos e, às vezes, até em proporções iguais a todos os entes municipais. Isso acabava por privilegiar os Municípios mais desenvolvidos economicamente e, não raramente, mais degradados ecologicamente, já que possuíam maiores disponibilidades de serviços, intensa circulação de mercadorias e também alto número de indústrias instaladas. Com isso, podiam gerar maiores receitas.

Por outro lado, os Municípios que abrangiam em seu território espaços territoriais especialmente protegidos, como reservas legais e unidades de conservação, acabavam recebendo menor repasse econômico do seu Estado, pois, em geral, tinham uma economia pouco desenvolvida. O motivo disso, explica Nanni²⁵, é que “Essas áreas protegidas por Unidades de Conservação Ambiental (UCs) criadas por leis específicas, impedem que os municípios adotem modelos econômicos tradicionais e predatórios, como os que atraem as indústrias e o turismo de massa”.

Por essas razões, observam Scaff e Tupiassu²⁶ que os Municípios enquadrados nessa situação são duplamente penalizados: (i) pela limitação de uso econômico de parcela do seu território em virtude da afetação ambiental; (ii) pelos efeitos economicamente nefastos de tal limitação, que implica menor por-

²³ MEIRELLES. Op.cit., 1993.

²⁴ Segundo José Afonso da Silva (1995 b, p.590), “Autonomia significa capacidade ou poder de gerir os próprios negócios, dentro de um círculo prefixado por entidade superior”.

²⁵ NANNI, Sara. Recursos para a sustentabilidade. Ciência e Cultura. V.55, N° 4, out. - dez., 2003, p.12.

²⁶ SCAFF, Fernando Faury; TUPIASSU, Lise Vieira da Costa. Tributação e políticas públicas: o ICMS Ecológico. Revista de Direito Ambiental. V. 38. RT. abr.-jun., 2005.

centagem de repasse orçamentário e que não os recompensa pelas externalidades positivas geradas à sociedade com a proteção de áreas naturais.

É nesse contexto que o Estado entra com seu papel de concretizador da política econômica-ambiental com o intuito de ajustar a produção e de cumprir o seu dever de gestor ambiental. Em outras palavras, de (re) organizar as atividades e corrigir as externalidades por elas geradas, aproximando as decisões particulares de investimento ao atendimento das finalidades socioambientais da sociedade e procurando alternativas justas para o financiamento público nos Municípios.

Assim, os Estados-federativos passaram a adotar uma nova política no federalismo fiscal: a de compatibilizar o sistema financeiro e tributário, com os ditames de defesa ambiental, compensando os Municípios que, apesar de não terem atividades econômicas amplamente desenvolvidas, detinham em seu domínio áreas naturais protegidas.

É nessa perspectiva que o ICMS ganhou o adjetivo “Ecológico”. Na verdade, o ICMS Ecológico²⁷ não se trata de um novo tributo, mas sim um novo conceito de redistribuição das receitas; um modo inovador de repasse dos recursos arrecadados pelo Estado, à cuja parte têm direito os Municípios. A propósito, como assevera Vargas²⁸, nem seria conveniente a criação de um novo tributo, pois é suficiente adaptar aqueles que já estão em vigor, tornando-os mais racionais e lucrativos para toda a sociedade. Para reforçar esse pensamento, vale a pena transcrever os ensinamentos de Zeola²⁹:

A enorme carga tributária que incide sobre o povo brasileiro impede que se cogite a criação de novos impostos, ou aumente a alíquota dos já existentes. Dessa forma, redistribuir o imposto existente de forma adequada, punindo quem danifica e incentivando quem protege a natureza, é uma das opções que tem se transformando em importante modelo.

O ICMS Ecológico também foi mencionado na Agenda 21 Brasileira, que o apresentou como uma das estratégias para a construção de um País sustentável. O ICMS Ecológico foi sugerido nessa conjuntura por se tratar de um incentivo econômico-tributário indutor de comportamentos ambientalmente sustentáveis, tanto por parte dos agentes públicos, como pela sociedade. Tendo isso em vista, a Agenda 21 mencionou a necessidade de se disseminar esse conceito para todas as unidades da federação.

Com esse instrumento econômico, pode-se dizer que é possível uma interferência direta dos Estados no desenvolvimento municipal uma vez que os critérios de distribuição das receitas arrecadadas influem fundamentalmente sobre as políticas públicas nele adotadas. Assim, se for bem planejado, tem o condão de constituir-se em um fator de indução econômica³⁰.

²⁷ Assim, pode-se dizer que a denominação ICMS Ecológico não é a mais adequada para identificar sua essência, haja vista que não há qualquer vinculação do fato gerador do ICMS com a proteção ambiental, nem da receita arrecada com a canalização em atividades ambientais.

²⁸ VARGAS, Jorge de Oliveira. O direito tributário a serviço do meio ambiente. Cadernos de Direito Tributário e Finanças Públicas. V.25. RT. out.-dez., 1998. (p.62-75).

²⁹ ZEOLA, Senise Freire Chaca. ICMS: Instrumento de proteção e conservação do meio ambiente. Revista de Direito Ambiental. V.30. RT. abr.-jun., 2003. p.182.

³⁰ SCAFF, Fernando Facury; TUPIASSU, Lise Vieira da Costa. Tributação e políticas públicas: o ICMS Ecológico. Revista de Direito Ambiental. V. 38. RT. abr.-jun., 2005. (p.99-120).

4. CRITÉRIOS AMBIENTAIS NA REPARTIÇÃO DE RECURSOS DO ICMS

Devido à autonomia prevista constitucionalmente aos Estados da federação e considerando as especificidades de cada região, o modo operacional do ICMS Ecológico difere-se em cada Estado, conforme o estabelecido em suas legislações.

Castro³¹ diz que, de uma forma geral, os principais objetivos do ICMS Ecológico são oferecer melhoria do meio ambiente por meio de:

1. Compensação financeira aos entes municipais que sofrem restrições de uso e ocupação de parte de seus territórios por Unidades de Conservação (fundamentais para a preservação da biodiversidade) e terras indígenas (fundamentais para garantir a sobrevivência física e cultural dos povos indígenas).
2. Compensação financeira aos Municípios que invistam nos seus sistemas de água e esgoto tratados e coleta de lixo com destinação final adequados.
3. Estimular as Prefeituras a formularem e executarem políticas ambientais.
4. Redistribuir os recursos do ICMS (aos municípios) de forma mais justa e ambientalmente correta.

Esses objetivos se inserem no tripé que embasa o conceito de Desenvolvimento Sustentável: ecologicamente correto, economicamente viável e socialmente justo. Ademais, esse novo critério de distribuição permite que os Municípios ajam localmente visando ao bem-estar da sociedade como um todo. Por isso, acredita-se³², a partir de análise sobre as experiências com o ICMS Ecológico, que esse instrumento normativo “[...] têm demonstrado que se trata de uma medida positiva, principalmente em relação à conscientização sobre conservação ambiental. [...] A perspectiva de ampliar a receita advinda do ICMS Ecológico estimula os Municípios a investir na conservação”. Diz ainda que o ICMS é aplicado em “[...] ações voltadas na melhoria da qualidade de vida que promovam o equilíbrio ecológico e o Desenvolvimento Sustentável, que de forma direta ou indireta geram rendas e colaboram com o progresso dos Municípios”³³.

Assim, dentre os sub-critérios que já pautaram o rateio dos recursos, segundo essa ótica da sustentabilidade, nos diversos Estados, podem-se exemplificar os seguintes: (i) apoio às comunidades indígenas; (ii) abrigo de unidades de conservação; (iii) investimento em ações de saneamento básico; (iv) sistema de tratamento ou disposição final de resíduos sólidos urbanos; (v) manutenção de mananciais de abastecimento público de água; (vi) proteção do patrimônio histórico; (vii) organização de brigadas voluntárias de controle a queimadas e combate a incêndios; (viii) promoção da conservação e o manejo do solo; (ix) adoção e implantação da Agenda 21 local.

Isso não significa que a totalidade desses indicadores esteja presente em todos os Estados que já prevêm esse mecanismo, pois a escolha deles se dará segundo os aspectos ecológico-sociais do território estatal. Além disso, o *quantum* a ser rateado também é variável, a exemplo do Estado de São Paulo, cujo

³¹ CASTRO, Alexandre Barros. Tributação e ecologia: uma combinação possível. Revista Tributária e de Finanças Públicas. V.51. RT. jul.-ago., 2003.p.147.

³² ZEOLA, Senise Freire Chaca. ICMS: Instrumento de proteção e conservação do meio ambiente. Revista de Direito Ambiental. V.30. RT. abr.-jun., 2003. p.183.

³³ ZEOLA. Op.cit. p.195.

porcentual é de 0,5% e do Estado do Paraná, que destina 5% do valor total.

E foi nesse último Estado que surgiu o ICMS Ecológico, a partir de uma possibilidade aberta pela Constituição Estadual de 1989, que em seu art.132, parágrafo único, trouxe o seguinte texto:

Art. 132. A repartição das receitas tributárias do Estado obedece ao que, a respeito, determina a Constituição Federal.

Parágrafo Único. O Estado assegurará, na forma da lei, aos Municípios que tenham parte de seu território integrando unidades de conservação ambiental, ou que sejam diretamente influenciados por elas, ou àqueles com mananciais de abastecimento público, tratamento especial quanto ao crédito da receita referida no art. 158, parágrafo único, II, da Constituição Federal.

Visando a regulamentar esse dispositivo, em 1991 foi promulgada a Lei Complementar 59, que no critério na repartição de ICMS maneja 5% da porcentagem atribuída pelo valor adicionado³⁴ dos municípios para o critério ambiental. Inicialmente, esses critérios baseavam-se apenas em fatores quantitativos, o que não contribuía para uma efetiva proteção do meio ambiente. Todavia, foram posteriormente incorporados valores qualitativos³⁵.

Seguindo o exemplo do Paraná, o Estado de São Paulo adotou o ICMS Ecológico, mediante a promulgação da Lei Estadual 8.510, de 29 de dezembro de 1993. Em seguida, o Estado de Minas Gerais logo incorporou esse instrumento (1995). Essas experiências foram também replicadas em outros Estados³⁶: Rondônia³⁷ (1996), Mato Grosso do Sul³⁸ (2000), Amapá (1996), Rio Grande do Sul (1998), Mato Grosso³⁹ (2000), Pernambuco⁴⁰ (2001) e Tocantins⁴¹ (2002). E muitos outros Estados estudam a adoção do ICMS Ecológico.

Apesar de todas as virtudes desse instrumento é necessário estar atento a algumas questões. Primeiramente, cumpre lembrar que o ICMS é um “jogo de soma zero”, ou seja, quanto maior número de Municípios aderirem ao critério ecológico, menor será o retorno financeiro a eles, a menos que o valor arrecadado cresça na mesma proporção. Além disso, alguns Municípios podem ter seu porcentual diminuído com esses novos critérios. A título de exemplo, vale mencionar o ocorrido em Minas Gerais. Lá, “[...] aproximadamente 90% dos municípi-

³⁴ Além do valor adicionado, os outros critérios que pautavam o rateio de ICMS até 1991, no Estado do Paraná eram: valor produção agropecuária; número de habitantes no Município; cota fixa; número de propriedades rurais; e superfície territorial do Município (PARANÁ, 1990).

³⁵ “Os valores e critérios legalmente estabelecidos passam então a ser quantificado diante dos dados fáticos, proporcionando a definição de um ranking ecológico dos municípios. Deste modo, cada município receberá um montante proporcional ao compromisso ambiental por ele assumido, o qual será incrementado conforme a melhoria da qualidade de vida da população” (Scaff; Tupiassu, 2005, p.110).

³⁶ Essa adoção não significou, entretanto, a efetividade do instrumento em alguns Estados. No Rio Grande do Sul, por exemplo, a Lei Estadual 9.860, de 20 de abril de 1993, introduziu esse parâmetro. Entretanto, em virtude de problemas de ordem legal, essa lei não entrou em vigor.

³⁷ No Estado de Rondônia, o critério ambiental foi introduzido pela Lei Complementar Estadual 147, de 15 de janeiro de 1996.

³⁸ O ICMS Ecológico foi inserido por meio da Lei Complementar 73/00. Mas só foi efetivamente implantado no ano de 2002. A Lei Complementar 77, que criou o ICMS-Ecológico, data de 7 de dezembro de 1994, mas só se tornou realidade em 2001, com a promulgação da Lei 2.193.

³⁹ No Estado do Mato Grosso, o ICMS Ecológico foi previsto através da Lei Complementar Estadual 73, de 7 de dezembro de 2000. Porém, só foi efetivamente implantado em 2002.

⁴⁰ Em Pernambuco, o critério ambiental veio com a Lei Estadual 11.899/00, com nova redação dada pela Lei 12.206/02. Mas somente em 2004 foi instituído de forma efetiva.

⁴¹ No Tocantins, o ICMS foi implantado com a Lei Estadual 1.323/02.

os tiveram perdas no montante de recursos recebidos em função do de conjunto de critérios da *Lei Robin Hood*, mas os 200 mais pobres do Estado tiveram um aumento no ICMS *per capita* de 56%⁴². Esse instrumento revela, então, um parâmetro mais justo de distribuição de renda.

Outro ponto a ser ponderado é incentivar a participação da sociedade tanto no momento de aprovação da Lei de ICMS Ecológico, como de sua implementação, afinal são elas que, conforme o caso, serão as beneficiárias diretas ou indiretas da medida ou ainda que arcarão com os custos⁴³. Para isso, o Poder Público deve de fato obedecer aos princípios da informação e da publicidade, disponibilizando dados sobre os repasses de valores a serem creditados às municipalidades, com demonstrações dos respectivos critérios adotados.

5. A EXPERIÊNCIA DO ICMS ECOLÓGICO NO ESTADO DE MINAS GERAIS

No caso específico de Minas Gerais, esse Estado já comemora seus dez anos de implantação do ICMS Ecológico, adotado com a Lei 12.040, de 28 de dezembro de 1995 – conhecida como *Lei Robin Hood* – a qual foi revogada pela Lei 13.803/00, que passou a disciplinar a matéria. Até então, a distribuição do ICMS ocorria consoante dois critérios econômicos básicos: valor adicionado fiscal – VAF (94%) e produção minerária (5,6%), conforme mostra o Gráfico 1.

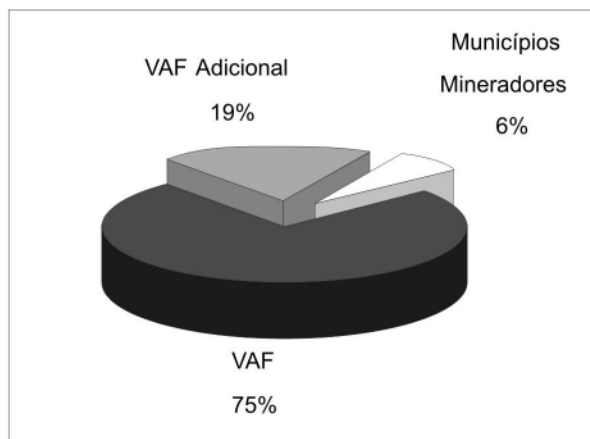
Em 1996, dos então 756 Municípios mineiros existentes, apenas dez, ou seja, só 1,3% do número total, recebiam 50% da renda segundo o critério do VAF. Por outro lado, 10% dos recursos eram destinados a 605 (80%) dos Municípios mineiros, pelo mesmo critério (Gráfico 2). Esses dados revelavam que os poucos Municípios que mais geravam circulação de mercadorias e tinham maiores atividades economicamente produtivas recebiam metade dos repasses financeiros.

Com o advento da *Lei Robin Hood*, o rateio devido aos Municípios não apenas previu uma cota mínima (que seria em torno de 5%), como também incorporou indicadores socioambientais: população, geográfico, saúde, educação, produção de alimentos (área cultivada), patrimônio cultural e meio ambiente. As parcelas estabelecidas para cada um desses novos critérios diferenciavam-se entre si, compondo o total de aproximadamente 20% do valor total, como detalha a Tabela 1.

⁴² GERBER JOÃO, Cristina. ICMS-ECOLÓGICO. Um instrumento econômico de apoio à sustentabilidade. Tese de Doutorado do Curso de Pós-Graduação em Engenharia de Produção da Universidade Federal de Santa Catarina, Santa Catarina, 2004. p.117.

⁴³ GERBER. Op. cit. 2004.

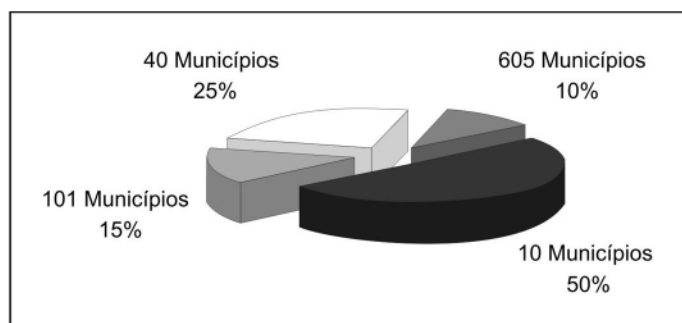
Gráfico 1 - Distribuição do ICMS destinado aos municípios até 1995



- * 94 % do ICMS distribuído aos 723 municípios proporcionalmente ao VAF
- * 6 % do ICMS distribuído aos 310 municípios mineradores
- * Valor Adicionado Fiscal (VAF): diferença entre os valores das notas de compra e venda realizadas no município

Fonte: MINAS GERAIS, adaptado (2005) ⁴⁴

Gráfico 2- Distribuição do VAF em Minas Gerais (1996 - 756 municípios)



Fonte: MINAS GERAIS, adaptado (2005) ⁴⁵

No que tange ao sub-critério meio ambiente, a lei previu o repasse de 1% para os municípios que atendessem os seguintes parâmetros: *saneamento ambiental* (Art. 1º, inc.VII, alínea a) e *unidades de conservação e outras áreas protegias* (Art.1ª, inc. VII, alínea b).

A Lei 12.040/95 trouxe também o componente *proteção ao patrimônio cultural*. E o incluiu como um sub-critério à parte e não como inserido no meio ambiente, prevendo também para ele o percentual de 1% (Art. 1º, inc. VII). Con-

⁴⁴ http://www.feam.br/Licenciamento_Ambiental/ICMS_Ecologico/slide4.htm. Acesso em: 16 nov., 2005.

⁴⁵ http://www.feam.br/Licenciamento_Ambiental/ICMS_Ecologico/slide3.htm. Acesso em: 16 nov., 2005.

tudo, entendemos que o patrimônio cultural nada mais é que um tipo de meio ambiente, só que alterado ou construído pelo homem. Esse é também o entendimento de José Afonso da Silva⁴⁶, que diz que o conceito de meio ambiente deve ser “[...] globalizante, abrangente de toda a Natureza original e artificial, bem como os elementos culturais correlatos, compreendendo, portanto, o solo, a água, o ar, a flora, as belezas naturais, o patrimônio histórico, artístico, turístico, paisagístico e arqueológico”.

Dessa forma, adotamos neste estudo o parâmetro *proteção ao patrimônio cultural* como elemento ambiental. Por isso, dizemos que o Estado de Minas Gerais adota os três sub-critérios relativos à proteção do meio ambiente: saneamento ambiental, áreas protegidas e patrimônio cultural.

Tabela 1 - Distribuição do ICMS destinado aos Municípios mineiros após 1997 (em %)

Crítérios	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	A partir de 2005
VAF Adicional + VAF	83,45	79,48	79,55	79,61	79,63	79,64	79,65	79,66	79,68
Área Geográfica	0,66	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00
População	2,04	2,71	2,71	2,71	2,71	2,71	2,71	2,71	2,71
População dos 50 mais populosos	1,33	2,00	2,00	2,00	2,00	2,00	2,00	2,00	2,00
Educação	1,33	2,00	2,00	2,00	2,00	2,00	2,00	2,00	2,00
Área Cultivada	0,66	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00
Patrimônio Cultural	0,66	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00
Meio Ambiente	0,66	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00
Saúde	1,33	2,00	2,00	2,00	2,00	2,00	2,00	2,00	2,00
Receita Própria	1,33	2,00	2,00	2,00	2,00	2,00	2,00	2,00	2,00
Cota Mínima	5,50	5,50	5,50	5,50	5,500	5,500	5,500	5,500	5,500
Municípios Mineradores	0,75	0,11	0,11	0,11	0,11	0,11	0,11	0,11	0,11
Outros	0,25	0,18	0,12	0,05	0,04	0,03	0,02	0,01	0
Total	100	100	100	100	100	100	100	100	100

Fonte 1: A autora, a partir de dados obtidos no Anexo I das Leis Estaduais 12.040/95 e 13.803/00.

5.1. O SANEAMENTO AMBIENTAL EM MINAS GERAIS

A deficiência da prestação de serviços de saneamento – abastecimento de água, esgotamento sanitário e disposição final de resíduo – é um grave problema socioambiental. Um estudo elaborado a partir de pesquisas de campo em 2002 do *Suplemento de Meio Ambiente sobre Informações Básicas Municipais (MUNIC)*⁴⁷, realizado em parceria com o Ministério do Meio Ambiente, revelou números alarmantes: cerca de 67% dos 45 milhões de domicílios brasileiros não dispõem de água canalizada; e, além disso, somente 52,2% dos Municípios têm serviço de esgoto sanitário. Isso significa que 80 milhões de brasileiros não têm acesso a redes de esgoto no país, o que ajuda a proliferar doenças endêmicas (como cólera, dengue, febre amarela e malária) ou epidêmicas.

A contaminação dos solos atinge 33% dos Municípios e em 13 das 22 cidades brasileiras com mais de 500 mil habitantes, os resíduos das atividades de saúde afetam um número maior de Municípios. A pesquisa identificou 1.159

⁴⁶ SILVA, José Afonso da. Direito ambiental constitucional. 2ª ed. São Paulo: Malheiros, 1995 a. p.21.

⁴⁷ Dados disponíveis em: <www.ibge.gov.br>.

cidades com taxas de mortalidade infantil acima de quarenta óbitos por mil nascidos vivos. Desse conjunto, 93,7% está no Nordeste, 4,14% está na região Norte e 2,15% no Sudeste – todos estes em Minas Gerais.

Outro problema é a contaminação de solo que afeta 33% dos Municípios, como decorrência, sobretudo, do uso de fertilizantes e agrotóxicos (63%) e da destinação inadequada do esgoto doméstico (60%). Sua maior ocorrência localiza-se no Sul (50%) e no Sudeste (34%).

E no caso dos resíduos sólidos, muito embora 73% dos domicílios dispõem de serviços de coleta de lixo, a maioria deles opera de modo irregular e incompleta. Essa situação leva à degradação do meio ambiente, causando poluição das águas superficiais e subterrâneas, bem como do solo e do ar. Além disso, provoca danos à saúde humana, em virtude de gerar gases e contribuir para a proliferação de vetores, como moscas, baratas e ratos. Calcula-se que cerca de 65% do total de internações nos hospitais públicos está relacionado a doenças advindas da falta de saneamento⁴⁸.

Em Minas Gerais o panorama não é muito diferente. A maioria dos Municípios mineiros adota a disposição de lixo a céu aberto como forma de destinação final dos resíduos sólidos urbanos, provocando danos à saúde humana e levando à deterioração da qualidade ambiental urbana. Dessa forma, a adoção do saneamento ambiental como um dos critérios a serem observados na repartição do benefício foi uma política acertada para estimular os Municípios a solucionarem esse passivo ambiental.

O parâmetro ambiental previsto no Estado consistiu, então, na adoção de sistemas de tratamento ou disposição final de lixo urbano ou de sistema de tratamento de esgoto sanitário. No primeiro caso, é necessário que esse saneamento atenda pelo menos 70% da população e, no segundo caso, a 50% dela. E, em ambos os sistemas, necessita-se que o Município tenha obtido a devida licença do Conselho Estadual de Política Ambiental (COPAM).

O percentual a ser destinado aos Municípios, dentro da área de saneamento, é de no máximo 50% do total dos recursos a serem repassados sob o critério meio ambiente. Além disso, a Lei 13.803/00 prevê que o valor máximo a ser destinado anualmente ao Município não pode ultrapassar o montante do investimento realizado na implantação do sistema de saneamento ambiental.

A Deliberação Normativa COPAM 52/01 também trouxe uma regulamentação que corroborou para os entes municipais adotarem essa política. Ela convocou alguns Municípios que possuíam população urbana superior a 50 mil habitantes para o licenciamento ambiental de sistema adequado de destinação final de resíduos sólidos urbanos de origem domiciliar, comercial e pública (Art. 1º). A aludida deliberação traçou algumas metas e seus respectivos prazos para serem cumpridos ao longo dos próximos cinco anos⁴⁹.

5.2. AS ÁREAS PROTEGIDAS MINEIRAS

O Estado de Minas Gerais contempla três biomas: Mata Atlântica, Cerrado e Caatinga. Cada qual têm um papel fundamental na garantia do meio ambi-

⁴⁸ BRASIL. Agenda 21 Brasileira: bases para discussão.

⁴⁹ Contudo, esse prazo já foi prorrogado algumas vezes, pelas Deliberações Normativas Copam 56/02, 67/03 e posteriormente pela Deliberação Normativa Copam 75/04, em virtude das dificuldades financeiras e técnico-operacionais do poder público municipal atendê-los.

ente ecologicamente equilibrado, demandando sua proteção efetiva. Visando estimular essa prática, a legislação mineira⁵⁰ estabelece que a existência de áreas naturais protegidas nos Municípios, uma vez atendidos certos parâmetros, possibilita o repasse de recursos para esse ente.

Como espécie de espaços territoriais especialmente protegidos, para o fim desse benefício, a lei considera as categorias de unidades de conservação do grupo de proteção integral (Parques Públicos, Estações Ecológicas, Reservas Biológicas, Monumentos Naturais e Refúgio da Vida Silvestre) e de uso sustentável (Áreas de Proteção Ambiental, Florestas Públicas, Reserva de Fauna, Reserva de Desenvolvimento Sustentável, Reserva Particular do Patrimônio Natural, Reserva Extrativista e Área de Relevante Interesse Ecológico), previstas na Lei Federal 9.985/00 – Lei do Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza (SNUC) – bem como as Áreas de Proteção Especial⁵¹, estaduais, relativas a mananciais, patrimônio paisagístico ou arqueológico, as Terras Indígenas e as Reservas Particulares de Recomposição Ambiental⁵².

Assim, os Municípios a serem beneficiados são tanto aqueles que possuem unidades de conservação pública (federal, estadual ou municipal) como também de domínio particular. Porém, não basta a mera existência de fato da área protegida no Município para se receber o benefício. Primeiramente, é necessário que ela conste do cadastro estadual de unidades de conservação da natureza e outras áreas protegidas, o qual será supervisionado pela Secretaria de Estado de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável (SEMAD), com apoio técnico e operacional do Instituto Estadual de Florestas (IEF) no que concerne à sua organização, manutenção e atualização (Art. 2º da Resolução SEMAD 318/05). Além disso, esse sub-critério pauta-se de acordo com o percentual da área do Município que é delimitada pela área protegida e também com o atendimento ao fator de conservação ambiental⁵³, relativo ao grau de restrição ao uso alternativo do solo.

Vale aqui se atentar para o aspecto qualitativo das unidades de conservação, pois se sabe que algumas são criadas “para inglês ver”, já que não regularizam sua situação fundiária, não implantam infra-estrutura, nem elaboram planos de manejo. Dessa maneira, a observância da qualidade é necessária para servir de suporte a incentivos de preservação. É essa também a opinião de Gerber João⁵⁴: “Critérios qualitativos devem ser inseridos na avaliação das unidades de conservação, para alcançar a escala sustentável que se pretende e para o desfavorecer o aparecimento de UCs insatisfatórias, que não cumprem seu papel de geradoras de matéria-energia com baixa entropia”.

⁵⁰ Lei Estadual 13.803/00 e Resolução SEMAD 318, de 15 de fevereiro de 2005.

⁵¹ As áreas de interesse especial são as destinadas à proteção dos mananciais ou do patrimônio paisagístico e arqueológico, definidas por decreto estadual. Estão previstas na Lei Estadual 6.766, de 19.12.79, nos artigos 13 e 14.

⁵² As Reservas Particulares de Recomposição Ambiental consistem uma espécie peculiar ao Estado de Minas Gerais, prevista na Lei Estadual 15.027/04. Trata-se de áreas de domínio privado, degradadas por atividades agrícola, pastoril ou silvicultural, e gravadas com perpetuidade e destinada à recuperação ambiental. São prioritariamente destinadas à formação das áreas de Reserva Legal de propriedades rurais, podendo alternativamente ser utilizada para pesquisa científica, produção de bens florestais lenhosos e não lenhosos, extrativismo, agrossilvicultura e outras atividades não degradadoras do meio ambiente.

⁵³ Esse fator de qualidade de conservação é variável de 0,1 (um décimo) a 1,0 (um), conforme parâmetros estabelecidos pela Deliberação Normativa do Conselho Estadual de Política Ambiental (COPAM) – Deliberação 86/05.

⁵⁴ GERBER JOÃO, Cristina. ICMS-ECOLÓGICO. Um instrumento econômico de apoio à sustentabilidade. Tese de Doutorado do Curso de Pós-Graduação em Engenharia de Produção da Universidade Federal de Santa Catarina, Santa Catarina, 2004.p.121.

Diante desse desafio, a Deliberação Normativa 86/05 mudou o procedimento e os parâmetros, com a implantação do Fator de Qualidade, que terá variação expressa em décimos, de 0,1 a 1,00 (Tabela 2). Ele pauta-se nos seguintes parâmetros:

- área de cobertura vegetal nativa ou área recuperada com espécies nativas na unidade;
- percentual de área de Reserva Legal averbada na zona de amortecimento;
- área com situação fundiária resolvida (exceto áreas de domínio privado);
- limites da unidade demarcados;
- planejamento;
- articulação da zona de amortecimento com o zoneamento municipal;
- Conselho Deliberativo ou Consultivo;
- quadro de pessoal;
- infra-estrutura e equipamentos;
- recursos financeiros;
- parâmetros adicionais: captação de recursos externos ou receitas próprias para o desenvolvimento de programas, correspondente a pelo menos 25% do orçamento do ano desta avaliação e recursos provenientes do Município representando pelo menos 25% do orçamento executado na unidade no ano desta avaliação, em áreas que não sejam de administração municipal; e
- inscrição no Cadastro.

A previsão do ICMS Ecológico no Estado vem incentivando, então, a criação de áreas protegidas, pois a perspectiva de ampliação da receita oriunda desse instrumento, estimula o poder público municipal a investir na conservação ambiental de áreas públicas e a induzir o particular a instituir também esses espaços⁵⁵.

Segundo dados da Secretaria de Estado de Meio Ambiente, atualmente, dos atuais 853 Municípios constituídos, 170 são beneficiados com o ICMS Ecológico. Somente com o repasse do sub-critério áreas protegidas, no período compreendido entre janeiro a agosto de 2005, foram repassados para esses Municípios cerca de R\$ 7 milhões.

Tabela 2 – Fator de conservação para as espécies de áreas protegidas

Espécie de área protegida	Fator de Conservação
I – Unidades de proteção integral	
a) Estação Ecológica	1,0
b) Reserva Biológica	1,0
c) Monumento Natural	1,0
d) Refúgio da Vida Silvestre	1,0
e) Parque Nacional, Estadual e Parque Natural Municipal	0,9
II – Unidades de uso sustentável	
a) Reserva Particular do Patrimônio Natural	0,9
b) Reserva Extrativista	0,5
c) Reserva de Desenvolvimento Sustentável	0,7
d) Floresta Nacional, Estadual e Municipal	0,7
e) Reserva de Fauna	0,3
f) Área de Relevante Interesse Ecológico	0,3
g) Áreas de Proteção Ambiental I, com zoneamento ecológico-econômico:	
1) Zonas de Vida Silvestre	1,0
2) Demais Zonas	0,1
h) Áreas de Proteção Ambiental II, federais ou estaduais, sem zoneamento ecológico-econômico.	0,025
i) Reserva Particular de Recomposição Ambiental.	0,9
III - Áreas de Proteção Especial, estaduais, relativas a mananciais, patrimônio paisagístico ou arqueológico	0,1
IV - Áreas Indígenas	0,5

Fonte: Resolução Semad 318/05 e 329/05

5.3. A PROTEÇÃO AO PATRIMÔNIO CULTURAL MINEIRO

O patrimônio cultural compreende tanto os bens imateriais (produção cultural de um povo, expressões musicais, memória oral etc.) como os bens materiais (móveis – como pinturas e esculturas – e imóveis). A importância da sua tutela é abrir campo para “[...] refletir seu sentido humano, seu valor coletivo e a visão unitária do meio ambiente em todos os seus aspectos”⁵⁶.

Para um Município ser beneficiado com esse recurso, conforme previsto no Anexo III (Índice de Patrimônio Cultural – PPC) da Lei 13.803/00, os dados relativos aos tombamentos e às políticas municipais devem ser atestados pelo Conselho Curador do Estadual do Patrimônio Histórico e Artístico de Minas Gerais (IEPHA-MG), mediante a comprovação pelo Município dos seguintes itens:

- que os tombamentos estão sendo realizados consoante a técnica e a metodologia adequadas;
- que possui política de preservação de patrimônio cultural, devidamente respaldada por lei;
- que tem efetiva atuação na preservação dos seus bens culturais.

Minas Gerais possui muitos núcleos históricos e conjuntos urbanos e

⁵⁵ FIUZA, Anete Pinto. ICMS Ecológico: um instrumento para a gestão ambiental, 2002. Disponível em: <www.mt.trf1.gov.br>. Acesso em: 19 nov. 2005.

⁵⁶ SILVA, José Afonso da. Direito ambiental constitucional. 2ª ed. São Paulo: Malheiros, 1995 a. p.23.

paisagísticos que são referências locais, regionais e nacionais. Podem-se citar as cidades de Ouro Preto, Mariana e Sabará, conhecidas pela exploração aurífera, que marcou um período de abundância e prosperidade na região.

Outras cidades também contam com seu patrimônio histórico e artístico. Juiz de Fora⁸⁷, por exemplo, está com um processo de tombamento estadual de alguns prédios históricos na Zona da Mata: o Museu Mariano Procópio (prédio, acervo e parque), o Museu Ferroviário de Juiz de Fora (prédio, acervo, anexo da Estação da Leopoldina e prédio da Estação Central do Brasil), a Usina de Marmelos Zero (prédio e acervo) e a antiga sede do Banco de Crédito Real (prédio e acervo), onde funciona o Museu do Crédito Real. Com isso, o Município aguarda o trâmite final burocrático para o receber o benefício.

6. CONSIDERAÇÕES FINAIS

O ICMS Ecológico não se trata, portanto, de um novo imposto para a sociedade. Ele consiste em uma redefinição dos critérios de repartição de parcela das receitas arrecadadas pelo Estado e que agora são direcionadas àqueles municípios que adotem medidas de conservação e preservação do meio ambiente.

Esses novos critérios são os mais diversos e variam de Estado para Estado, segundo as diretrizes e peculiaridades regionais de cada um. Podem ser, por exemplo, medidas de criação e implantação de unidades de conservação, de delimitação de reservas indígenas ou de melhoramento do saneamento ambiental.

Nesses dez anos de experiência do ICMS Ecológico no Estado de Minas Gerais, com resultados positivos na área de saneamento ambiental, áreas naturais protegidas e tutela ao patrimônio cultural, percebe-se que esse é um instrumento relevante para a gestão ambiental. Ele possibilita a adoção de alternativas mais harmônicas com o meio ambiente no âmbito local, assegurando a qualidade de vida da comunidade e de seu patrimônio histórico, artístico e cultural.

Os Municípios mineiros também se sentem mais motivados a instalarem unidades de conservação, as quais passam agora a serem vistas como uma oportunidade de gerar renda (não só pelo repasse de parcela do ICMS, mas também pela oportunidade de exploração de atividades econômicas, conforme previsto no plano de manejo de cada espaço) e não como óbices ao desenvolvimento.

Ocorre que, devido à questão da “soma zero”, ao passar do tempo, essa política fica menos atrativa aos Municípios, que passarão a receber menor porcentagem, à medida que maior número de entes dela se beneficiar. Todavia, esse aspecto desfavorável pode ser contornado com a ampliação do montante destinado ao componente ambiental. E isso vem sendo discutido em Minas Gerais. O governo do Estado estuda a ampliação do percentual que é destinado ao subcritério ambiental em 100%, ou seja, passar o índice de 1% para 2%.⁸⁸ Somando ao percentual que é destinado ao patrimônio cultural, esse índice ficaria então em 3%.

Cumprе ponderar que para o sucesso dessa política é fundamental que o Poder Público Municipal, além de possuir vontade política em promover o desenvolvimento sustentável no âmbito local, tenha capacidade administrativa e conte com quadro de pessoal técnico, capaz de formular e executar os projetos ambientais.

⁸⁷ Informações obtidas pela reportagem Juiz de Fora - IEPHA tomba prédios históricos, de 30.03.05. Disponível em: <<http://www.estradareal.org.br/notic/index.asp?pagina=3&codigo=697>>. Acesso em: 19. nov., 2005.

⁸⁸ O governador mineiro da Gestão 2003-2006, no fim do primeiro semestre de 2005, assinou mensagem encaminhando projeto de lei à Assembleia Legislativa para atualização dos dispositivos da Lei do ICMS Ecológico do Estado (Lei 13.803/00). Informativo semanal da Associação Mineira de Silvicultura - nº 8 de 01 de julho de 2005. Disponível em: <www.silvimiras.com.br>. Acesso em: 22 nov., 2005.

Ademais, para garantir esse processo, necessita-se que essa política seja reforçada com a formação de parcerias e envolvimento com a sociedade civil – grupos comunitários locais, ONGs, empresas privadas e instituições científicas – para que ela acompanhe a gestão dos bens públicos, dissemine informações, colabore na identificação dos problemas locais e esteja disposta a seguir as normas de comando e controle. Com a participação social envolvida na negociação, elaboração, implantação e fiscalização das políticas ambientais, estas terão, a nosso ver, maiores chances de obter êxito.

Enfim, a partir da experiência mostrada, pode-se dizer que o ICMS Ecológico é uma importante política de incentivo ao instrumento de desenvolvimento sustentável, pois estimula o poder público municipal a implementar políticas ecologicamente equilibradas, socialmente justas e economicamente viáveis. É como um prêmio aos Municípios que investem na proteção do meio ambiente, quer seja natural ou construído. Ou, por outro prisma, pode ser visto como uma fonte de financiamento para os projetos ambientais.

Dessa forma, é recomendável que esse instrumento econômico seja difundido para os Estados onde ainda não estejam implantados. E naqueles em já esteja previsto, deve-se avaliá-lo periodicamente com vistas ao aprimoramento desse incentivo ambiental, sobretudo, no que diz respeito aos critérios qualitativos e ao fortalecimento da participação popular no processo de gestão ambiental.

7. ABSTRACT:

This paper discusses an environmental revenue-sharing scheme, known as the “ICMS Ecológico”, and explains because it can be considered an important environmental policy for the municipal governments in order to promotion the sustainable development. Also, after showing the positive experiences of this scheme in Minas Gerais, the research provides recommendations for its improvement and for spreading the theme in other states of Brazil.

Key words: “ICMS Ecológico”. Environmental tax. Environmental management. Public policies. Sustainable development.

8. REFERÊNCIAS

- BRASIL. Agenda 21 Brasileira: bases para discussão. Disponível em: <<http://www.mma.gov.br/port/se/agen21/index.cfm>>. Acesso em: 19 nov., 2005.
- BUARQUE, Sérgio C. Construindo o desenvolvimento sustentável. Rio de Janeiro: Garamond, 2004.
- BURSZTYN, Marcel (Org). Para pensar o desenvolvimento sustentável. Brasília: Editora Brasiliense, 1993.
- BURSZTYN, Maria Augusta Almeida. Gestão ambiental: instrumentos e práticas. Brasília, Ibama, 1994.
- CASTRO, Alexandre Barros. Tributação e ecologia: uma combinação possível. Revista Tributária e de Finanças Públicas. V.51. RT. jul.-ago., 2003. (p.147-149).
- CAVALCANTI, Raquel Negrão. Instrumentos econômicos e de comando e controle como mecanismos de política ambiental. In: BARBOSA, Sonia Regina da Cal Seixas (Org). A temática ambiental e a pluralidade do Ciclo de Seminários do NEPAM. (p. 19- 43).
- COMPARATO, Fábio Konder. Ensaio sobre o juízo de constitucionalidade de políticas públicas. Interesse Público. V.16, 2002.(p.49-63).

DERANI, Cristiane. Meio ambiente ecologicamente equilibrado: direito fundamental e princípio da atividade econômica. In: FIGUEIREDO, Guilherme Purvin de (Org.). Temas de direito ambiental e urbanístico. São Paulo: Max Limonad, 1998. (p.91- 101).

_____. Privatização e serviços públicos: as ações do Estado na produção econômica. São Paulo: Max Limonad, 2002.

FIUZA, Anete Pinto. ICMS Ecológico: um instrumento para a gestão ambiental, 2002. Disponível em: <www.mt.trfl.gov.br>. Acesso em: 19 nov., 2005.

GERBER JOÃO, Cristina. ICMS-ECOLÓGICO. Um instrumento econômico de apoio à sustentabilidade. Tese de Doutorado do Curso de Pós-Graduação em Engenharia de Produção da Universidade Federal de Santa Catarina, Santa Catarina, 2004.

MACHADO, Paulo Affonso Leme. Direito Ambiental Brasileiro. São Paulo: Malheiros Editores, 2005.

MEIRELLES, Hely Lopes. Direito Municipal Brasileiro. São Paulo: Malheiros, 1993.

MOTA, José Aroudo. O valor da natureza: economia e política dos recursos naturais. Rio de Janeiro: Garamond, 2001.

MOTTA, Ronaldo Serôa da. Instrumentos econômicos e política ambiental. In: MAY, Peter H. et al. Instrumentos econômicos para o desenvolvimento sustentável na Amazônia brasileira. Brasília: Ministério do meio Ambiente, 2005.

NANNI, Sara. Recursos para a sustentabilidade. Ciência e Cultura. V.55, Nº 4, out. - dez., 2003. (p.12-13).

OLIVEIRA, Regis Fernandes. Receitas públicas tributárias. Revista Tributária e de Finanças Públicas. V.58. RT. set.- out., 2004. (p.202-225).

SANTANA, Heron José de. Meio ambiente e reforma tributária: Justiça fiscal e extrafiscal dos tributos ambientais. Revista de Direito Ambiental. V. 33. RT. jan.-mar., 2004. (p.09-32).

SCAFF, Fernando Facury; TUPIASSU, Lise Vieira da Costa. Tributação e políticas públicas: o ICMS Ecológico. Revista de Direito Ambiental. V. 38. RT. abr.-jun., 2005. (p.99-120).

SILVA, José Afonso da. Direito ambiental constitucional. 2ª ed. São Paulo: Malheiros, 1995.

_____. Curso de direito constitucional positivo. São Paulo: Malheiros, 1995.

SOUZA, Celina. Federalismo, desenho constitucional e instituições federativas no Brasil pós-1988. Revista de Sociologia e Política. V.24. Curitiba, jun., 2005.

VARGAS, Jorge de Oliveira. O direito tributário a serviço do meio ambiente. Cadernos de Direito Tributário e Finanças Públicas. V.25. RT. out.-dez., 1998. (p.62-75).

ZEOLA, Senise Freire Chaca. ICMS: Instrumento de proteção e conservação do meio ambiente. Revista de Direito Ambiental. V.30. RT. abr.-jun., 2003. (p.179-197).