

7. ICMS ECOLÓGICO: O PAPEL DA EXTRAFISCALIDADE TRIBUTÁRIA NA EFETIVAÇÃO DO DIREITO FUNDAMENTAL AO MEIO AMBIENTE ECOLOGICAMENTE EQUILIBRADO

Elizabete Rosa de Mello

Eliane Beatriz Cunha Policiano

Flávio dos Santos Nascimento

Laura Fonseca Simon

Murilo Silveira Queiroz

Víctor Luna Vidal

Palavras-chave: Direito Tributário. Direito Ambiental. ICMS. Extrafiscalidade. Meio Ambiente.

O Direito Tributário contemporâneo, fundado no redimensionamento do papel da Administração Pública e nas inovações empreendidas pelo legislador, especialmente quando se tem em perspectiva a égide da Constituição Federal de 1988, tem na função extrafiscal dos tributos uma ferramenta eficaz na concretização dos direitos fundamentais. Tal função, consistente, conforme enuncia Regina Helena Costa (2009, p. 48), “no emprego de instrumentos tributários para o atingimento de finalidades não arrecadatórias, mas, sim, incentivadoras ou inibitórias de comportamentos, com vista à realização de outros valores, constitucionalmente contemplados”, tem papel capital na criação de políticas públicas diversas, dentre as quais, cumpre ressaltar, está inserida a proteção do meio ambiente.

Sendo a tutela do meio ambiente ecologicamente equilibrado uma das preocupações do constituinte de 1988, a efetivação deste direito assume um caráter proeminente no ordenamento jurídico brasileiro, tendo em vista que a sua salvaguarda configura, conforme ensina José Afonso da Silva (2014), na manifestação do próprio direito à vida. Neste contexto, registre-se que a conformação ecológica do artigo 225 do Texto Máximo traduz um dever para com as atuais e futuras gerações, sendo

objeto, portanto não somente de responsabilidade do Estado, mas também da coletividade.

Em face do presente panorama normativo, pretende-se ressaltar um dos mecanismos configuradores da função extrafiscal ambiental, qual seja, o ICMS Ecológico. Surgido na década de 1990, no Estado do Paraná, o projeto ambiental em alusão tem como supedâneo a lógica do protetor-recebedor, ou seja, trata-se de princípio que visa compensar financeiramente, como incentivo pelo serviço prestado, aquele que protege um bem natural, representando, assim um símbolo da justiça econômica. Tal compensação, como se percebe, representa um novo paradigma na proteção ambiental, uma vez que tem por fundamento a possibilidade de indenizar ou compensar pela conservação e restauração do meio ambiente, promovendo a utilização da natureza de forma sustentável.

Neste diapasão, observa-se que o arcabouço normativo da medida em análise tem como supedâneo a regência do artigo 158, inciso IV da CRFB/88, que determina que 25% do valor arrecadado com o ICMS pertence aos Municípios. Deste *quantum*, o parágrafo único do mesmo artigo define que 75% deste montante corresponde ao valor distribuído aos Municípios, conforme o critério do valor agregado fiscal e o restante, isto é, 25%, devem ser repassados por intermédio de Lei Complementar Estadual. Em vista disso, o ICMS Ecológico pode ser conceituado como o conjunto de critérios ambientais a ser considerado quando do cálculo para repasse relativo à parcela do ICMS para cada Município, de acordo com cada legislação estadual.

No tocante à experiência do Projeto em Minas Gerais, destaca-se que a Lei 18.030 de 2009, também conhecida como Lei Robin Hood, corresponde, atualmente, ao instrumento de veiculação do sistema em comento no Estado. Partindo dos critérios constitucionais atinentes à distribuição do montante de 25% destinados aos Municípios, a referida Lei destina 1,1% ao critério ecológico. Este, por sua vez, conforme previsto no artigo 4º da supracitada Lei, é dividido em três subcritérios, a saber, tratamento ou disposição final de lixo ou de esgoto sanitário, criação e manutenção de unidades de conservação estaduais, federais, municipais e particulares e área de reserva indígena e, por fim, área de ocorrência de mata seca, vegetação característica da região norte do Estado.

Sob a perspectiva de que diversos fatores ambientais significam limites ao crescimento econômico de alguns Municípios – e, conseqüentemente, entraves a repasses maiores de ICMS –, bem como pela necessidade de redistribuição de recursos públicos para os Entes Federativos de economia menos pujante, torna-se evidente que a estratégia deste Projeto possibilita aumentar a receita destes entes. Por sua vez, o incremento arrecadatário propiciado pela medida permite o reinvestimento municipal na manutenção dos projetos ambientais em curso, assim como o desenho de novas propostas tanto nesta seara como em outras áreas de atuação, tendo em vista o princípio da não vinculação de receitas, conforme previsto no inciso IV do art. 167 da Constituição Federal.

Nesta toada, impende registrar que muitos Estados brasileiros têm aderido a tal critério legislativo, como tentativa de valorizar, com maior renda, Municípios com políticas ambientais. Desta maneira, promove-se a concepção de meio ambiente ecologicamente equilibrado, visto que este se torna um instrumento eficaz na distribuição de riquezas. Não obstante vigore nas Legislações Estaduais há algumas décadas, percebe-se que ICMS Ecológico, ou melhor, a sua implantação em muitos Municípios brasileiros ainda tem ocorrido de forma incipiente. Tal fato pode ser comprovado, conforme verifica no plano fático, pela existência de fatores diversos, os quais merecem ser apontados no presente trabalho. Exemplificativamente, destaca-se o conhecimento ainda pouco difundido acerca dos benefícios proporcionados pela extrafiscalidade da medida, especialmente nos Municípios menores, visto que contam, em regra, com quadro de agentes públicos limitado e, por muitas vezes, menos qualificado. Lado outro, verifica-se a ocorrência de dificuldades de ordem hermenêutica em face de critérios demasiadamente abstratos previstos nas Leis Estaduais, demandando, assim, a aplicação de conhecimentos multidisciplinares nas esferas jurídica e ambiental. Ademais, outro fator negativo encontra atrelado à natureza extremamente burocrática e lenta no preenchimento dos requisitos para a obtenção das vantagens enunciados, desestimulando, assim, a iniciativa dos Municípios.

Nesta perspectiva, vislumbra-se que o último fator destacado foi constatado no âmbito de desenvolvimento do Projeto, tendo em vista a realização de uma reunião com o Secretário do Meio Ambiente do Município de Juiz de Fora, a fim de identificar o que já foi implementado na localidade. Neste encontro estiveram presentes também

a Engenheira Ambiental do Departamento Municipal de Limpeza Urbana (DEMLURB) e a Representante da Fazenda Pública. Apesar do interesse comum na melhor arrecadação de recursos para a cidade, dificuldades práticas foram encontradas como, ilustrativamente, a obtenção de informações precisas sobre os critérios legais, além de questões relativas à viabilidade do desenvolvimento de ações mais efetivas.

Malgrado possam ser verificados obstáculos na concretização dos pressupostos arguidos, registra-se ser dever estatal promover políticas públicas que zelem pelos valores constitucionais, inclusive, no que se refere ao meio ambiente, tais como a proposta do ICMS Ecológico. Para tanto, a estipulação de critérios mais precisos e objetivos para o alcance dos critérios é imperativa tendo em vista o panorama contemplado e, especialmente, a égide norteadora dos princípios da publicidade e da eficiência na Administração Pública, conforme prevê o artigo 37 da Lei Máxima.

Por derradeiro, no que tange à tributação, verifica-se que, por meio da extrafiscalidade tributária ambiental, está-se diante de um aparato institucional de grande potencial na intervenção nos seios econômico e social, particularmente no que concerne ao ambiente ecologicamente equilibrado. Em sede de um Federalismo Cooperativo, o propósito deste instituto legislativo é o incentivo à proteção ambiental, que decorre justamente do repasse de verbas de Estados para Municípios, de forma a não onerar a carga tributária do contribuinte. Logo, resta evidente que o ICMS é um imposto de grande utilidade prática, tendo em consideração não só a sua relevante incidência nas relações comerciais, mas também por se constituir como um pilar da concretização da justiça social.

Referências

BRASIL. *Constituição Federal de 1988*. Promulgada em 05 de outubro de 1988. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em: 14 nov. 2016.

COSTA, Regina Helena. *Curso de Direito Tributário: Constituição e Código Tributário Nacional*. São Paulo: Saraiva, 2009.

GONÇALVES, Régis Afonso Furtado Gonçalves. *A extrafiscalidade e o ICMS Ecológico como instrumentos econômicos de política e preservação ambiental.*

Disponível em

<http://www3.pucrs.br/pucrs/files/uni/poa/direito/graduacao/tcc/tcc2/trabalhos2008_1/regis_afonso.pdf>. Acesso em: 25 ago. 2016.

PAULSEN, Leandro; MELO, José Eduardo Soares de. *Impostos federais, estaduais e municipais*. 8. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado Editora, 2013.

SILVA, José Afonso da. *Curso de Direito Constitucional Positivo*. 37. ed. São Paulo: Malheiros, 2014.

TORRES, Ricardo Lobo. *O Conceito Constitucional de Tributo*. In: TORRES, Heleno (Coor.). *Teoria Geral da Obrigação Tributária. Estudos em homenagem ao Professor José Souto Maior Borges*. São Paulo: Malheiros, 2005.