

A FUNÇÃO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS NA UTILIZAÇÃO DO ICMS ECOLÓGICO E AS AÇÕES TRIBUTÁRIAS DO MUNICÍPIO DE DOURADOS – MATO GROSSO DO SUL.

Michelly da Silveira Felix¹
Wellington Henrique Rocha de Lima²

RESUMO: O ICMS Ecológico origina-se no artigo 158 da Constituição Federal de 88, apresentando uma condição singular de tributação compensatória, que busca fazer cumprir as restrições legais ambientais existentes, no que discerne as atividades do desenvolvimento econômico é um instrumento que surge com o escopo de incitar os municípios a adotarem iniciativas de conservação ambiental e desenvolvimento sustentável, e de recompensar estes que possuem áreas protegidas em seu território, impossibilitando-os de expandir as atividades produtivas tradicionais que degradem o meio ambiente. Nesta presente conjuntura busca-se conhecer os métodos utilizados através das normativas legais, de como o ICMS ecológico em Mato Grosso do Sul MS, com ênfase no município de Dourados, adota diretrizes referentes aos objetivos principais, e a recompensa aos municípios que possuem áreas protegidas em seu território, numa experiência positiva em sua finalidade. Neste mesmo escopo, averigua-se, mediante a dados empíricos, se normalmente há vínculo entre os recursos e sua aplicação em projetos de âmbito ambiental, sendo estes direcionados as necessidades priorizadas pela administração municipal, de qualquer natureza.

PALAVRAS-CHAVE: ICMS Ecológico. Município. Tributo.

ABSTRACT: *The Ecological ICMS originates in article 158 of the Federal Constitution of 88, presenting a unique condition of compensatory taxation, which seeks to enforce existing environmental legal restrictions, in which it discerns economic development activities and is an instrument that arises with the scope of encourage municipalities to adopt initiatives for environmental conservation and sustainable development, and to reward those who have protected*

¹ Graduada em Direito no Centro Universitário da Grande Dourados-UNIGRAN/Graduada em Ciências Contábeis no Centro Universitário da Grande Dourados-UNIGRAN/Pós Graduada em MBA em Auditoria, Controladoria e Finanças Cooperativas no Centro Universitário da Grande Dourados-UNIGRAN. Advogada. Contadora. E-mail: michellysfelix@hotmail.com

² Docente do Centro Universitário da Grande Dourados/UNIGRAN. Docente da Universidade Estadual de Mato Grosso do Sul/UEMS. Mestre em Direito Processual e Cidadania pela Universidade Paranaense/UNIPAR. Doutorando pela Universidade de Marília/UNIMAR. Advogado. E-mail: wellington.lima@unigran.br.

A FUNÇÃO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS NA UTILIZAÇÃO DO ICMS ECOLÓGICO E AS AÇÕES TRIBUTÁRIAS DO MUNICÍPIO DE DOURADOS – MATO GROSSO DO SUL.

areas in their territory, making it impossible for them to expand traditional productive activities that degrade the environment. In this present situation, we seek to know the methods used through legal norms, such as the ecological ICMS in Mato Grosso do Sul-MS, with emphasis on the municipality of Dourados, adopts guidelines regarding the main objectives, and the reward to the municipalities that have areas protected in their territory, in a positive experience in their purpose. In this same scope, it is verified, through empirical data, if there is normally a link between resources and their application in environmental projects, these being directed to the needs prioritized by the municipal administration, of any nature.

Thus, it is intended that researchers realize that the role assumes Marketing as a fundamental tool for the advertising of specific Paralympic Games.

KEYWORDS: *Ecological ICMS. Municipality. Tribut*

INTRODUÇÃO

Em sede de introito, o objetivo do presente, é analisar a designação do tributo de ICMS Ecológico, em face as ações do município de Dourados/MS, dando a sociedade um entendimento da funcionalidade deste pagamento tributário, essa retrospectiva procura identificar o papel atribuído ao meio ambiente em relação às estratégias de desenvolvimento econômico adotadas pelo Estado de Mato Grosso do Sul. A busca por esclarecimento e levar à tona aspectos desconhecidos, faz a necessidade de perquirir as problemáticas envolvidas nas Políticas Públicas em favor da utilização deste recurso. Mediante tal ensejo busca-se conceituar alguns preceitos afim de proporcionar clareza sobre este estudo. Infere sobre ICMS Ecológico como sendo, um mecanismo tributário desenvolvido pela União, dado aos Estados competência plena para legislar, compreendendo este um tributo de consumo, possibilitando aos municípios acesso a parcelas maiores àquelas que já têm direito, dos recursos financeiros arrecadados pelos Estados através do Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços, o ICMS, em razão do atendimento de determinados critérios ambientais estabelecidos em leis estaduais. O ICMS como tributo, se caracteriza pelo “pagamento” obrigatório que a população e empresas têm de fazer ao Estado para custear as atividades governamentais. A necessidade do Brasil por um modelo de gestão ambiental eficiente, se fez a fim atender às necessidades de cada região povoada, bem como incentivar a implantação, a preservação e a manutenção das áreas naturais,

corroborando para a elaboração deste tributo.

O ICMS Verde ou Ecológico é regulamentado pela Lei Complementar nº 87 de 13 de setembro de 1996, chamada “Lei Kandir”.

Em seu artigo 3º, inciso I da Lei Federal nº 6.938/1981, dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente que conceitua meio ambiente como “o conjunto de condições, leis, influências e interações de ordem física, química e biológica, que permite, abriga e rege a vida em todas as suas formas” (BRASIL, 1981). A partir da implementação deste instrumento de políticas públicas, surgiu a solução para que as restrições do uso do território dos municípios sejam recompensadas garantindo que o patrimônio natural se mantenha e que a população esteja beneficiada, mediante a efetivação de muitas ações, voltadas à melhoria da qualidade de vida da sociedade. Quebrando assim um paradigma de que economia e ecologia são conceitos opostos.

A partir disso, o ICMS Ecológico foi implantado em 18 estados da federação e com este alcance tem favorecido inúmeros municípios do Brasil.

1. REVISÃO TEÓRICA COM BASE NO PROGRAMA DE ICMS ECOLÓGICO DO ESTADO DO MATO GROSSO DO SUL

Os efeitos nocivos da degradação ambiental afetam a vida de uma grande parcela da população contemporânea, não apenas dos netos como pensávamos até recentemente. O aquecimento global pode ter consequências prejudiciais ao desencadear a competição por recursos hídricos e a migração em massa, o que pode criar tensões que desencadeiam conflitos internacionais e regionais. Além de ser desigualmente distribuída e escassa, a água doce disponível em rios, lagos e lençóis freáticos também é poluída por esgoto não tratado, principalmente das grandes cidades. O desmatamento perturba o equilíbrio ecológico de uma região e também facilita a propagação de doenças e desastres naturais em todo o planeta, como o fenômeno do furacão Katrina em 2005 e sua devastação nos Estados Unidos. Diante da crescente desigualdade econômica e da crescente concentração da extração de recursos naturais, a justiça ambiental é urgentemente necessária.

A FUNÇÃO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS NA UTILIZAÇÃO DO ICMS ECOLÓGICO E AS AÇÕES TRIBUTÁRIAS DO MUNICÍPIO DE DOURADOS – MATO GROSSO DO SUL.

O Brasil, paralelamente aos mecanismos regulatórios de nossa legislação, está indo em direção à criação e implantação de mecanismos econômicos de suporte à gestão de recursos naturais. Neste mesmo desígnio, Cristina Gerber João (2004, p. 240) pondera que “políticas implementadas para sanar os danos ao meio ambiente têm sido, em sua maioria, políticas de remediação, localizadas, e concentram-se nos sintomas e não nas causas”. Assim, suas implementações não são delineadas para serem eficientes e sustentáveis. Buscando o Estado mediador na atuação desse declínio, fomentar ferramentas a fim de sanar esse uso abusivo no meio ambiente.

Nesse sentido, o direito tributário se concentra em questões ecológicas, examinando como a estrutura das normas jurídicas tributárias pode ajudar a proteger os recursos naturais. Quando a discussão da proteção ambiental por meio da tributação está em pauta, a questão mais controversa é se a proteção ambiental deve ser realizada por meio do sistema tributário ou se deve ser alcançada por meio de incentivos fiscais. Nesse caso, os agentes econômicos só participarão da proteção do meio ambiente se o custo de evitar danos ambientais (revertidos em tributação) for inferior ao custo de reparação do dano, geralmente na forma de traduções de sanções civis, criminais e administrativas. Caso se opte por internalizar os custos ambientais através da tributação, o preço do fornecimento de bens/serviços de transporte interestadual, intermunicipal e de comunicação tende a subir, diminuindo-se a quantidade de sujeitos que têm acesso a elas.

Nesta direção, e visando a promover a proteção do meio ambiente, o Estado pode lançar mão de ações negativas, utilizando técnicas de desestímulo por meio das quais busca influenciar o comportamento indesejado, obstaculizando-o ou atribuindo-lhe consequências desagradáveis, como é o caso da majoração de tributos ou a instituição de novas ações.

Essa técnica pode ocorrer pela sanção positiva ou premial que assegura a quem realiza a ação desejada a obtenção de uma vantagem ou supressão de uma desvantagem, como é o caso da isenção fiscal ou, ainda, do Imposto sobre

Circulação de Mercadorias e Serviços de Transporte Intermunicipal e Interestadual e de Comunicações com função extrafiscal ambiental , cuja técnica de incentivo consiste em contemplar com maiores repasses da receita do ICMS os Municípios que têm práticas em favor da proteção do meio ambiente. O procedimento previsto no Art. 225 da Constituição Federal de 1988 pondera que “todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado [...], “impondo-se ao poder público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações” (BRASIL, 1988).

Nesta senda que cabe ao Poder Público na esfera municipal e estadual realizar diretrizes para estabelecer os critérios sob a égide dos textos legislativos que devem ser utilizados como norte para a implantação destes. Visando essa problemática, regulamenta disposições da Lei Estadual nº 4.219, de 11 de julho de 2012, no qual cria-se o Programa Estadual do ICMS Ecológico e estabelece diretrizes para o rateio do percentual da parcela de receita prevista no art. 153, parágrafo único, inciso II, da Constituição do Estado, referente ao ICMS Ecológico. (Decreto Estadual nº 14.366 de 29/12/2015), com objetivo de: I) Aumento das superfícies das áreas protegidas e da qualidade de sua conservação; II) A melhoria na gestão dos resíduos sólidos; III) Promoção da justiça fiscal. Consolidando desta forma sua implementação no estado de Mato Grosso do Sul. Este artigo tratará sobre um instrumento do sistema de incentivo, o imposto sobre circulação de mercadorias e serviços – ICMS, adicionado sob uma perspectiva ambiental, considerando que ICMS Ecológico não se trata de um novo imposto, mas sim a introdução de novos critérios de redistribuição de recursos do ICMS, que reflete o nível da atividade econômica nos municípios em conjunto com a preservação do meio ambiente (DICIONÁRIO AMBIENTAL, 2016).

A FUNÇÃO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS NA UTILIZAÇÃO DO ICMS ECOLÓGICO E AS AÇÕES TRIBUTÁRIAS DO MUNICÍPIO DE DOURADOS – MATO GROSSO DO SUL.

2. PARAMETRIZAÇÃO TRIBUTÁRIA DO ICMS ECOLÓGICO DO ESTADO DO MATO GROSSO DO SUL E SUAS DERIVAÇÕES

Ao contrário do que se espera através da função tributária tradicional, o Estado muitas vezes se utiliza de extra fiscalidade para buscar “reduzir a arrecadação”, seja impondo alta carga tributária sobre as ações que se propõe a reduzir, seja impondo alta carga tributária sobre aquelas ações que acomodam as expectativas. As políticas fiscais destinadas a minimizar e prevenir o impacto ambiental da atividade econômica devem favorecer os incentivos econômicos, e não aumentar a carga tributária.

O extra fiscalidade é uma forma de tributação que permite a livre valorização dos contribuintes, que devem optar por aumentar a carga tributária ou mudar o mau comportamento social. Portanto, é uma ferramenta de indução eficaz. Nós contribuintes, sociedade como um todo. Sua tributação é imposta pelo Estado através do fisco, não vigiando sua destinação.

Considerando que a criação do ICMS Ecológico foi dada a partir da Lei Complementar número 57 de 4 de janeiro de 1991 que prevê em seu texto legal; “Dispõe sobre a regulamentação do artigo 153, parágrafo único, II, da Constituição do Estado” (IMASUL, 2012), constitui-se num procedimento que fatia as receitas tributárias do ICMS pertencentes aos municípios, baseado em um conjunto de critérios ambientais descritos para determinar quanto cada um irá receber, ainda a aplicação do ICMS pode depender da legislação tributária de cada Estado que poderá determinar, por exemplo, como os recursos do ICMS podem ser aplicados além de determinar quais as alíquotas aplicáveis para cada mercadoria/serviço que devem obedecer ao chamado “critério de essencialidade”.

Sob a ótica do ICMS Ecológico Lei Complementar nº 57, de 4 de janeiro de 1991, estabelece “5% para rateio entre os municípios que tenham parte de seu território integrando terras indígenas homologadas, unidade de conservação da natureza devidamente inscrita no Cadastro Estadual de Unidades de

Conservação (CEUC)” e, ainda, “aos que possuam plano de gestão de resíduos sólidos, sistema de coleta seletiva e disposição final de resíduos sólidos”. No estado de Mato Grosso do Sul, os 25% do ICMS destinados aos municípios são compostos da seguinte maneira: 7% divididos igualmente entre todos os municípios; 5% em função da extensão territorial; 5% em virtude do número de eleitores; 3% conforme o índice resultante do percentual da receita própria e, por fim, 5% pelo critério ambiental, que compreende o ICMS Ecológico. Nos últimos anos houve um grande aumento no desenvolvimento de políticas públicas voltadas ao meio ambiente, com um dos principais objetivos a gestão ambiental sustentável, e o direito constitucionalmente introduzido como mecanismo de atuação, objetivando induzir componentes ambientais na seara da tributação e agentes económicos.

A finalidade imediata do ICMS Ecológico é estabelecida de acordo com as prioridades de cada Estado da Federação, estimulando ações de saneamento básico, a manutenção de sistemas de disposição final de resíduos sólidos e redes de tratamento de esgoto, a manutenção de mananciais de abastecimento público de água, a criação e manutenção de Unidades de Conservação, conservação da biodiversidade, o apoio às nações indígenas, o controle das queimadas, a conservação dos solos, a estruturação de políticas municipais de meio ambiente, a dotação orçamentária para o atendimento a demandas ambientais da população local, dentre outros. Daí porque cada um dos Estados que se utiliza do sistema estabelece diferentes montantes a serem repartidos segundo a apreciação de diferentes aspectos ecológico-sociais. A Constituição Federal estabelece em seu artigo 158, IV, que vinte e cinco por cento (25%) do produto arrecadado a partir do imposto do Estado, a respeito das operações relativas à circulação de mercadorias e sobre prestações de serviços de transporte interestadual e intermunicipal e de comunicação deverá ser repassada aos municípios.

Art. 158. Pertencem aos Municípios:

[...]

IV – vinte e cinco por cento do produto da arrecadação do imposto do Estado sobre operações relativas à circulação de mercadorias e sobre prestações de serviços de transporte

A FUNÇÃO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS NA UTILIZAÇÃO DO ICMS ECOLÓGICO E AS AÇÕES TRIBUTÁRIAS DO MUNICÍPIO DE DOURADOS – MATO GROSSO DO SUL.

interestadual e intermunicipal e de comunicação (BRASIL, 1988).

Uma das medidas de se estar colaborando para decrescer a ausência da biodiversidade é empregar ao instituto de Unidades de Conservação, uma prática política que vem sendo perfilhada mundialmente. Compete, principalmente à União Internacional para a Conservação da Natureza (UINC), o papel de analisar e sistematizar dados e experiências para o oferecimento de diretrizes indicativas, que auxiliassem os países a atingir a conservação de sua biodiversidade. Em razão das especificidades políticas, econômicas, culturais, e de recursos naturais que possui, cada país tem moldes diferenciados de compreender quais devem ser os objetivos de conservação da natureza – para quê e para quem. Dessas diferenciações originam-se, no decorrer de anos, as categorias de manejo de unidades de conservação.

O Estado do Paraná foi o pioneiro nesta imersão política, criando a Lei do ICMS Ecológico ou Lei dos Royalties Ecológicos, “que trata 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” (BRASIL, 1991), aprovada pela Assembleia Legislativa do Estado do Paraná. Estima-se que 70% das aproximadamente 7 mil espécies da flora paranaense estejam hoje com seus ambientes depauperados a ponto de colocar em risco a fauna e flora que os compõem, com 593 delas já na lista vermelha de plantas ameaçadas (PARANÁ, 1995b). Para a fauna, aquelas espécies de maior porte, com baixo potencial reprodutivo, e as espécies especializadas ou com alto interesse cinegético são as mais sensíveis à destruição da cobertura vegetal primitiva e à caça predatória (PARANÁ, 1995a).

Com isso outros estados formalizam e regulamentam este instituto em seu território, a fim de apropriar-se do incentivo fiscal governamental, sem ter que criar uma nova contribuição para sanar a temática ambiental, liberando assim o contribuinte de um novo tributo e não acarretando ônus aos cofres públicos, há municípios que ainda não fazem parte da distribuição desta rubrica por não

obterem os requisitos necessários, no Estado de Mato Grosso do Sul temos apenas três: Anastácio, Anaurilândia e Pedro Gomes (conforme publicação do Diário Oficial do Estado de Mato Grosso do Sul, 29 de agosto de 2019 - Resoluções Semagro 677), o órgão que institui e define o método e quais índices que compete a cada município no MS é o Instituto de Meio Ambiente do Mato Grosso do Sul/IMASUL, que por sua vez é uma autarquia vinculada à Secretaria de Estado de Meio Ambiente, Desenvolvimento Econômico, Produção e Agricultura Familiar - SEMAGRO.

As experiências obtidas pelos estados que implantou o ICMS Ecológico têm mostrado que se trata de um instrumento positivo, que aos poucos os gestores municipais conseguem perceber que as unidades de conservação tornam-se uma oportunidade de geração de renda e não um contratempo no desenvolvimento das ações públicas. Recentes dispositivos legais e critérios ecológicos, bem como material didático e de divulgação são propostos objetivando aprimorar o comando do ICMS ecológico em Mato Grosso do Sul.

O Estado de Mato Grosso do Sul, em sua Lei Complementar nº. 57, de 4 de janeiro de 1991, estabelece alguns critérios para o repasse da receita do ICMS, pertencente aos municípios, que serão realocados da seguinte forma: Os 5% referentes ao critério ambiental serão destinados para o rateio entre os municípios que tenham parte de seu território integrando terras indígenas homologadas, unidade de conservação da natureza devidamente inscrita no Cadastro Estadual de Unidades de Conservação (CEUC) e, ainda, aos que possuam plano de gestão de resíduos sólidos, sistema de coleta seletiva e disposição final de resíduos sólidos. Conforme Guia Orientativo do Estado de Mato Grosso do Sul - 2018.

Ao todo, 76 municípios recebem o repasse, que corresponde a 5% do total arrecadado com imposto. Desse montante, 25% são distribuídos entre as cidades, atendendo critérios que envolvem vários fatores, entre eles terras indígenas e unidades de conservação.

A literatura traz, suma em sua maioria, a positividade da implementação do tributo ambiental não somente em âmbitos específicos, podendo este utilizar-

A FUNÇÃO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS NA UTILIZAÇÃO DO ICMS ECOLÓGICO E AS AÇÕES TRIBUTÁRIAS DO MUNICÍPIO DE DOURADOS – MATO GROSSO DO SUL.

se de políticas públicas fiscais integradas por meio de impostos, taxas e contribuições direcionadas a contribuir e incentivar a proteção do meio ambiente. O tributo ambiental também considerado “tributo verde” incide sobre atividades poluentes ou ambientalmente indesejáveis, dando a este tributo uma compensação como instrumento econômico, fundamentado através do Princípio do Poluidor e da Teoria das Externalidades busca-se compensação dos custos ambientais resultantes de atividades lucrativas de particulares, deixados para o Estado e para a Sociedade como um todo.

Segundo a interpretação prevalecente, o ICMS Ecológico não é um novo imposto, e não há uma elevação da carga tributária já existente, por tanto ele é considerado um “pagamento por serviços ambientais”, sendo estímulo para a conservação da biodiversidade, e em contrapartida os municípios serão recompensados pela conduta determinada, João (2004) “Este imposto representa um percentual expressivo na participação das receitas dos Municípios, sendo que quanto menor for o Município, mais dependente ele se torna do imposto estadual”.

Conforme o art. 16 do Código Tributário Nacional, imposto é definido como tributo que tem por fato gerador em uma situação independente de qualquer atividade estatal específica, assim, independendo de contraprestação específica, afirmando Ricardo Cunha Chimenti, 2008 “Por isso costuma-se afirmar que o imposto é uma exação (exigência) não vinculada, uma exigência cujo fato gerador não se liga a uma atividade estatal específica relativa ao contribuinte ou por ele provocada”. Ainda sobre definição de Imposto Sobre Circulação de Mercadorias e Serviços, “É um imposto estadual que incide sobre operações relativas à circulação de mercadorias e sobre prestação de serviços de transporte interestadual e intermunicipal e de comunicação, previsto no art. 155 da Constituição Federal, e regulamentado pela LC. N. ° 87/96” (FARAGE; FILHO, 2007).

3. REFERÊNCIA TRIBUTÁRIA ECOLÓGICA COM BASE EM ARRECADAÇÃO DE MUNICÍPIOS

Os tributos começaram a ser utilizados para fomentar atividades benéficas ao meio ambiente, por meio de incentivos ou para desestimular atividades degradantes, com o incremento da sua cobrança. Mediante a esse ato gerador o repasse do ICMS Ecológico é, portanto, realizado em conjunto com outros cinco critérios, o que acaba dificultando a identificação exata dos recursos repassados aos municípios e proveniente da compensação produzida pela existência de áreas protegidas no município analisado.

A busca pela utilização deste tributo se contradiz com as propostas estabelecidas por lei, dificultando a promoção de projetos com os recursos designados, pela falta de conhecimento dos executores de despesas, que administram as pastas públicas direito fundamental de terceira geração, conferido no âmbito internacional e pelo entendimento do Supremo Tribunal Federal, sendo notório o ganho de importância do preceito. Nessa perspectiva, o meio ambiente equilibrado sobressai como elemento da própria dignidade da pessoa humana, direito fundamental dos cidadãos e deve necessariamente ser levado em conta pelo Estado quando da definição dos objetivos de suas políticas econômico-fiscais. Sobre tal pilar, abre-se a possibilidade e a necessidade da intersecção entre o Direito Tributário e o Direito Ambiental. Ponto fundamental do estudo constitui, porém, a demonstração irrefutável da compatibilidade prática de tais fundamentos com a realidade e com a legislação nacional, o que se coloca de forma clara por meio da análise do ICMS Ecológico.

Enquanto instrumento de compensação, o ICMS ecológico foi parcialmente bem-sucedido, ressaltando-se o problema da existência do controle da qualidade da proteção dada pelo Município às áreas protegidas pertencentes a seus territórios. Consequentemente, o rateio do ICMS, com base no critério ecológico, pode não observar causas de reduções no montante recebido por Município que tiver alguma unidade de conservação agredida.

Diante dos fatos narrados observa-se que grande maioria dos municípios

A FUNÇÃO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS NA UTILIZAÇÃO DO ICMS ECOLÓGICO E AS AÇÕES TRIBUTÁRIAS DO MUNICÍPIO DE DOURADOS – MATO GROSSO DO SUL.

que mais poluem e mais degradam o meio ambiente, haja vista a grande capacidade comercial e/ou industrial, acabam por auferir maior repasse, quando no momento da distribuição da cota municipal, Lei Complementar. Assim, nota-se que vários municípios com grande contingente populacional que não possuem indústrias arrecadam menos, enquanto que muitos outros possuem número de habitantes menores e renda hipertrofiada, haja vista sua grande capacidade de geração de valor adicionado fiscal – VAF. Posto isso, os Estados do Paraná, São Paulo, Rio Grande do Sul, Minas Gerais, Rondônia, Mato Grosso do Sul, Mato Grosso, Pernambuco, Amapá, Tocantins, Acre, Rio de Janeiro e Ceará já possuem norma que dispõe sobre o repasse cota-parte aos municípios de maneira a contemplar a preocupação socioambiental prelecionada na “Constituição Verde” de 1988. Mas a legislação que regulamenta o ICMS Ecológico é extensa e está toda listada e explicada no Guia Orientativo, bem como as tábuas de cálculos, documentação necessária e até endereços em que os técnicos e gestores municipais podem obter mais informações.

Wilson Loureiro (2006) lembra que o ICMS Ecológico possui uma contradição interna, pois, em tese, na medida em que vão sendo cadastradas mais áreas de preservação, e há uma melhora na sua qualidade de conservação, poderá haver também uma diminuição dos recursos do ICMS Ecológico a serem repassados a cada município. Assim, mais importante do que repassar o dinheiro aos municípios é você construir a legitimidade social do instrumento.

Nascido sob o argumento da compensação, o ICMS Ecológico tinha tudo para se transformar numa ferramenta estéril, acrítico, uma espécie de chancelador do repasse de recursos financeiros aos municípios, uma vez que este repasse é que representa a força motriz do mecanismo (LOUREIRO, 2006, p. 03).

Neste mesmo contexto “no Brasil, como se sabe, o orçamento não tem o poder de criar receitas ou revogar o seu ingresso, mormente receitas advindas de tributos”. Considerando que “O tributo nasce de lei específica, que deve reger todos os critérios para a sua regular cobrança, cabendo ao orçamento tão

somente prever o montante a ser arrecadado. As receitas possuem diferentes fontes normativas e não da sua previsão orçamentária” (LEITE, 2020, p. 108).

Sendo o ICMS um tributo plurifásico, ou seja, incidente em todas as fases da cadeia circulatória. A utilização dos créditos de ICMS pelo destinatário da mercadoria proporciona justiça na arrecadação do gravame, pois, o estado terá arrecadado ao final de todas as operações o valor equivalente à venda para o consumidor final, pois em cada operação neutraliza-se o ICMS pago na operação anterior (MELO, 2000, p. 28).

Wilson Loureiro (2006), define o “ICMS Ecológico trata de um critério de distribuição da cota-parte do ICMS a que os municípios têm direito, de acordo com o artigo 158, da Constituição Federal” contendo assim a “materialização pela existência, em seus territórios, de mananciais de abastecimento para municípios vizinhos e unidades de conservação ou terras indígenas”.

O momento em que se procura normatizar a utilização do meio ambiente, trabalha-se com dois aspectos de sua realidade. O primeiro considera o meio ambiente enquanto elemento do sistema econômico, e o outro o considera como sítio, um local para o lazer ou externalidade de produção com isso “Procura-se normatizar uma economia de uso de um bem, e determinar artificialmente um valor para a conservação de recursos naturais” (DERANI, 2001, p. 106).

O ICMS é a maior fonte de arrecadação própria do Estado. O volume destinado aos municípios registrou aumento de R\$ 106,6 milhões. Constitucionalmente, os municípios têm direito a 25% de toda a arrecadação desse tributo feita pelo Estado. Esse percentual é dividido com base em critérios definidos por lei.

Diante dessa proporção de recursos, o município que tencionar a este tributo, é imperativo ter em seu território uma Unidade de Conservação, devidamente registrada no Cadastro Estadual de Unidades de Conservação, ou ser diretamente influenciado por ela, ou ainda, possuir mananciais de abastecimento público de municípios confrontantes.

Neste sentido Cristiane Derani (2001), assevera que “a dificuldade, ou mesmo a impossibilidade, de atribuir-se uma medida monetária ao recurso natural

A FUNÇÃO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS NA UTILIZAÇÃO DO ICMS ECOLÓGICO E AS AÇÕES TRIBUTÁRIAS DO MUNICÍPIO DE DOURADOS – MATO GROSSO DO SUL.

está, sobretudo no fato de que lhe falta a soma de fatores inerentes à produção. Isto é, vale pela sua simples requisição para a continuidade do processo produtivo”.

É importante destacar que, à exceção da disposição adequada dos resíduos (existência de aterro sanitário), todos os outros parâmetros são avaliados qualitativamente.

Como critério fundamental para avaliação da qualidade das unidades de conservação e terras indígenas, são levadas em conta todas as ações empreendidas pelo município, contemplados em relação à melhoria da conservação, independente do âmbito de gestão da área e da secretaria que executou a ação.

A pesquisa teve como objetivo qualificar o ICMS Ecológico como instrumento de tributação ambiental adequado para o incentivo dos municípios brasileiros à adoção de práticas de proteção ambiental, cuja adoção pelos estados federados é conveniente à luz da atual conformação constitucional.

O ICMS Ecológico é um recurso tributário que proporciona aos municípios acesso a parcelas maiores que àquelas que já têm direito, dos recursos financeiros arrecadados pelos Estados através do Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços, o ICMS, em razão do acolhimento de determinados critérios ambientais estabelecidos em leis estaduais. Não é um novo imposto, mas sim a inserção de novos critérios de redistribuição de recursos do ICMS, que reflete o nível da atividade econômica nos municípios em soma com a preservação do meio ambiente. No início, o ICMS Ecológico nasceu como uma forma de compensar os municípios pela restrição de uso do solo em locais protegidos (unidades de conservação e outras áreas de preservação específicas), uma vez que algumas atividades econômicas são limitadas ou mesmo proibidas em determinados locais a fim de garantir sua preservação.

Atualmente, um cenário mais amplo demonstra que é um excelente meio de incentivar os municípios a produzir ou defender a criação de mais áreas

protegidas e a melhorar a qualidade das áreas já protegidas com o intuito de elevar a arrecadação. Municípios que preservam suas florestas e conservam sua biodiversidade obtém uma pontuação maior nos critérios de repasse e recebem recursos financeiros a título de compensação pelas áreas destinadas à conservação, e, ao mesmo tempo, um incentivo para a manutenção e criação de novas áreas para a conservação da biodiversidade.

Em Mato Grosso do Sul, o ICMS Ecológico corresponde a 5% da quantia arrecadada com o imposto. Do montante total arrecadado com o ICMS, uma quarta parte (25%) é distribuída entre os municípios atendendo o seguinte critério: 7% divididos igualmente entre todos os municípios; 5% em função da extensão territorial; 5% em mérito do número de eleitores; 3% conforme o índice resultante do percentual da receita própria e, por fim, 5% pelo critério ambiental, que compreende ao ICMS Ecológico.

Mediante todo o explicativo, pode-se concluir que o ICMS Ecológico foi criado para premiar as gestões que investem no meio ambiente e para funcionar como uma fonte de financiamento de ações nessa área. Sendo necessário enfatizar sobre a necessidade de priorizar as ações ambientais no momento de definir em que será aplicado o recurso do ICMS Ecológico em cada município.

O município de Dourados - MS necessita de algumas medidas necessárias para a utilização do tributo concedido, para tanto anualmente, ocorre uma avaliação/análise quantitativa e qualitativa, conforme estabelecido "Dos Procedimentos de Cálculo Relativos a UC's e TI's", ART 4º, Art. 5º, Art. 6º, Art. 7º e principalmente os Art. 8º, Art. 9º e parágrafo único e ainda o Art. 10º da Resolução nº 27 de 2016, que reflete profundamente na definição do índice e coeficiente ambiental do município. Pode-se observar que entre os anos de 2019 e 2020 o repasse decresceu 48,95%, devido a não tomada das medidas necessárias pelos gestores municipais, sendo este um dos requisitos para distribuição.

Isto posto, recomenda-se que esses recursos sejam utilizados nas ações ambientais do município e, preferencialmente, nas Unidades de Conservação e Terras Indígenas, pois assim, espera-se aumentar a qualidade ambiental e de

A FUNÇÃO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS NA UTILIZAÇÃO DO ICMS ECOLÓGICO E AS AÇÕES TRIBUTÁRIAS DO MUNICÍPIO DE DOURADOS – MATO GROSSO DO SUL.

gestão dessas áreas, o que refletirá no aumento dos seus índices de qualidade durante avaliação e, conseqüentemente, no valor final dos repasses financeiros.

Todavia, o Estado de Mato Grosso do Sul ao implantar o ICMS Ecológico logra acentuadamente críticas, pois a gestão e o controle das áreas protegidas devem ser aperfeiçoados, afim de estabelecer um sistema de qualidade da manutenção dessas áreas e assim cumprir os objetivos ansiados quando do seu surgimento. Outrossim, julga-se essencial a divulgação do funcionamento do ICMS Ecológico e de seus efeitos extrafiscais, que fortaleçam a preservação do meio ambiente equilibrado, visto que os municípios e o público em geral pouco conhecem este sistema. A abrangência a tais mecanismos propiciaria uma mais adequada educação ambiental e um maior reconhecimento da importância das unidades de conservação existentes em nossas terras, principalmente no tocante a parcela que nos cabe das terras indignas.

Permanece, portanto, este desafio de superar a resistência política até então evidenciada e promover o efetivo cumprimento do ICMS Verde ou Ecológico é regulamentado pela Lei Complementar nº 87 de 13 de setembro de 1996, chamada “Lei Kandir”, especialmente com a conscientização dos prefeitos municipais acerca do ICMS Ecológico e o incentivo à melhoria dos níveis de qualidade ambiental dos municípios, para que estes possam participar do recebimento desta receita tributária.

REFERÊNCIAS

DERANI, Cristiane. **Direito Ambiental Econômico**. 2. ed. São Paulo: Max Limonad, 2001

DICIONÁRIO ECOLÓGICO. **Ecológico in Dicionário infopédia da Língua Portuguesa**.

FARAGE, Edna de Nazaré Cardoso; FILHO, Rivail Araújo de Figueiredo. **ICMS COTA-PARTE**. 5. ed. Belém: IOEPA, 2007.

JOÃO, Cristina Gerber. **ICMS - Ecológico: um instrumento econômico de apoio à sustentabilidade**. 2004. Tese (Doutorado em Engenharia de Produção) – Universidade Federal de Santa Catarina. Florianópolis, 2004.

LEITE, Harisson. **Manual do Direito Financeiro**. 9. ed. São Paulo: JusPodivm, 2020. Disponível em <<https://www.editorajuspodivm.com.br/cdn/arquivos/>>. Acesso em 14 mai. 2020.

LOUREIRO, Wilson. **Contribuição do ICMS Ecológico à Conservação da Biodiversidade no Estado do Paraná**. Setor de Ciências Agrárias da Universidade Federal do Paraná, Curitiba, 2002.

MORAES, Kelly Farias de. **ICMS Ecológico: Critérios Ambientais para sua aplicação**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2016.

BRASIL. **[CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL DE 1988](#)**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em 10 mar. 2020.

BRASIL. **Constituição (1989) Constituição do Estado do Paraná**. Publicado no Diário Oficial no. 3116 de 5 de Outubro de 1989. Disponível em: <<https://www.legislacao.pr.gov.br/legislacao/exibirAto.do?action=iniciarProcesso&odAto=9779&codItemAto=97592>>. Acessi em 20 set. 2020.

BRASIL. **DECRETO Nº 2.758, DE 16 DE JULHO DE 2001**. Regulamenta o artigo 8º da Lei Complementar nº 73, de 07 de dezembro de 2000, seus anexos e dá outras providencias. Disponível em: <<http://app1.sefaz.mt.gov.br/0325677500623408/07FA81BED2760C6B84256710004D3940/B80ABD7C2D2B5BC304256A8D005136C5>>. Acesso em 16 mar. 2020.

BRASIL. **Lei Complementar n.º 59, de 01 de outubro de 1991**. Dispõe sobre a repartição de 5% do ICMS, que alude o art.2.o da Lei n.o 9.491/90, aos municípios com mananciais de abastecimento e unidades de conservação ambiental, assim como adota outras providências. Diário Oficial do Estado do Paraná, Curitiba, 1991. Disponível em:

A FUNÇÃO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS NA UTILIZAÇÃO DO ICMS ECOLÓGICO E AS AÇÕES TRIBUTÁRIAS DO MUNICÍPIO DE DOURADOS – MATO GROSSO DO SUL.

<http://www.iap.pr.gov.br/arquivos/File/Legislacao_ambiental/Legislacao_estadual/LEIS/LEI_COMPLEMENTAR_59_1991.pdf>. Acesso em 20 set. 2020.

BRASIL. **LEI COMPLEMENTAR Nº. 71, DE 29 DE DEZEMBRO DE 2003.** Institui o Código Tributário Municipal de Dourados. Disponível em: <http://www.dourados.ms.gov.br/wp-content/uploads/2014/10/LC-71_2003-CTM-C%C3%B3digo-Tribut%C3%A1rio-Municipal-ATUALIZADA.pdf>. Acesso em 15 set. 2020.

BRASIL. **LEI Nº 2286, DE 14 DE SETEMBRO DE 1999.** Dispõe sobre o monitoramento da Vegetação Arbórea e Estímulos à preservação das áreas no Município de Dourados-MS e dá outras providências. Disponível em: <<http://www.dourados.ms.gov.br/wp-content/uploads/2014/09/Lei-n%C2%BA-2286-Disp%C3%B5e-sobre-o-monitoramento-da-Vegeta%C3%A7%C3%A3o-Arb%C3%B3rea-e-Est%C3%ADmulos-%C3%A0-preserva%C3%A7%C3%A3o-das-%C3%A1reas-no-Munic%C3%ADpio-de-Dourados-MS-e-d%C3%A1-outras-providencias.pdf>>. Acesso em 12 mar. 2020.

BRASIL. **LEI N. 4.219 DE 11 DE JULHO DE 2012.** Dispõe sobre o ICMS Ecológico na forma do art. 1º, inciso III, alínea “f”, da Lei Complementar nº 57, de 4 de janeiro de 1991, na redação dada pela Lei Complementar nº 159, de 26 de dezembro de 2011, e dá outras providências. Diário Oficial do Estado, 11 de julho de 2012. Disponível em: <http://www.imasul.ms.gov.br/wp-content/uploads/2016/01/Lei-estadual-n.-4.219-Dispoe-o-ICMS-Ecol%C3%B3gico.pdf>. Acesso em 06 ago. 2020.

BRASIL. **LEI Nº 5.172, DE 25 DE OUTUBRO DE 1966.** Dispõe sobre o Sistema Tributário Nacional e institui normas gerais de direito tributário aplicáveis à União, Estados e Municípios. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l5172compilado.htm>. Acesso em 15 set. 2020.

BRASIL. **Lei no 9.985, de 18 de julho de 2000.** Regulamenta o art. 255, § 1º, incisos I, II, III e VII da Constituição Federal, institui o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza e dá outras providências. Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil, Brasília, 19 de julho de 2000. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9985.htm#:~:text=LEI%20No%209.985%2C%20DE%2018%20DE%20JULHO%20DE%202000.&text=Regulamenta%20o%20art.,Natureza%20e%20d%C3%A1%20outras%20provid%C3%A2ncias.&text=Art.,-1o%20Esta>. Acesso em 20 set. 2020.

BRASIL. **ICMS Ecológico.** Secretaria de Estado de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável, Governo do Estado de Goiás, 2019. Disponível em: <<https://www.meioambiente.go.gov.br/meio-ambiente-e-recursos-h%C3%ADricos/icms-ecol%C3%B3gico.html>>. Acesso em 08 out. 2020.

Michelly da Silveira Felix

BRASIL. **IMAM - Instituto de Meio Ambiente de Dourados**. Portal da
Transparência. Dourados, 2020. Disponível em:
<<http://www.dourados.ms.gov.br/index.php/instituto-do-meio-ambiente-de-dourados/>>. Acesso em 13 set. 2020.