

ASPECTOS CONCEITUAIS E JURÍDICOS DO ICMS-ECOLÓGICO IMPLEMENTADO NO ESTADO DO TOCANTINS

Jayrton Noleto de Macedo¹

Osvaldo Vanderley de Sousa Junior²

Resumo

O ICMS ecológico foi implantado no Tocantins em 2002 e, desde então, é responsável por fazer com que o estado repasse parte do acumulado com o imposto ICMS para os municípios cadastrados, necessitando apenas que haja comprovação de ações de proteção ambiental, por um período anual. Com base nessas afirmações, o presente artigo tem como objetivo divulgar os aspectos conceituais e jurídicos do ICM-E, a fim de incentivar gestores, pesquisadores e a comunidade acadêmica a conhecer/implementar esta política pública. Trata-se de uma pesquisa exploratória, do tipo bibliográfica, por meio da busca em documentos oficiais e hermenêutica jurídica acerca da criação e implementação do ICMS-E. Pode ainda haver uma melhora nas exigências das comprovações da política pública, objetivando maior transparência, com o intuito de realizar mais ações; investir diretamente no que se espera enquanto política ambiental, objetivando que os dados negativos de planejamento urbano, pavimentação, saneamento e outros, possam melhorar significativamente no Estado.

Palavras-chave: Política pública. Meio ambiente. Planejamento Urbano.

Abstract

The ecological ICMS was implemented in Tocantins in 2002 and since then, it has been responsible for making the state transfer part of the accumulated ICMS tax to registered municipalities, requiring only proof of environmental protection actions for an annual period. Based on these statements, this article aims to disseminate the conceptual and legal aspects of the ICM-E, in order to encourage managers, researchers and the academic community to know/implement this public policy. bibliographical type, through the search of official documents and legal hermeneutics about the creation and implementation of the ICMS-E. There can also be an improvement in the requirements of public policy evidence, aiming at greater transparency, in order to take more actions; invest directly in what is expected as an environmental policy, aiming at the negative data of urban planning, paving , sanitation and others, can improve significantly in the State.

Keywords: Public policy. Environment. Urban planning.

INTRODUÇÃO

De acordo com o Código Tributário Nacional (CTN), em seu Art. 3º, “tributo é toda prestação pecuniária compulsória, em moeda ou cujo valor nela se possa exprimir, que não constitua sanção de ato ilícito, instituída em lei e cobrada mediante atividade administrativa plenamente vinculada” e em seu Art. 5º especifica que tributo é gênero o qual tem como espécies os impostos, as taxas e as contribuições de melhorias. Assim, o art. 3º do CTN é taxativo, descrevendo que “tributo é toda prestação pecuniária compulsória, em moeda ou cujo valor nela se possa exprimir, que não constitua sanção de ato ilícito, instituída em lei e cobrada mediante atividade administrativa plenamente vinculada” (BRASIL, 2018).

O imposto sobre operações relativas à circulação de mercadorias e prestações de serviços de transporte interestadual, intermunicipal e de comunicação (ICMS) é de competência dos estados e do Distrito Federal, e ambos atuam como agente fiscalizador e regulador desse tributo, com objetivo de instituir e cobrar de seus contribuintes, valores estipulados em leis, de acordo com o fato gerador de tal tributo, instituído na legislação federal e estadual.

O ICMS, apesar de ser de competência estadual e regulamentado pelo Estado, sofre um rateio dos valores acumulados com os municípios daqueles estados, além da União. Assim, todos os valores retidos por contribuições do ICMS são subdivididos para os outros entes federativos. Como preleciona o CTN, nenhum imposto é vinculado, ou seja, não tem obrigatoriedade de aplicação em nenhum setor público, devendo ficar a critério do gestor

Existe um programa chamado ICMS Ecológico (ICMS-E), criado devido à destruição do meio ambiente pelo ser humano. Trata-se de uma política pública, e não mais um tributo a ser cobrado do contribuinte. Ele funciona da seguinte forma: cada município que preencher alguns requisitos taxativos que visem tutelar o meio ambiente, após comprovar tais medidas de proteção ambiental, receberá um repasse não vinculado para investir em qualquer área do setor público. O estado que deseja participar abre um edital por ano, a fim de que todos os seus municípios se habilitem. Para receber esse repasse, devem obedecer aos critérios legais estipulados tais como: ter um conselho municipal de meio ambiente, ter um plano diretor ou legislação especial ambiental municipal e comprovar nove padrões de ações na área ambiental e em desenvolvimento sustentável na região.

No estado do Tocantins, a adesão ao ICMS-E chega a quase 100%, uma vez que, segundo a Fundação Natureza do Tocantins - NATURATINS (órgão responsável pelo programa) - “no ano passado dos 139 municípios do Tocantins, 135 aderiram ao recebimento do benefício. Apenas Palmas, Santa Fé do Araguaia, Barra do Ouro e Presidente Kennedy não entregaram a documentação”. De acordo com o site, a referência do termo “ano passado”,

significa o ano de 2018. Assim, 135 municípios do Tocantins recebem verba de forma anual para combater e agir em temas ambientais.

Alguns estados brasileiros ainda não aderiram à política do ICMS-E, o que pode estar relacionado ao desinteresse dos gestores ou à falta de conhecimento. Todavia, essa não adesão causa impactos na gestão do meio ambiente, pois esse programa beneficia diversas áreas como a conservação dos solos, proteção de comunidades indígenas, práticas de educação ambiental, saneamento básico, controle de queimadas e destino correto de lixo e resíduos sólidos. Com base nessas afirmações, o presente artigo tem como objetivo divulgar os aspectos conceituais e jurídicos do ICM-E, a fim de incentivar gestores, pesquisadores e a comunidade acadêmica a conhecerem/implementarem tal política pública.

DESENVOLVIMENTO

METODOLOGIA

Trata-se de uma pesquisa exploratória, do tipo bibliográfica, por meio da busca em documentos oficiais e hermenêutica jurídica acerca da criação e implementação do ICMS-E.

Buscaram-se ainda artigos publicados em plataformas como Scielo, Google Scholar, Web of Science, SCOPUS, dentre outras, utilizando as palavras-chaves “ICMS-E, “ICMS verde, política pública ICMS ecológico”. Foram incluídos trabalhos em língua portuguesa e inglesa com dados completos dos autores e dos periódicos. Não foi definido um recorte temporal para as datas de publicações, pois se percebeu que a pesquisa acerca do tema é limitada.

Realizou-se também a triagem em banco de teses/dissertações de repositórios de Universidades sobre o ICMS-E.

CRIAÇÃO, CONCEITOS E ATRIBUTOS LEGAIS PARA IMPLEMENTAÇÃO DO ICMS ECOLÓGICO

O ICMS Ecológico foi criado em meados da década de 1990, o registro é que sua implementação no Brasil foi realizada no estado do Paraná, como um instrumento revolucionário e motivador de boas práticas de gestão ambiental, sustentabilidade, prevenção do meio ambiente entre outras medidas para os municípios que aderiram a ele. A sua acuidade se dá pela não significância de implementação de mais um tributo, mas pelo fato de se tratar de

um sistema que vem premiar os municípios que realizam ações ecologicamente apropriadas e preventivas (ARAÚJO et al., 2013).

Sua implementação foi fruto de um planejamento coordenado entre estado e município, que sentiram a necessidade de mobilizar alguma política pública que viesse a reduzir os constantes desgastes ambientais visualizados. A primeira política pública com o viés de proteção ambiental teve característica de compensação tributária, ou seja, cada ação comprovada era parâmetro para amortizar a alíquota de um imposto. Com o passar do tempo, evoluiu-se para um mecanismo de incentivo, que é o utilizado atualmente pelo ICMS-E do Tocantins (LOUREIRO, 2002).

No Tocantins, sua implementação tem fundamento em vários campos do ordenamento jurídico. Primeiramente, por uma questão hierárquica, se faz necessário observar o que o art. 225 da CRFB/88 dispõe sobre meio ambiente. Veja o artigo na íntegra:

Todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações.

§ 1º Para assegurar a efetividade desse direito, incumbe ao Poder Público: I - preservar e restaurar os processos ecológicos essenciais e prover o manejo ecológico das espécies e ecossistemas; (BRASIL, 1988).

Percebe-se no *caput* do artigo que, além da coletividade, é competência do poder público a função de preservar o meio ambiente. Tal função é ônus pelo qual se fundamenta a criação de instrumentos de políticas públicas como o ICMS-E, que é exatamente o programa que tenta incentivar medidas de preservação e restauração dos processos ecológicos conforme o inciso I acima citado.

Já na Constituição do Estado do Tocantins (CET), os dispositivos que tratam sobre o meio ambiente e fundamentam indiretamente a criação do ICMS-E estão no título X, compreendendo os art. 110 a 113. Ressalta-se no art. 110 a obrigatoriedade de proteção, defesa do meio ambiente do estado e dos municípios, e direito coletivo ao gozo desse ambiente ecologicamente equilibrado. Esse artigo é contemplado por um rol de nove incisos, que dispõem minuciosamente parâmetros para a efetivação dessa tutela ambiental pelo poder público (TOCANTINS, 1989).

Aliado a esse dispositivo da CET, nota-se no título VII, capítulo I, a disciplina urbana de todo o estado. Tal discussão no texto da CET é válida como parâmetro de avaliação da

criação do ICMS-E, pois, notadamente o poder constituinte estadual, ao eleger esse tema para compor os art. 100 a 105, ainda que indiretamente, teve preocupação com o planejamento urbano, meio ambiente e sustentabilidade pregado pela política pública aqui avaliada.

O art. 100 dispõe: “Caberá ao Estado e aos Municípios formular e executar a política urbana, conforme diretrizes fixadas em lei, atendendo ao pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade, assim como à garantia e ao bem-estar de seus habitantes”. Timidamente se vê um fundamento indireto para o ICMS-E e a esperança de uma atuação pública em prol de regular o crescimento das cidades (TOCANTINS, 1989).

Claro que o ICMS-E é fundamentado por lei, conforme se dispõe nesse artigo da CET. Inclusive tal lei será explanada logo à frente quando, no momento oportuno do presente texto, se iniciar a discussão de dispositivos legais diretos da criação do ICMS-E.

Ainda, é necessário perceber do art. 100 o direcionamento do constituinte para a garantia do bem-estar atrelada à função social da cidade. Isso é, em suma, um dos principais motivos da criação do ICMS-E, para além de ser um objetivo.

A redação do art. 101 da CET é interessante, pois, de forma indireta, estimula a criação de uma política pública do viés epistemológico do ICMS-E. Apesar de o Tocantins ter importado tal política do Paraná, a CET já sinalizava a importância de uma política desse segmento. O artigo na íntegra trata que:

A execução da política urbana condiciona-se às funções sociais da cidade, compreendidas como direito de acesso de todo cidadão à moradia, transporte público, saneamento básico, segurança, iluminação pública, higiene pública, educação e proteção ambiental. (TOCANTINS, 1989).

Nesse art.110, de forma pioneira, visualiza-se a referência à execução de política urbana compreendida como educação e proteção ambiental, que conforme veremos é um dos eixos principais de todas as áreas de atuação do ICMS-E.

Ainda sobre a fundamentação legal indireta da criação do ICMS-E, o último dispositivo da CET que merece destaque, tendo em vista esse momento de análise, é o texto do art. 103 *caput*, junto ao inciso VI, observe: “Art. 103. No estabelecimento de diretrizes relativas ao desenvolvimento urbano, o estado e os municípios deverão atender: [...] VI - à preservação, proteção e recuperação do meio ambiente e do patrimônio cultural e urbano [...]” (TOCANTINS, 1989). Fica demonstrada aqui a profunda preocupação estatal para com a criação de políticas estaduais de proteção e recuperação do meio ambiente, pelo menos é o que

se pode inferir por meio da leitura acima. Salienta-se ainda que, à época da constituição, já existia preocupação em recuperar o meio ambiente, pois está explicitamente redigida no artigo essa inquietação. E isso sugere a existência de uma vulnerabilidade ambiental, que se agravou com o tempo.

De forma direta, a legislação que cria o ICMS-E no Tocantins é a lei nº 1.323/2002, que é composta por seis artigos e dispõe timidamente sobre o que se espera enquanto política de recuperação ambiental. Há menção nessa lei aos índices do ICMS e com eles devem incentivar os municípios. Veja as seguintes disposições:

Na composição dos cálculos da parcela do produto da arrecadação do Imposto Sobre Operações Relativas à Circulação de Mercadorias e Sobre a Prestação de Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação - ICMS, a partir do exercício de 2003, serão adotados índices que incentivem os municípios a: I - criar leis, decretos e dotações orçamentárias que resultem na estruturação e implementação da Política Municipal de Meio Ambiente e da Agenda 21 local; II - abrigar unidades de conservação ambiental, inclusive terras Indígenas; III - controlar queimadas e combater incêndios; IV - promover: a) a conservação e o manejo do solo; b) o saneamento básico; c) a conservação da água; d) a coleta e destinação do lixo (TOCANTINS, 2002).

Há, já no *caput*, uma ordem de distribuição da parcela arrecadada do imposto aos municípios. Nos incisos, respectivamente, vêm as disposições para a criação de leis municipais que tutelam a política de meio ambiente e que abordam as áreas dos incisos II, III e IV.

Logicamente que as áreas do artigo primeiro, nas quais a lei determina que os municípios tocantinenses devam atuar em convergência com a Política de Meio Ambiente, são as primeiras grandes áreas em que o ICMS-E está dividido. São elas: a) Política Municipal de Meio Ambiente; b) Controle de queimadas e combate a incêndios; c) Unidades de Conservação e Terras Indígenas; d) Saneamento básico; e) Conservação do solo.

Nos outros artigos da lei nº 1.323/2002, o legislador se preocupou em delegar as responsabilidades de cálculo da parcela do ICMS-E à Secretaria da Fazenda e à NATURATINS; sendo que, o poder executivo é quem deveria fixar as fórmulas e os parâmetros.

Já no ano de 2015, publica-se a lei nº 2.959, que tem papel de determinar os critérios de distribuição do imposto ICMS e os seus respectivos percentuais às políticas de meio ambiente. Nela estão elencadas as parcelas de repartição dos valores arrecadados com o ICMS, e está

disposto o percentual de 13% do total para os critérios relativos ao meio ambiente, apesar de a Constituição Federal dispor que esse percentual pode chegar até a 25 %. Esse cálculo é fixado pelo Índice de Participação dos Municípios (IPM) que é aplicado e sobreposto no repasse do percentual aos municípios.

O artigo 3º informa o levantamento dos quesitos para distribuição do percentual de 13% que é de responsabilidade do NATURATINS, e a distribuição deve observar os seguintes índices: a) Política Municipal de Meio Ambiente (2%); b) Unidades de Conservação e Terras Indígenas (3,5%); c) Controle de queimadas e combate a incêndios (2%); d) Conservação do solo (2%); e) Saneamento básico, conservação da água, coleta e destinação do lixo (3,5%).

O decreto nº 5.264, de 30 de junho de 2015, também é responsável por regulamentar o ICMS-E, pois nele estão os coeficientes de cada área coordenada pelo programa, ou cada área ligada a Agenda 21 do plano de meio ambiente dos municípios do Tocantins.

Por fim, a portaria da NATURATINS, de nº 460 de 2016, é a responsável por determinar como deve ser feita a apresentação e entrega dos documentos comprobatórios de cada ação efetuada pelo município que pretende se inscrever. Além disso, informa que os documentos devem ser entregues na capital Palmas e devem estar paginados e encadernados.

Para melhor visualização dos dispositivos legais indiretos e diretos que fundamentam o ICMS-E citados anteriormente, veja o **quadro 1** abaixo, que contém a divisão de cada dispositivo de acordo com o levantamento realizado e explicado. Veja as colunas e a relação entre elas:

Quadro 1 – Leis e artigos que criam o ICMS-E no Tocantins

DISPOSITIVOS LEGAIS QUE FUNDAMENTAM O ICMS-E	
<i>Dispositivos indiretos</i>	<i>Dispositivos diretos</i>
ART. 225 da CRFB/88	LEI Nº 1.323/2002
ART'S. 100, 101, 102. 103, 105 da CET	LEI Nº 2.959
ART'S. 110 a 113 da CET	DECRETO Nº 5.264
	PORTARIA NATURATINS Nº 460 DE 2016

Fonte: Elaborado pelo autor.

Assim, o ICMS-E tem fundamentos em todas as esferas jurídicas, o que legitima sua característica como política pública e como fundamental para a recuperação do

desenvolvimento sustentável do estado. Notável sua importância, pois está indiretamente cumprindo os objetivos da CRFB/88, e está alinhado com a CET.

Então, quais seriam os objetivos reais e práticos do ICMS-E, uma vez que ele é tutelado por toda essa legislação? Segundo Sousa, Nakajima e Oliveira (2011), um dos maiores objetivos do ICMS-E é justamente a tentativa de consolidar aos municípios que têm algum tipo de restrição de uso territorial o equilíbrio financeiro pela imperativa restrição em virtude da obrigação de conservação e preservação de áreas legalmente protegidas. Ou seja, a ideia é usar os recursos financeiros, oriundos das arrecadações, para proteger e recuperar a biodiversidade que é estragada exatamente por conta do modo de produção capitalista, que promove o extrativismo, pecuária, industrialização, concretização dos espaços urbanos de lazer.

Para Loureiro (2006), a tutela financeira desencadeada pelo ICMS-E representa um símbolo de justiça econômica, na ocasião que estima os serviços ambientais proporcionados, recompensando esse serviço, partindo da conjectura de que se têm importância econômica é justo que se ganhe por ela, e serve de incentivo econômico a quem resguarda áreas como as Unidade de Conservação, que estão sujeitas a códigos e normas legais específicas de uso, em todas as esferas dos entes federativos (federal, estadual e municipal).

Na mesma linha de entendimento, Loureiro (2006) dispõe que o ICMS-E é desenvolvido por um critério ambiental ou conjunto desses critérios, que negocia, via repasses de recursos fiscais, a compensação aos municípios que a princípio sofrem restrições de uso de seus territórios por terem Unidades de Conservação (UC) ou Terras Indígenas (TI).

O ICMS-E é de extrema importância e necessidade, pois é um dos poucos meios, nos dias atuais, para se alcançar melhorias na condição de vida das populações indígenas, estimulando governos municipais a investirem nessas comunidades com vistas a obter mais receitas provenientes dessas benfeitorias.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O ICMS-E foi criado e importado para o Tocantins no ano de 2002. Sua aplicação contém diversas falhas que permitem aos gestores públicos a não aplicação das verbas recebidas em investimentos de grande potencial ativo e efetivo em cada região, e a não criação de um ciclo de ações anuais.

Espera-se que a iniciativa ICMS-E dê frutos futuros pelo incentivo à implementação de mais políticas de meio ambiente. Espera-se ainda, que os diversos estados da federação que

ainda não aderiram a tal política não meçam esforços na tentativa de implementar tal instrumento tão eficiente para o meio ambiente.

Lógico que, conforme percebido, o ICMS-E é uma política pública totalmente inovadora, que concentra uma visão futurística com a utilização de métodos históricos de cobrança (imposto) para tentar sanar os problemas do presente. Sabe-se que o imperativo financeiro da arrecadação do STN é sagrado para o perfeito funcionamento do país. E o ICMS-E é uma política capaz de promover a regulação entre o interesse do estado em arrecadar com o interesse em preservar o meio ambiente.

Além disso, o ICMS-E é capaz de combater todos os danos que o sistema capitalista promove com a corrida desenfreada pela obtenção de lucro a todo custo utilizando o dinheiro que o próprio sistema gera para o estado, através do imposto.

Por fim, conclui-se que o ICMS-E objetiva ajudar na redução da vulnerabilidade socioambiental do Tocantins. Além disso, incentiva algumas empresas a promoverem boas práticas ambientais, nos órgãos diretos, indiretos, internos e externos do município.

Pode-se ainda, haver uma melhora nas exigências das comprovações da política pública, objetivando maior transparência, com o intuito de realizar mais ações, investir diretamente no que se espera enquanto política ambiental, objetivando que os dados negativos de planejamento urbano, pavimentação, saneamento e outros, possam melhorar significativamente no estado.

REFERÊNCIAS

ARAÚJO, Maria Rosicleide do Nascimento; SILVA, Mônica Aparecida Rocha, RODRIGUES, Waldecy. O ICMS-E nos estados da Amazônia: um instrumento de incentivo ao desenvolvimento sustentável? **Novos Cadernos NAEA**. v. 16, n. 1, Suplemento, p. 23-42, jun. 2013.

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República, 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 01 set. 2019.

_____. **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. Brasília, DF: Presidência da República, 1966. Disponível em <https://legislacao.presidencia.gov.br/atos/?tipo=LEI&numero=5172&ano=1966&ato=d1dcXR E1UMZRVTadb>. Acesso em 01 set. 2019.

LOUREIRO, Wilson. **Contribuição do ICMS ecológico e conservação da biodiversidade no estado do Paraná**. Universidade Federal do Paraná. Setor de Ciências Agrárias. Programa de Pós-graduação em Engenharia Florestal. Tese. Curitiba. 2002.

_____. **O ICMS ecológico, um instrumento econômico de gestão ambiental aplicado aos municípios.** In: ENCONTRO NACIONAL DA ANNAMA, 16. 2006, Blumenau. Anais. 2006. Disponível em: <http://www.icmsecologico.org.br/site/images/artigos/a020.pdf>. Acesso em 01 set. 2018.

SOUSA, R. M. C. de; NAKAJIMA, N. Y.; OLIVEIRA, E. B. de. ICMS ecológico: instrumento de gestão ambiental. **Revista Perspectiva**, Erechim. v. 35, n. 129, p. 27-43, mar. 2011.

TOCANTINS. [Constituição (1989)]. **Constituição do Estado do Tocantins.** Texto constitucional de 05 de outubro de 1989 com as alterações adotadas pelas Emendas Constitucionais nºs 01/89 a 14/2003. / Governo do Estado do Tocantins, Palmas – 2003. Disponível em: <https://central3.to.gov.br/arquivo/61508/>. Acesso em: 16 mai. 2020.

_____. **Lei 1323 de 04 de abril de 2002.** Dispõe sobre os índices que compõem o cálculo da parcela do produto da arrecadação do ICMS pertencente aos Municípios, e adota outras providências. Assembleia Legislativa do Estado do Tocantins. Governo do Estado do Tocantins, Palmas – 2002. Disponível em: <https://central3.to.gov.br/arquivo/329562/>. Acesso em 20 mai. 2020.

_____. **ICMS ecológico:** política de meio ambiente, controle e combate às queimadas, unidades de conservação e terras indígenas, saneamento básico, conservação do solo / Governo do Estado do Tocantins. Palmas, TO: SEMADES; NATURATINS, 2013.