

ICMS ECOLÓGICO E PRINCÍPIO DO PROTETOR–RECEBEDOR: INSTRUMENTOS PARA UMA BOA GESTÃO AMBIENTAL

Jessica Harumi Dallagrana de Oliveira*
José Edmilson de Souza–Lima**

RESUMO: No contexto de crise socioambiental contemporânea, desde a regulamentação do ICMS Ecológico (ICMS–e), Lei Complementar nº 59/1991, o Paraná, além de pioneiro, é citado como referência para os demais Estados quando da implantação deste instrumento de política pública. Neste sentido, o objetivo deste artigo é refletir sobre os limites e as potencialidades do ICMS–e, como instrumento de gestão ambiental. A principal conclusão é que a existência de uma correlação positiva entre aumento de áreas preservadas e aumento de re–passe do ICMS–e permite caracterizar o ICMS–e como um importante instrumento de gestão para os Municípios estudados.

PALAVRAS–CHAVE: Direito Ambiental; Direito Fundamental; Política Pública Ambiental; Sustentabilidade; Tributos Ambientais.

ECOLOGICAL TAXES AND THE PROTECTING–RECEIVER PRINCIPLE: INSTRUMENTS FOR A GOOD ENVIRONMENTAL ADMINISTRATION

ABSTRACT: Within the context of contemporary social and environmental crisis and due to the regulation on Ecological Taxes (ICMS–e), Complementary Law 59/1991, the state of Paraná is not only a pioneer in the initiative but is a reference to other States in the establishment of such a tool of public policy. Current article deals with the limits and possibilities of the Ecological Tax as an instrument for environmental administration. Results show that a positive co–relationship between the increase in preservation areas and an increase in ecological taxes characterizes the ICMS–e as a worthy instrument for the administration of the municipalities under analysis.

KEYWORDS: Environmental Law; Environmental Taxes; Environmental Public Policy; Fundamental Rights; Sustainability.

INTRODUÇÃO

O meio ambiente tornou–se, desde meados dos anos 1970, alvo de muita discussão e preocupação por parte não apenas da população, mas também dos Estados. Essa inquietação se deve ao fato de que os seres humanos começaram a entender que o industrialismo não é capaz de continuar se sustentando, apoiado em uma lógica que combina produção e consumo de forma infinita sem levar em conta os limites do ambiente biofísico. Partindo desta constatação acerca da capacidade predatória do industrialismo, surgem diversos mecanismos que possibili-

tam relações menos abusivas do *Homo sapiens* com o ambiente biofísico. A Constituição Federal de 1988 é um exemplo disso, pois dedica um capítulo próprio para o tema, tornando–se conhecida mundialmente por seu caráter conservacionista. No mesmo sentido, existiram diversos encontros acadêmicos e profissionais na busca por uma efetiva proteção ao meio ambiente ecologicamente equilibrado. Dentre os mais importantes, pode–se citar a Rio 92, na qual foram estabelecidas metas e princípios a fim de garantir uma sadia qualidade de vida. Não obstante, o Paraná também adotou medidas de proteção, sendo pioneiro, em 1991 na implantação do ICMS –e.

* Graduada em Direito pelo Centro Universitário Curitiba – UNICURITIBA; Membro do grupo de pesquisa Epistemologia e Direito (CNPq/UNICURITIBA); E–mail: jessica_dallagrana@hotmail.com

** Pesquisador e Docente do Mestrado em Direito do Centro Universitário Curitiba – UNICURITIBA.

Dito isso, o objetivo deste artigo é analisar a contribuição deste tributo extrafiscal, nos últimos 12 (doze) anos, no Município de Curitiba e na região metropolitana, Paraná, em consonância com o princípio do protetor-recebedor. Para isto, a presente pesquisa foi estruturada em três etapas: a primeira tratará do conceito e das características do ICMS-e, bem como sua aplicação no Paraná; em seguida, de que maneira esta aplicação auxilia a realização do princípio do protetor-recebedor; e, logo após, como se dá esta proteção no âmbito do Município de Curitiba e região metropolitana. Para tanto, utilizar-se-á ao longo de todo o presente estudo, além do embasamento doutrinário, dados financeiros e estatísticos fornecidos pelos órgãos competentes, com o intuito de analisar, comparativamente, a extensão e o número de áreas preservadas desde a implantação do ICMS-e.

2 PRINCÍPIO DO PROTETOR-RECEBEDOR

Dentre as inovações da Nova Política de Resíduos Sólidos introduzidos pela Lei nº 12.305/2010, uma delas é o princípio do protetor-recebedor. Em verdade, tal preceito já existia e era aplicado, porém a diferença foi a positividade do conceito. Este princípio visa remunerar todo aquele que, de uma forma ou de outra, deixou de explorar algum recurso natural em benefício do meio ambiente e/ou da coletividade, seja um agente público ou privado. Ao mesmo tempo serve como símbolo de justiça socioeconômica e ambiental, à medida que valoriza os serviços ambientais prestados, seguindo a lógica de que, se há valor econômico, é justo que se receba por ele. Pode-se afirmar que este é o avesso do princípio do poluidor-pagador, pois, enquanto este último paga pela utilização de determinado recurso da natureza, o outro recebe investimentos ou benefícios por proteger determinados ambientes biofísicos. Em outras palavras, possibilita a compensação financeira por práticas protecionistas em favor do meio ambiente. Conforme Mauricio Andrés Ribeiro (2012):

O princípio protetor-recebedor postula que aquele agente público ou privado que protege um bem natural em benefício da comunidade deve receber uma compensação financeira como incentivo pelo serviço de proteção ambiental prestado. O princípio protetor-recebedor incentiva economicamente quem protege uma área, deixando de utilizar seus recursos, estimulando assim a preservação.

Assim, temos a aplicação deste princípio em diversas escalas, seja municipal, estadual, federal ou até mesmo internacional. A título de exemplo, no âmbito municipal, na cidade de Curitiba, tem-se a redução da alíquota do IPTU (Imposto sobre a Propriedade Predial e Territorial Urbana) dos moradores que mantiverem áreas verdes preservadas em sua propriedade, também chamadas de 'Áreas Verdes Privadas'. Outro exemplo é a isenção do ITR (Imposto sobre a Propriedade Territorial Rural) para aqueles que transformarem sua propriedade particular em RPPNs (Reservas Particulares de Patrimônio Natural). Na escala estadual, é claro, o ICMS ecológico.

Dessa forma, observa-se que este princípio, além de incentivar a preservação ambiental, está também diretamente associado à ideia de desenvolvimento sustentável, um dos temas mais discutidos atualmente, como afirma Fell e Treméa (2008, p. 15):

O desenvolvimento sustentável utiliza como um de seus sustentáculos o princípio do protetor-recebedor, compensando financeiramente, com incentivo pelo serviço prestado, aquele que protege um bem natural, representando um símbolo da justiça econômica.

O trecho recortado sugere que a principal inovação contida no princípio do protetor-recebedor é a ideia de que a proteção de um bem comum pode se orientar por uma sanção positiva, não necessariamente por meio da intromissão do medo, da intimidação e do terror. O ICMS-e, apreendido aqui como um instrumento de gestão pública, parece ser mais uma tentativa de tornar realidade este tipo de sanção positiva,

sem que isto represente abandono das necessárias sanções negativas.

3 ICMS ECOLÓGICO

O Imposto Sobre Operações Relativas à Circulação de Mercadorias e Sobre Prestação de Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação, também chamado de ICMS, é de competência dos Estados, conforme previsto no artigo 155, II, da Constituição Federal. Portanto, cada ente da federação tem autorização legal para instituir o ICMS em seu território e também sua alíquota. Do mesmo modo a Carta Magna, ao tratar da “Repartição das Receitas Tributárias” em seu artigo 158, IV, determina que 25% do produto da arrecadação do imposto supracitado pertence aos Municípios. Além disso, estabelece, em seu parágrafo único, que o montante destinado a estes deve ser distribuído da seguinte maneira:

I – três quartos, no mínimo, na proporção do valor adicionado nas operações relativas à circulação de mercadorias e nas prestações de serviços, realizadas em seus territórios; II – até um quarto, de acordo com o que dispuser lei estadual ou, no caso dos Territórios, lei federal.

Nesta parcela, a qual se refere o artigo 158, parágrafo único, II, é que se encontra o ICMS–e. A figura 1 ilustra a repartição da receita proveniente do ICMS.

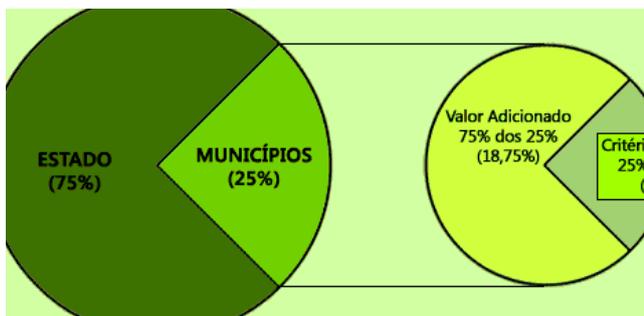


Figura 1. Distribuição do ICMS conforme a Constituição Federal.
Fonte: Idealizada por Ribeiro (2014).

Como se pode perceber, a porcentagem, a critério dos Estados, é de 6,25% sobre o total arrecadado, que será repassado aos Municípios de acordo com o que dispuser lei estadual. Ainda nesta esteira, a Constituição Federal prioriza os Estados que preservam o meio ambiente, como aduz o artigo 132, parágrafo único, que assim dispõe:

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 àquelas com mananciais de abastecimento público, tratamento especial quanto ao crédito da receita referida no artigo 158, parágrafo único II da Constituição Federal.

4 ICMS–e NO ESTADO DO PARANÁ

Neste estudo, como já mencionado, iremos apenas analisar Curitiba e região metropolitana, portanto, será observada somente a legislação paranaense quanto ao tema proposto.

O Estado do Paraná foi pioneiro em 1991 na implantação do ICMS–e, servindo de referência para os demais estados. Sua principal função era, além da proteção ao meio ambiente, compensar os Municípios que possuíam restrições quanto ao uso do solo, uma vez que, devido a tais limitações, obtiveram resultados de desenvolvimento econômico pouco satisfatórios.

Cabe ainda ressaltar que se trata de um tributo extrafiscal, não possui finalidade arrecadatória, mas estimulante e coibidora de comportamentos, tendo em vista a realização de outros valores constitucionalmente consagrados. Desta maneira, tem-se a função arrecadatória em segundo plano, atuando como auxiliar do poder estatal para incentivar condutas convenientes ao ambiente sociocultural e biofísico. Não se trata de um novo imposto, mas apenas a reformulação dos critérios legais a fim de incentivar e compensar os Municípios que preservam o meio ambiente. Sobre isso Schaff e Tuouassu, no livro de Tôres (2005, p. 735), discorrem que:

Tal incentivo representa um forte instrumento econômico extra-fiscal com vista à consecução de uma finalidade constitucional de preservação, promovendo justiça fiscal, e influenciando na ação voluntária dos Municípios que buscam um aumento de receita, na busca de uma melhor qualidade de vida para suas populações.

Assim sendo, percebe-se que o ICMS—e, além de contribuir para a preservação e manutenção ambiental, também é utilizado pelos Estados como instrumento de gestão pública para que os Municípios que possuem áreas protegidas sejam beneficiados pela conservação destas, adquirindo, assim, um novo significado, pois aquilo que era visto como empecilho passa a ser fonte de riqueza. Alguns autores classificam esta caracterização do ICMS—e como instrumento de gestão como sinônimo de “justiça”, já que normalmente os Municípios beneficiados estão entre os mais carentes em função do baixo índice de atividade econômica em seus territórios. Outro fato interessante que o modelo paranaense trouxe foi a introdução de critérios quantitativos e, principalmente, qualitativos (levando em conta as peculiaridades de cada região) no que se refere às metas estabelecidas pelo órgão gestor responsável, de tal sorte que os Municípios estão sujeitos a uma avaliação anual. Desta maneira, pode-se acrescentar ou reduzir o montante repassado dependendo diretamente do estado de conservação das áreas.

Quanto às normas positivadas, tem-se inicialmente a Lei Estadual nº 9.491/1990, que aborda de maneira superficial o crédito supramencionado em seu artigo 2º, ao regulamentar em 5% a porcentagem destinada aos Municípios beneficiados. Logo após, tem-se a Lei Complementar nº 59/1991, que estabelece a repartição dos 5% do ICMS aos Municípios com mananciais de abastecimento (2,5%) e unidades de conservação ambiental (2,5%). Sendo que são considerados aqueles que abrigam em todo ou em parte bacias hidrográficas de mananciais de abastecimento público para Municípios vizinhos e os que possuem

áreas de preservação ambiental, estações ecológicas, parques, reservas florestais, florestas, hortos florestais, áreas de reserva indígena, manejo de reservas particulares do patrimônio natural, áreas de relevante interesse de leis ou decretos federais, estaduais ou municipais, de propriedade pública ou privada, respectivamente. Além destas legislações citadas, os Decretos nº 2.791/1996, Decreto 3.446/1997 e Decreto 1.529/2007 também abordam o tema regulamentando os diversos enfoques que a lei possui.

5 O ICMS—E EM CURITIBA E REGIÃO METROPOLITANA

Uma vez esclarecido o conceito de ICMS—e bem como do princípio do protetor—recebedor pode-se analisar os dados fornecidos pelos órgãos competentes, com o intuito de verificar a contribuição do ICMS—e nos últimos 12 anos no Município de Curitiba e Região Metropolitana no que se refere à extensão e o número de áreas preservadas.

Conforme dito anteriormente, dois são os critérios para a distribuição da receita tributária: a) unidades de conservação ambiental, cujo órgão responsável é o Instituto Ambiental do Paraná; b) mananciais de abastecimento de água para Municípios vizinhos, cujo órgão responsável é o Instituto das Águas do Paraná. Os Municípios constitutivos da região metropolitana de Curitiba são: Dr. Ulysses, Adrianópolis, Cerro Azul, Tunas do Paraná, Rio Branco do Sul, Bocaiúva do Sul, Itaperuçu, Campo Magro, Campina Grande do Sul, Almirante Tamandaré, Colombo, Campo Largo, Balsa Nova, Araucária, Contenda, Lapa, Quitandinha, Agudos do Sul, Mandirituba, Fazenda Rio Grande, São José dos Pinhais, Tijucas do Sul, Piraquara, Pinhais e Quatro Barras, conforme figura 2.



Figura 2. Mapa da Região Metropolitana de Curitiba – RMC.
Fonte: COMEC (2009).

6 ANÁLISE DE DADOS

Inicialmente cabe esclarecer que esta análise será feita em duas etapas, respeitados os critérios acima comentados. Serão também utilizados como parâmetro de comparação os anos de 1997, 2005 e 2013, visto que os dados encontrados não permitem uma abrangência maior e tal minúcia necessitaria de um estudo mais aprofundado. No que se refere às áreas de preservação ambiental, foram excluídos os Municípios de Itaperuçu, Rio Branco do Sul, Fazenda Rio Grande, Mandirituba e Agudos do Sul, pois em nenhum momento receberam verbas destinadas para este fim. Quanto a Contenda e Quitandinha, começaram a receber a partir de 2005 e Bocaiúva do Sul em 2013. Com relação aos demais, pode-se examinar a tabela 1:

Tabela 1. Valores do ICMS–e Repassados aos Municípios da RMC

Municípios	Nº de Áreas Preservadas/ Total Repassado (R\$)		
	1997	2005	2013
Adrianópolis	1/475.760,90	1/1.195.814,15	1.985.862,65
Almirante Tamandaré	1/25.336,89	---	---
Araucária	3/26.150,98	2/94.416,22	145.501,30
Balsa Nova	1/210.068,15	2/427.861,09	858.397,13
Bocaiúva do Sul	---	---	58.552,99
Campina Grande do Sul	2/89.671,85	3/440.092,03	794.210,30
Campo Largo	3/38.670,23	4/86.989,93	431.697,27
Campo Magro	1/59.573,72	---	---
Cerro Azul	1/5.122,04	1/9.069,63	22.806,64
Colombo	1/313,26	---	---
Contenda	---	10.312,68	16.360,01
Curitiba	14/527.140,03	16/788.521,88	2.112.832,50
Lapa	2/5.562,34	3/86.949,33	149.076,58
Pinhais	2/83.762,39	3/182.209,76	0,00
Piraquara	3/45.154,43	3/305.08650	490.480,95
Quatro Barras	1/54.995,00	1/120.473,19	206.876,23
Quitandinha	---	16.063,43	36.088,66
São José dos Pinhais	2/8.3762,39	3/182.209,76	313.380,75
Tijucas do Sul	1/83.413,38	1/200.417,87	356.568,91
Tunas do Paraná	2/185.703,59	2/409.863,83	654.325,97

Fonte: Instituto Ambiental do Paraná (2014).

A despeito da ausência de dados de alguns municípios, é possível verificar uma correlação positiva entre o repasse do ICMS-e e aumento de áreas preservadas, uma vez que o número destas, em sua maioria, aumentou, bem como o valor dos repasses tributários (pois, como já sabido, é levado em consideração o critério qualitativo das áreas de preservação ambiental e não apenas o quantitativo). Na análise é possível destacar os Municípios de Curitiba, Balsa Nova e Campina Grande do Sul que, em função do aumento de áreas preservadas, conseguiram aumentar os valores recebidos por intermédio do ICMS-e. Com relação às regiões de mananciais de abastecimento de água, conforme a tabela 2, é possível constatar, mais uma vez, indícios de correlação positiva entre repasse de ICMS-e e mananciais de abastecimento no decorrer dos anos analisados. Alguns, inclusive, merecem destaque. São eles: Almirante Tamandaré, Campo Magro e Piraquara.

7 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Anos de consumo desenfreado dos recursos naturais trouxeram a questão ambiental à tona, uma vez que a destruição do ambiente biofísico ameaça não somente a vegetação, mas principalmente põe em risco a sobrevivência da própria espécie humana. Tal situação reivindica uma mudança no paradigma econômico-social em que se vive. Assim sendo, o Estado, em sua razão de ser, vê-se obrigado a intervir no domínio socioeconômico valendo-se de instrumentos para alcançar os objetivos desejados. Dentre eles, o ICMS-e serve como mecanismo de indução por intermédio do seu caráter extrafiscal.

Resta claro que, apesar de não ser considerado um novo imposto e, sim, uma nova repartição da receita já existente, o ICMS-e atingiu e ainda atinge

Tabela 2. Valores do ICMS-e Repassados às Regiões de Mananciais da RMC.

Municípios	Total Líquido Repassado aos Municípios (R\$)		
	1997	2005	2013
Almirante Tamandaré	382.280,44	967.086,24	2.171.270,59
Araucária	10.187,83	148.343,38	334.064,09
Campina Grande do Sul	316.665,53	688.506,11	1.563.200,84
Campo Largo	491.701,85	1.485.788,09	3.335.871,23
Campo Magro	872.981,61	3.207.391,16	7.309.335,17
Colombo	812.981,31	1.814.369,86	3.995.252,95
Mandirituba	66.020,26	79.710,10	179.015,98
Pinhais	629.699,36	1.749.154,25	3.778.456,50
Piraquara	2.913.810,63	7.374.907,63	16.374.198,34
Quatro Barras	589.303,13	1.566.340,11	3.688.495,41
São Jose dos Pinhais	1.140.519,55	1.029.126,69	5.474.997,91

Fonte: Instituto das Aguas do Paraná (2014).

É necessário ainda atentar para o fato de que os valores contidos no quadro 2 já sofreram a dedução de 20% do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica (FUNDEB), cujos recursos são destinados ao investimento em educação, conforme Emenda Constitucional nº 53/2006.

seu fim, induzindo os Municípios ao comportamento desejado, em termos socioeconômicos e ambientais, sem a necessidade do aumento da carga tributária, o que evidencia seu êxito na aplicação do ICMS-e e na realização do princípio do protetor-recebedor. Os números parecem comprovar isto, já que, em sua

maioria, não apenas dobraram o valor dos repasses, mas triplicaram e, em alguns Municípios, até quadruplicaram. Considerando as informações obtidas e os critérios utilizados (nº de áreas preservadas e valor total repassado), conclui-se que o repasse destinado aos Municípios referente ao ICMS–e tem aumentado, pois, como ficou demonstrado, a maioria dos Municípios apresentou aumento na quantidade do número de áreas preservadas e também do valor repassado.

Embora os achados de pesquisa não permitam tirar conclusões definitivas acerca de melhoras em termos qualitativos para estes Municípios, é inegável o crescimento quantitativo das áreas a serem cuidadas pela gestão pública e pela sociedade civil. Com o objetivo de refletir acerca da contribuição do ICMS–e para a cidade de Curitiba e para a região metropolitana, após o exame dos dados financeiros e técnicos, fornecidos pelos órgãos competentes, foram identificados alguns indícios de correlação positiva entre repasse do ICMS–e e aumento de áreas preservadas nos Municípios contemplados pelo benefício compensatório. Neste particular, o principal achado desta pesquisa foi demonstrar que a existência desta correlação positiva pode se consolidar como um indicador da eficácia socioeconômica e ambiental deste instrumento de gestão e de política pública para a sociedade. Pesquisas futuras mais aprofundadas poderão reafirmar processos de monitoração desta correlação, com vistas a colher dados que possam avaliar a eficácia do ICMS–e em termos não apenas quantitativos, mas também qualitativos.

REFERÊNCIAS

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. 27. ed. São Paulo: Saraiva, 1991.

COORDENAÇÃO DA REGIÃO METROPOLITANA DE CURITIBA (COMEC). **Mapa da região metropolitana de Curitiba, 2009**. Disponível em: <<http://www.guia-geo-parana.com/rmc.htm>>. Acesso em: 5 dez. 2013.

FELL, E. T.; TREMÉA, E. M. O princípio do protetor–receptor e o proambiente: limites e possibilidade da recompensação financeira. **Âmbito Jurídico**, Rio Grande, v. 10, n. 51, mar. 2008. Disponível em <http://www.ambito-juridico.com.br/site/index.php?n_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=2482>. Acesso em: 18 set. 2012.

INSTITUTO AMBIENTAL DO PARANÁ. Secretaria do Meio Ambiente e Recursos Hídricos. Disponível em: <<http://www.iap.pr.gov.br/modules/conteudo/conteudo.php?conteudo=1213>>. Acesso em: 2 mar. 2014.

INSTITUTO DAS AGUAS DO PARANÁ. Secretaria do Meio Ambiente e Recursos Hídricos. Disponível em: <<http://www.aguasparana.pr.gov.br/>>. Acesso em: 2 mar. 2014.

RIBEIRO, M. A. **O princípio protetor–receptor**. Disponível em <<http://www.ecologizar.com.br/vale04.html>>. Acesso em: 16 nov. 2012.

RIBEIRO, V. D. **Distribuição do ICMS conforme a Constituição Federal**. Disponível em <http://www.icmsecologico.org.br/index.php?option=com_content&view=article&id=51&Itemid=81>. Acesso em: 5 mar. 2014.

TÔRRES, H. T. **Direito tributário ambiental**. São Paulo: Malheiros, 2005.

Recebido em: 13 de maio de 2014

Aceito em: 26 maio de 2014