

**UNIVERSIDADE FEDERAL DO AMAPÁ
PRÓ-REITORIA DE PESQUISA E PÓS-GRADUAÇÃO
MESTRADO EM DIREITO AMBIENTAL E POLÍTICAS PÚBLICAS**

PAULO SÉRGIO ABREU MENDES

**O ICMS ecológico previsto na Lei Estadual nº 322/1996 como
instrumento de política pública ambiental no estado do Amapá**

Macapá
2009

PAULO SÉRGIO ABREU MENDES

O ICMS ecológico previsto na Lei Estadual nº 322/1996 como instrumento de política pública ambiental no estado do Amapá

Dissertação de mestrado apresentada ao Programa de Pós-graduação em Direito Ambiental e Políticas Públicas (PPGDAP) da Universidade Federal do Amapá (UNIFAP) como requisito parcial para obtenção do grau de mestre.

Orientador: Professor Doutor Raul José de Galaad Oliveira.

Macapá
2009

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação
Biblioteca do Centro de Ensino Superior do Amapá - CEAP
Bibliotecário José Augusto S. Souza – CRB2 /1110

M538i

MENDES, Paulo Sérgio Abreu

O ICMS ecológico previsto na lei Estadual n.º 322/1996
como instrumento de política pública ambiental no Estado do
Amapá / Paulo Sérgio Abreu Mendes; Orientador Prof. Dr. Raul
José de Galaad Oliveira. ___ Macapá, 2009
151p. : il.

do

Dissertação (Mestrado) - Programa de Pós-Graduação em
Direito Ambiental e Políticas Públicas da Universidade Federal

Amapá, Macapá, 2009.

1. Direito Ambiental – Amapá 2. Tributação ambiental –
Amapá. 3. ICMS ecológico - Amapá. . Estado – filosofia. I. Título

CDD 22.ed. 341.347098116

PAULO SÉRGIO ABREU MENDES

O ICMS ecológico previsto na Lei Estadual nº 322/1996 como instrumento de política pública ambiental no estado do Amapá.

Dissertação de mestrado apresentada ao Programa de Pós-graduação em Direito Ambiental e Políticas Públicas (PPGDAPP) da Universidade Federal do Amapá (UNIFAP).

Banca Examinadora

.....
Professor Doutor Raul José de Galaad Oliveira
Presidente/Orientador
Universidade Federal do Amapá (UNIFAP)

.....
Professor Doutor Ricardo Ângelo Pereira de Lima
Membro
Universidade Federal do Amapá (UNIFAP)

.....
Professor Doutor Edson Ferreira de Carvalho
Membro
Universidade Federal de Viçosa (MG)

.....
Professora Doutora Luciana Costa Fonseca
membro
Universidade da Amazônia (UNAMA)

Aprovada em: 22/05/2009.

Macapá
2009

À minha mãe, Ruth , e ao meu pai, Armindo (*in memoriam*), pelo exemplo de vida. À minha esposa, Rosana, pelo apoio incondicional nesses anos. Aos meus filhos, Raffael e Paulo Filho, pela paciência em saber esperar e por entenderem as tantas ausências.

“aqueles que atravancam meu
caminho. Eles passarão
Eu... passarinho”

Mário Quintana

AGRADECIMENTOS

Tarefa inglória é agradecer a todos, sem esquecer ninguém. Primeiro quero agradecer aos 17 colegas do mestrado, Ivana, Odair, Sabrina, Kopes, Fernando, Cíntia, Jorielson, Moraes, Ulisses, Daniela, Estela, Adilson, Cíntia, Linara, Ângela Utzig, Ângela Ubaiara, Kátia. O companheirismo antes e depois das aulas foi fundamental para o sucesso desta caminhada. Em especial, quero agradecer à Ivana, ao Odair, à Sabrina, e à Linara, pelos trabalhos que fizemos juntos.

Aos funcionários do programa de mestrado, que colaboraram com todos nós. Mas, a Neura tratava a mim com um carinho e uma atenção especial. Muito obrigado: sem você eu não conseguiria.

Aos professores do programa de mestrado, que foram fundamentais para ampliação de nossos horizontes. Tantas exigências, leituras e trabalhos contribuíram para nossa formação técnica. Mas alguns professores extrapolaram a relação professor/aluno e transformaram-se em verdadeiros orientadores, para o ensino, a pesquisa, e a vida. Professor Ricardo Ângelo, sempre solícito e disposto a ler nossos textos, um verdadeiro co-orientador; Professor João Feitosa, que sempre exigiu o nosso máximo; Professor Edson Carvalho, a delicadeza em pessoa.

Ao meu orientador, Professor Raul Galaad, pela paciência, dedicação e seriedade no trato com a pesquisa. Fundamentalmente, incentivou minha autonomia intelectual e definiu o rumo a ser seguido por essa pesquisa.

Aos meus colegas da Seção de Controle e Acompanhamento Tributário (SACAT) da delegacia da Receita Federal do Brasil em Macapá, Melquesedeque, Stélio, Dulce, Fátima, Waldira, Gorete, Favacho, Délcio, Themis, Afonso, Renilda e Celina pela paciência e apoio à realização deste mestrado. Agradecimento especial ao Lúcio, pelo apoio na hora de arrumar os arquivos no Word e no Excel, além das cópias, claro.

De todo o Brasil e do exterior recebi o apoio de ilustres professores, que mesmo sem me conhecerem pessoalmente mostraram um espírito de solidariedade ao pesquisador, enviando textos, livros em PDF, orientações e até informações estatísticas que somaram na finalização da dissertação. São eles:

Professora Claudia Dias Soares, de Portugal, e Professor Túlio Rosembuj, da Espanha, pelas indicações bibliográficas na área de tributação

ambiental; Professor Clovis Cavalcanti, de Pernambuco, pelos ensinamentos na área da economia ambiental; Prof. Ronaldo Seroa da Motta, de São Paulo, pelos ensinamentos na área da tributação ambiental e valoração do meio ambiente.

Professor Wilson Loureiro, “pai” do ICMS ecológico, atualmente é o maior estudioso do assunto, colaborou enormemente enviando informações para confecção da dissertação.

Aos meus alunos da graduação no Centro de Ensino Superior do Amapá, onde exerço a docência, pelo apoio e incentivo dado, em especial, ao Jonas, à Maíra e ao Vidal, que realizaram suas monografias de curso em minha área de pesquisa e muito contribuíram nas leituras e pesquisas.

Ao meu colega de Coordenação do curso de Direito do CEAP, Elias Salviano, a paciência em pessoa, grande companheiro que sempre estimulou a finalização dessa pesquisa. À Suellen, nossa secretária da Coordenação, também grande incentivadora. Estendo os agradecimentos aos Diretores Acadêmico e Administrativo do CEAP, Charles Chelala e Gláucio, e à Coordenadora Pedagógica Elizabeth, pela compreensão e apoio nos momentos difíceis de conciliar. Ao Professor Assis, do CEAP, pela imensa colaboração com os dados estatísticos - sua paciência e dedicação comigo são inesquecíveis.

Ao Professor Leonil Amanajás, Diretor Geral do CEAP, por acreditar em nosso trabalho e seriedade no trato com a educação.

Muito obrigado a todos, sintam-se abraçados, homenageados e beijados e também co-autores dessa pesquisa, que sem vocês não se completaria.

RESUMO

MENDES, Paulo Sergio Abreu. **O ICMS ecológico previsto na Lei Estadual nº 322/1996 como instrumento de política pública ambiental no estado do Amapá.** Dissertação (Mestrado em Direito Ambiental e Políticas Públicas) no Programa de Pós-Graduação em Direito Ambiental e Políticas Públicas sob a orientação do Professor Doutor Raul José de Galaad Oliveira. Macapá: UNIFAP, 2009. 151p.

A presente dissertação refere-se à análise do ICMS ecológico no Estado do Amapá, como instrumento de política pública de proteção ao meio ambiente. A metodologia de trabalho utilizou técnicas qualitativas e quantitativas: a pesquisa bibliográfica, a consulta a banco de dados, documentos e a realização de visitas em órgãos públicos. A apresentação de dados quantitativos ocorre principalmente em tabelas. O Estado pode utilizar Instrumentos Econômicos de proteção ao meio ambiente. O Direito Tributário é um desses instrumentos. Conjugado com o Direito Ambiental exsurge a tributação ambiental. No Brasil, o ICMS ecológico tem sido a experiência mais bem sucedida. Não se trata de um novo imposto mas da distribuição, por intermédio de critérios ecológicos, dos recursos do Imposto Sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS), de competência dos Estados-Membros, porém pertencentes aos municípios. Os objetivos da pesquisa foram analisar os princípios estruturantes do ICMS ecológico, verificar os critérios ecológicos de distribuição do ICMS pertencente aos municípios e previstos na Lei Estadual nº 322/1996 e propor modificações nos critérios de distribuição de receitas tributárias do ICMS para o Estado do Amapá.

Palavras-chave: Tributação Ambiental, ICMS ecológico, Amapá.

ABSTRACT

MENDES, Paulo Sergio Abreu. The ecological ICMS preview in the State Law nº 322/1996 as instrument of environmental public policies in the state of the Amapá. Dissertation (Master in Environmental Law and Public Policies) - Program of Up-graduation in Environmental Law and Public Policies, UNIFAP, Macapá. 2009. 151p.

The present dissertation mentions the analysis to it of the ecological ICMS in the State of the Amapá as instrument of public policies of protection to the environment. It was used as work methodology qualitative and quantitative techniques: the bibliographical research in set the consultation the data base, documents and accomplishment of visits in public agencies. The presentation of quantitative data occurs mainly in tables. The State can use economic Instruments of protection to the environment. The Tax law is one of these instruments. Conjugated with the environmental law arise the environmental taxation. In Brazil, the ecological ICMS has been the experience most succeeded. One is not to a new tax, but about the distribution for intermediary of ecological criteria of the resources of the Tax on Circulation of Merchandises and Services (ICMS), of competence of State-Member, however pertaining to the cities. The objectives of the research had been to analyze the structural principles of the ecological ICMS, to verify the criteria ecological of distribution of the pertaining ICMS to the cities and foreseen in the State Law nº 322/1996 and to consider modifications in the criteria of prescription distribution of the ICMS for the State of the Amapá.

Keywords: Environmental, Ecological ICMS, Amapá.

RÉSUMÉ

MENDES, Paulo Sergio Abreu. ICMS Écologique prévué dans la loi de l'état n° 322/1996 comme instrument de politique publique environnementale dans l'État de l'Amapá. Dissertation (Maîtrise en Droit Environnemental et Politiques Publiques) - Programme de Post Graduation en Droit Environnemental et Politiques Publiques, UNIFAP, Macapá. 2009. 151p.

Cette dissertation se rapporte à l'analyse de ICMS écologique dans l'État de l'Amapá, comme instrument de politique publique de protection à l'environnement. Il s'est utilisé comme méthodologie de travaille techniques qualitatives et quantitatives : la recherche bibliographique ensemble la consultation à banque de données, documents et réalisation de visites dans des agences publiques. La présentation de données quantitatives se réalise principalement dans des tableaux. L'État peut utiliser des instruments économiques de protection à l'environnement. Le Droit Tributaire est un de ces instruments. Conjugué avec le Droit Environnemental apparâtre la tributation environnementale. Au Brésil, ICMS écologique a été l'expérience meilleur réussie. Il ne s'agit pas d'un nouvel impôt, mais de la distribution par l'intermédiaire de critères écologiques des ressources de l'Impôt Sur Circulation de Marchandises et de Services (ICMS), de compétence des États membres, néanmoins appartenant aux municipalités. Les objectifs de la recherche ont été analyser les principes que forme la structure de ICMS écologique, vérifier les critères écologiques de distribution de ICMS appartenant aux municipalités et prévus à la Loi De l'état n° 322/1996 et proposer des modifications dans les critères de distribution de recettes tributaires de ICMS pour l'État de l'Amapá.

Mots-clé: Tributacion Environnementale, ICMS Écologique, Amapá.

ROL DE ABREVIATURAS

APA	Área de Proteção Ambiental
APL	Arranjos Produtivos Locais
APP	Áreas de Preservação Permanente
CEAP	Centro de Ensino Superior do Amapá
CRFB	Constituição da República Federativa do Brasil
CONAMA	Conselho Nacional do Meio Ambiente
COEMA	Conselho Estadual do Meio Ambiente
CENUMAD (ECO/92)	Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento
CO²	Gás Carbônico
CPMF	Contribuição Provisória sobre Movimentação Financeira
DPZON	Diretoria de Estudos Projetos e Zoneamento Ambiental
Esec	Estação Ecológica
FEAM	Fundação Estadual de Meio Ambiente
Flona	Floresta Nacional
FPE	Fundo de Participação dos Estados
IBAMA	Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
ICMS	Imposto sobre Circulação de Mercadorias, Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação.
IE	Imposto de Exportação
IEF	Instituto Estadual de Florestas
IFCA	Índice Final de Conservação Ambiental
II	Imposto de Importação
IDH	Índice de Desenvolvimento Humano
IOF	Imposto sobre Operações de Crédito, Câmbio e Seguro Ou sobre Operações Relativas a Títulos ou Valores Mobiliários.
IQM	Índice Municipal de Qualidade do Meio Ambiente
IPCA	Índice de Preços ao Consumidor Amplo
IPI	Imposto sobre Produtos Industrializados
IPTU	Imposto sobre a Propriedade Predial e Territorial Urbana
IPVA	Imposto sobre a Propriedade de Veículos Automotores.
IR	Imposto sobre a Renda
IRV	Remediação de Vazadouros
IRMA	Mananciais de Abastecimento
IRUC	Índice de Restrição da Unidade de Conservação
ISA	Índice de Saneamento Ambiental
ISSQN	Imposto sobre Serviços de Qualquer Natureza
ITBI	Imposto sobre a Transmissão <i>inter vivos</i> , a qualquer título, por Ato Oneroso, de Bens Imóveis, por Natureza ou Acesso Física, e de Direitos Reais sobre Imóveis, exceto os de Garantia, bem como Cessão de Direitos a sua Aquisição

ITCMD	Imposto sobre Transmissão <i>Causa Mortis</i> e Doações de quaisquer Bens ou Direitos
ITR	Imposto Territorial Rural
IUCN	International Union for Conservation of Nature and Natural Resources
MT	Estado do Mato Grosso
NATURATINS	Instituto Natureza Tocantins
OECD	Organization for Economic Co-Operation and Development
OFC	Outras Florestas de Conexão
ONGs	Organizações Não Governamentais
PARNA	Parque Nacional
PBZ	Plano Básico de Zoneamento
PDSA	Programa de Desenvolvimento Sustentável do Amapá
PEC	Proposta de Emenda Constitucional
PIB	Produto Interno Bruto
p.p.	Pontos Percentuais
PPGDAP	Programa de Pós-graduação em Direito Ambiental e Políticas Públicas
PNMA	Política Nacional do Meio Ambiente
PNMT	Parque Nacional Montanhas do Tumucumaque
PT	Partido dos Trabalhadores
Rebio	Reserva Biológica
RL	Reserva legal
Resex	Reserva Extrativista
RPPN	Reserva Particular do Patrimônio Natural
SANS	Sociedade Amapaense para a Natureza e Solidariedade
SEFIN	Secretaria Estadual de Finanças
SEMA	Secretaria Estadual do Meio Ambiente
SEMAD	Secretaria de Estado de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável
SEPLAN	Secretaria de Estado do Planejamento
SE	Sítios Especiais
Snuc	Sistema Nacional de Unidades de Conservação
SUS	Sistema Único de Saúde
STF	Supremo Tribunal Federal
UC	Unidades de Conservação
UNIFAP	Universidade Federal do Amapá
VAF	Valor Adicionado Fiscal
TI	Terras Indígenas
MRMI	Matrícula na Rede Municipal de Ensino do Município
CMA	Capacidade Mínima de Atendimento do Município,
ΣICMAI	Somatório Índice de Conservação dos Municípios Amapaenses
ICMA	Índice de Conservação dos Municípios Amapaenses
SER	Secretaria da Receita do Estado
I	Índice de Conservação do Município

FCMi	Fator de Conservação do Município “i”
FCE	Fator de Conservação do Estado
FCMi	Fator de Conservação do Município “i”
FCMij	Fator de Conservação da Unidade de Conservação “j” no Município “i”
Área Ucij	Área da Unidade de Conservação “j” no Município “i”
Área Mi	Área do Município “i”
FQ	Fator de Qualidade

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 - Distribuição das competências tributárias na CRFB, 1988	34
Tabela 2 - Distribuição das receitas tributárias do ICMS	61
Tabela 3 - Evolução da superfície das UCs e outras áreas protegidas até 1991 e de 1992 até agosto de 2007 (em hectares) registradas para efeito de crédito de ICMS ecológico	63
Tabela 4 – Critérios de distribuição das receitas tributárias do ICMS e percentuais antes e depois da introdução do critério ecológico no Estado de São Paulo	65
Tabela 5 – Critérios de redistribuição do ICMS e percentuais antes e depois da introdução do critério ecológico no Estado de Minas Gerais	69
Tabela 6 - Critérios de distribuição das receitas tributárias do ICMS e percentuais antes e depois da introdução do critério ecológico no Estado de Rondônia	72
Tabela 7 – Critérios percentuais de distribuição das receitas tributárias do ICMS no Estado de Mato Grosso, Lei Complementar nº 157/04	76
Tabela 8 – Critérios de distribuição das receitas tributárias do ICMS e percentuais antes e depois das Leis nº 11.899 e 12.432 no Estado de Pernambuco	80
Tabela 9 – Critérios de distribuição das receitas tributárias do ICMS e evolução dos percentuais da Lei nº 1323/02 no Estado do Tocantins	82
Tabela 10 – Padrão de desenvolvimento sustentável e conservação da biodiversidade e dos recursos naturais no ICMS ecológico no Estado do Piauí	85
Tabela 11 – Critérios do índice final de conservação ambiental IFCA do Estado do Rio de Janeiro	88
Tabela 12 – Estados brasileiros com ICMS ecológico implementado até 2009, percentuais de repasse e critérios	91
Tabela 13 – ICMS ecológico nos Estados Brasileiros e os Critérios de Redistribuição	92
Tabela 14 – Critérios de distribuição das receitas tributárias do ICMS e percentuais antes e depois da introdução do critério ecológico no Estado do Amapá	95
Tabela 15 – Escalonamento da aplicação dos índices de distribuição do ICMS pertencente aos Municípios do Amapá (Anexo I da Lei nº 0322/1996 de 23 de dezembro de 1996 - a que se refere o inciso II do Art. 2º)	96

Tabela 16 - Anexo V da Lei nº 0322/1996 de 23 de dezembro de 1996. Tabela fator de conservação para categorias de manejo de unidades de conservação	110
Tabela 17 - Distribuição da Arrecadação de ICMS para os municípios do Estado do Amapá no período 1997 a 2001 - valores em R\$ 1,00	112
Tabela 18 - Distribuição da Arrecadação de ICMS para os municípios do Estado do Amapá no período 2002 a 2007 - valores em R\$ 1,00	113
Tabela 19 - Evolução das Unidades de Conservação em Minas Gerais no período de 1999 até dezembro de 2008	117
Tabela 20 - Cálculo do critério ambiental do ICMS ecológico amapaense no ano de 2007	119
Tabela 21 - Critérios e percentuais da distribuição de parcelas do ICMS	122
Tabela 22 - Proposta de modificação do ICMS ecológico no Amapá	124

LISTA DE FIGURAS, QUADROS E GRÁFICOS

FIGURAS

Figura 1 - Gráfico de Pigou	49
Figura 2 - Recursos do ICMS ecológico	79
Figura 3 - Unidades de Conservação no estado do Amapá	101

QUADROS

Quadro 1 - Unidades de Conservação no Amapá	100
Quadro 2 - Critério de distribuição de receita do ICMS no Amapá previsto na Lei Estadual nº 322/1996 e sua vinculação ecológica	103
Quadro 3 - Divisão do ICMS para o ano de 2008 conforme critério ecológico do art. 2º, II, § 7º, da Lei 0322/1996	108

GRÁFICOS

Gráfico 1 - ICMS 1997 – Participação dos 14 municípios e de Macapá e Santana	114
Gráfico 2 - ICMS 200 – Participação dos 14 municípios e de Macapá e Santana	115

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	17
CAPÍTULO 1. OS PRINCÍPIOS ESTRUTURANTES DO ICMS ECOLÓGICO ..	22
1.1 PRINCÍPIOS ESTRUTURANTES TRIBUTÁRIOS	24
1.2 PRINCÍPIOS ESTRUTURANTES AMBIENTAIS	36
CAPÍTULO 2. CRITÉRIOS ECOLÓGICOS DE DISTRIBUIÇÃO DO ICMS PERTENCENTE AOS MUNICÍPIOS	55
2.1 CONCEITO	55
2.2 O ESTADO DA ARTE DO ICMS ECOLÓGICO NO BRASIL	59
2.3 CRITÉRIOS ECOLÓGICOS DE DISTRIBUIÇÃO DO ICMS – CONSOLIDAÇÃO	90
CAPÍTULO 3. ANÁLISE DO ICMS ECOLÓGICO NO AMAPÁ	94
3.1 ICMS ECOLÓGICO - LEI ESTADUAL Nº 0322/1996	94
3.2 PROPOSTA DE MODIFICAÇÃO DE CRITÉRIOS DO ICMS ECOLÓGICO NO AMAPÁ	120
CONSIDERAÇÕES FINAIS	126
REFERÊNCIAS	133
ANEXOS	145

INTRODUÇÃO

De acordo com Cavalcanti (2001) na formulação de uma proposta de desenvolvimento para o século 21, discutida a partir da metade do século 20, é imperioso tratar da dimensão ambiental do processo. Trata-se de antepor a lógica da biosfera e da vida à lógica econômica e, especialmente, à do mercado. Cavalcanti (2001) entende que há uma confusão conceitual entre crescimento – que nos indica expansão, aumento – e desenvolvimento, que significa evolução, mudança, realização de potencial. É na Agenda 21 – ECO/92 - que este discurso se torna oficial: o do desenvolvimento sustentável. Em muitos casos sustentabilidade como apanágio de negócios não sustentáveis, mais como um atributo retórico do que comprometimento verdadeiro.

Esta visão já estava presente intuitivamente em Furtado em 1974 *apud* Cavalcanti (2002a), no livro *O mito do desenvolvimento econômico*. Furtado entendia que não era possível a generalização dos padrões de consumo dos ricos em escala planetária, em virtude da exclusão que o processo de desenvolvimento, tal como se tem verificado, tende a promover - agravada pelo maior ritmo de expansão demográfica dos excluídos. Essa expansão, a despeito do aumento relativo do número de privilegiados nos países periféricos, levaria a que se aprofundasse o fosso entre tal grupo, cujas rendas têm crescido substancialmente em toda parte, e os grupos subalternos, cuja pobreza não dá sinais sensíveis de redução (especialmente na América Latina).

É que o macrossistema econômico é visto ou entendido como o todo, e não como uma parte ou subsistema de um sistema maior, o ecossistema (HOFFMANN; ROTHERHAM, 2006). Sua função não é a de conter, de sustentar, de prover serviços biofísicos à economia, como de fato ocorre. Em verdade, a natureza envolve, abriga as atividades econômicas (CAVALCANTI, 2002a).

É desta contradição, aparentemente insuperável, entre desenvolvimento e preservação, que surge a possibilidade de harmonização, por intermédio do conceito de sustentabilidade, e por consequência a necessidade de tratar o capital material (ou artificial) diferentemente do capital natural. Enquanto as formas de capital material podem ser reproduzidas via crescimento do produto, o capital natural tende a decrescer e impor restrições ao crescimento futuro, criando

condições de não-sustentabilidade ao crescimento ou ao bem-estar das gerações futuras (FERNANDES, 2005).

A Teoria Econômica Clássica apresenta um conceito simplista do comportamento econômico em que a visão unilateral de maximização dos benefícios pessoais seria o fundamento (HOFFMANN; ROTHERHAM, 2006). Há muito foi substituída pela concepção do ótimo social em que a alocação eficiente dos recursos depende de fatores como a análise das falhas de mercado, nas quais se incluíam as questões ambientais como externalidades (FERNANDES, 2005).

Em meio a estas dificuldades, um fio condutor aparece nos discursos da sustentabilidade: a noção de diversidade como pedra angular para o desenvolvimento da vida no planeta. A perda de diversidade implica na perda de possibilidades para a sobrevivência; portanto, a conservação do meio ambiente, e de sua diversidade, se converte em estratégia fundamental para o desenvolvimento sustentável (ZULUAGA, 2001).

Como visto, a questão ambiental ocupa um grande espaço político, financeiro, empresarial e social e pelos riscos de grande consequência tornou-se, em vários países, um direito humano fundamental (CARVALHO, 2006). Nesse sentido, o contexto político contemporâneo vê surgir as coletividades difusas como novos atores que discutem e influenciam a tomada de decisões do Estado e da sociedade. É justamente neste ponto que o direito humano ao meio ambiente correlaciona-se com a cidadania, aqui entendida como “o estabelecimento de um laço político entre o indivíduo e a organização do poder” (LONDERO, 2007, p. 1).

Este vínculo pode ser utilizado em maior ou menor grau ou ainda possuir uma abertura menor (caso das ditaduras e tiranias) ou maior (exemplo das democracias) por intermédio de canais para participação dos atores. Porém, é imprescindível verificar que forma de Estado é capaz de regular e agir para dar cabo de tantas ações direcionadas para grupos que em sua maioria possuem interesses antagônicos.

Os procedimentos metodológicos específicos adotados estão pormenorizados, indicando-se como foi realizada a pesquisa e as suas fases. A perspectiva dessa pesquisa considerou Morin (2005, p.86) quando afirma que “o

conhecimento é a navegação em um oceano de incertezas, entre arquipélagos de certezas”

Morin (2005) também afirmou que ao ensinar, os professores, em um processo político, definem o que incluir e o que excluir, e com isto legitimam certas crenças, enquanto deslegitimam outras. Parafraseando o autor, pesquisar também é um ato político, em especial quando se atua no ramo das políticas públicas, como é o caso desse programa de mestrado.

Portanto, nossa opção, nessa pesquisa, é sempre no sentido da adoção de política pública de proteção ao meio ambiente, como previsto no artigo 225 da Constituição da República Federativa do Brasil, e no descarte das opções que não privilegiam a vida, e a sua qualidade,.

A pesquisa foi realizada com instrumentos quantitativos e qualitativos (MINAYO; SANCHES, 1993). Essa abordagem é possível devido à complexidade da matéria direito ambiental. Sua transversalidade permite a adoção de vários métodos.

A forma de abordagem, tratamento e apresentação dos dados pesquisados foi predominantemente qualitativa, pois se enquadrava nas principais características descritas em Godoy (1995 p. 58): a) tem no ambiente natural a principal fonte de dados; b) o pesquisador como seu instrumento-chave; e c) possui caráter descritivo; o método dialético foi utilizado como principal instrumento de análise das categorias que perpassam a pesquisa (BESSE; CAVEING, s.d.).

Como ao final foram propostas mudanças nos critérios de distribuição das receitas tributárias do ICMS, esta pesquisa caracteriza como pesquisa aplicada, por ter como objetivo específico gerar conhecimento para aplicação prática na área objeto de estudo (GIL, 1999).

O recorte temporal que foi analisado nesta pesquisa compreende o período de 1996 a 2007. A Lei Estadual nº 322/1996 foi aprovada no ano de 1996, e o período de 1997 a 2007, para tentar compreender como os recursos foram distribuídos. Este período foi escolhido por que é recorte temporal onde se criou e implantou o ICMS ecológico no Amapá e onde se localizam os dados consolidados e disponíveis para análise.

Com relação às técnicas adotadas, na parte qualitativa foram utilizados, seguindo recomendação de Teixeira (2008):

a) A pesquisa bibliográfica, caracterizada pelo estudo da literatura em língua estrangeira e nacional, sobre como vem sendo tratado o tema da pesquisa;

b) levantamento e compilação do estado da arte do ICMS ecológico nos estados que já o adotaram, em especial abordando os critérios que norteiam a distribuição dos recursos tributários do ICMS;

c) A análise comparativa entre os critérios adotados pela Lei de ICMS ecológico no Amapá e seus resultados no estado do Paraná, que foi o pioneiro na adoção dessa sistemática, e no estado de Minas Gerais, modelo seguido pela lei amapaense;

Com relação às técnicas quantitativas, foram utilizados dados estatísticos da repartição da receita tributária do ICMS do Estado do Amapá para os municípios, existentes na Secretaria de Estado do Planejamento (SEPLAN). Os dados estatísticos estavam em estado bruto e não publicados. Foram fornecidos por técnico, com autorização do titular da SEPLAN. A formatação das tabelas, quadros e gráficos seguiu a recomendação do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) para apresentação de dados numéricos.

Verificou-se o montante dos recursos distribuídos e os percentuais. Demonstraremos a distribuição da arrecadação do ICMS pertencente aos municípios para aferir se houve concentração da renda ou se ela foi mais bem distribuída.

Na formulação de proposta de novos critérios analisou-se a tendência de criação dos critérios nos estados que já adotam o ICMS ecológico e sua melhor adaptação à realidade amapaense.

Os dados de arrecadação do ICMS, publicados no sítio do Governo do Estado do Amapá, são históricos. Para nos certificarmos do montante de recursos arrecadados os valores foram atualizados pelo Índice de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA), considerado pelo Governo como o índice oficial de inflação.

As políticas públicas devem ser entendidas no seu contexto histórico, pois são realizadas pelo Estado com o objetivo de reproduzir as relações sociais dominantes. Em uma primeira aproximação pode-se afirmar, com base em Hofling

(2001, sem paginação), que políticas públicas significam “o Estado em ação [...] implantando um projeto de governo, através de programas, de ações voltadas para setores específicos da sociedade”. Boneti (2006) acrescenta que essas ações envolvem recursos públicos.

Segundo o conceito acima, entende-se que as ações administrativas do Estado que tem o gasto público discriminado no orçamento também são políticas públicas. Dito de outro modo, a ação regulamentadora do Estado também é política pública. Como exemplo, podemos citar o tratamento diferenciado e favorecido que as microempresas e empresas de pequeno porte recebem para participar de licitações públicas - Lei Complementar Federal nº 123/2006,

As políticas públicas, entendidas como decisões de intervenção do Estado na realidade social, seja para efetuar investimentos ou para intervir de forma administrativa ou burocrática, são condicionadas pelo momento histórico e as correlações de forças da luta de classes, tanto do ponto de vista nacional quanto globalizado (OFFE, 1984).

Portanto, o debate sobre a implementação de política pública é uma disputa de interesses pela apropriação de recursos públicos, ou em relação aos resultados da ação de intervenção do Estado na realidade social (BONETI, 2006).

Esta dissertação foi estruturada em introdução, três capítulos temáticos e as considerações finais. O primeiro capítulo define os princípios estruturantes do ICMS ecológico, tanto no aspecto tributário, quanto no ambiental.

O segundo capítulo apresenta os critérios de distribuição encontrados nas leis de ICMS ecológico implantadas pelos treze (13) estados que adotaram essa forma de distribuição dos recursos pertencentes aos municípios. A forma de apresentação é o estado da arte.

O terceiro capítulo analisa o ICMS ecológico amapaense previsto na Lei nº 322/1996. Também propôs-se modificações nos critérios de divisão dos recursos tributários do ICMS, com privilégio à vocação ambiental do Estado do Amapá.

CAPÍTULO 1. OS PRINCÍPIOS ESTRUTURANTES DO ICMS ECOLÓGICO

As normas jurídicas de um determinado país se interrelacionam de várias formas, segundo um princípio unificador e formam o sistema do direito. Este sistema se organiza em uma “[...] estrutura hierarquizada, regida pela fundamentação ou derivação, [...]” (CARVALHO, 1999, p. 132). Ao se examinar o sistema de baixo para cima, verifica-se que as unidades normativas se fundam, no aspecto material e formal, em normas superiores. Ao se analisar de cima para baixo, “[...] verifica-se que das regras superiores derivam, material e formalmente, regras de menor hierarquia” (CARVALHO, 1999, p. 132).

Para Carvalho (1999) tanto o direito positivo, quanto a ciência do direito, se apresentam como sistemas e possuem dois tipos fundamentais de normas: as de estrutura, e as de comportamento. Estas se voltam para as condutas das pessoas, em suas relações de intersubjetividade. Já as de estrutura, também chamadas de normas de organização, dispõem sobre órgãos, procedimentos e definem como as regras devem ser criadas, modificadas e retiradas do sistema jurídico.

Partindo dessas premissas pode-se afirmar que a Constituição da República Federativa do Brasil (CRFB) é um sistema de proposições normativas que integra o conjunto normativo nacional. Possui prerrogativa de natureza lógica e impõe-se sobre as demais normas vigentes. É formada por uma maioria de normas de estrutura, e está fundamentada na norma hipotética fundamental de Kelsen (1998).

Porém, não se deve entender os princípios jurídicos apenas para dar sustentáculo ao sistema, mas também para harmonizá-lo e estruturá-lo, devendo ser observado em todas as instâncias, desde a confecção da norma até sua aplicação, em um sistema aberto, que funciona para dar respostas às solicitações humanas. Por isso mesmo o ser humano é considerado como parte e ator desse sistema, e não mero ambiente externo, conforme a concepção de sistema fechado.

Os princípios jurídicos deixam uma posição inerte para fluírem dinamicamente dentro dos sistemas positivos (BECKER, 1998).

Para Ataliba (1968, p. 08) o sistema constitucional tributário (ou subsistema como preferem Becker e Sebastião) é formado por um “conjunto de

princípios constitucionais que informam o quadro orgânico de normas fundamentais e gerais do Direito Tributário, vigentes em determinado país.”

Nessa perspectiva, Carvalho (1999, p. 139) entende que:

[...] o subsistema constitucional tributário realiza as funções do todo, dispondo sobre os poderes capitais do Estado, no campo da tributação, ao lado de medidas que asseguram as garantias imprescindíveis à liberdade das pessoas, diante daqueles poderes. Empreende, na trama normativa, uma construção harmoniosa e conciliadora, que visa a atingir o valor supremo da certeza, pela segurança das relações jurídicas que se estabelecem entre Administração e administrados. E, ao fazê-lo, enuncia normas que são verdadeiros princípios, tal o poder aglutinante de que são portadoras, permeando, penetrando e influenciando um número inominável de outras regras que lhe são subordinadas.

É a ciência do direito que nos informa sobre o “conjunto ordenado e sistemático de normas, construído em torno de princípios coerentes e harmônicos, em função de objetivos socialmente consagrados” (ATALIBA, 1968, p. 3-4).

Rodrigues (2002) também entende o sistema jurídico como uma totalidade formada por três subsistemas, o fato, o valor e a norma, que vivem em perfeito estado de isomorfia, isto é, um equilíbrio dinâmico de engrenagens, para que um subsistema complete o outro e lhe forneça motivação. Refere-se, nesse contexto, à teoria Tridimensional do Direito de Miguel Reale.

De fato, Reale (1995) entende que o direito é uma experiência em que atuam três fatores: um elemento de fato, uma ordenação valorativa em um processo normativo. Esta relação não é estática, e sim dinâmica.

A formação do Direito, portanto, perpassa necessariamente pela interrelação destes fatores, isto é, ocorrendo um fato, ou um conjunto de fatos, um valor ou vários valores incidem sobre a realidade fenomênica. Dentre os vários valores possíveis, podemos ter outras tantas normas possíveis para regular o fato. A sociedade passa a competir entre seus grupos para se determinar quais valores serão utilizados para regulação no âmbito do Estado. Reale (1995) também afere que o valor pode se desdobrar em vários “dever-ser” que influenciarão a conduta da sociedade, onde novos fatos ocorrerão, com surgimento de novos valores que reclamarão a criação de novas normas. O Direito Ambiental é um exemplo desta dinamicidade.

No espectro da Teoria Tridimensional do Direito, Rodrigues (2002) entende que os princípios referem-se aos subsistemas dos valores, ou axiológico, devido ao seu grau de abstração. Neste sentido, Canotilho (1989, p. 123-124) divide os princípios em três categorias: a) os estruturantes, pois se referem à estrutura do Estado, na CRFB correspondem aos princípios veiculados no art. 1º; b) os gerais, relativos aos direitos e garantias individuais e coletivas, na CRFB é exemplo o art. 5º; e c) os específicos, que direcionam determinada ciência em particular, como por exemplo o art. 150, que informa os princípios de direito tributário, e o art. 225 os de direito ambiental.

Canotilho (1989) aduz que os princípios estruturantes são as vigas sobre as quais se fundam as normas jurídicas dispostas em princípios e regras, por intermédio de uma escalada progressiva de densificação, com o objetivo de realizar os valores escolhidos. Entende Canotilho (1989) que esta densificação ocorre com a adoção de princípios constitucionais gerais e especiais.

Partindo desse pressuposto, Birnfeld (2003) exemplifica a densificação do subsistema constitucional ambiental por intermédio da “ecologização dos espaços de poder”. Segundo Birnfeld (2003) isto ocorre quando um subsistema adota princípios de outras áreas, sem alterar-lhes o sentido, para densificá-los e responder às suas necessidades de atuação.

Sebastião (2007) partiu destas premissas para definir os princípios estruturantes do Direito Tributário. Rodrigues (2002), do Direito Ambiental. Com base nestas mesmas premissas, definiremos os princípios fundantes, ou estruturantes, do Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS) com critérios ambientais, conhecido como ICMS ecológico, dividindo-os em princípios estruturantes Tributários e Ambientais.

Os princípios estruturantes do ICMS ecológico na área tributária são os princípios da legalidade e do federalismo fiscal; na área ambiental, são os princípios da ubiquidade, do poluidor-pagador e do protetor-recebedor.

1.1 PRINCÍPIOS ESTRUTURANTES TRIBUTÁRIOS

O Direito Tributário compõe o universo do Direito Público. Sua natureza é obrigacional, pois se refere à relação de crédito e débito que surge entre os

sujeitos da relação jurídica tributária. Porém, esta relação possui uma nota dissonante da obrigação de direito privado: o dever jurídico não é escolhido pela parte, a prestação que se deve pagar não surge da livre vontade do sujeito passivo, pois já vem definida em lei (BECKER, 1998; MACHADO, 2007). Esta relação jurídica tributária é polarizada.

No pólo ativo (credor) aparecem os entes tributantes: são as pessoas jurídicas de Direito Público Interno (fisco) União, Estados, Municípios e o Distrito Federal; no pólo passivo (devedor), aparece a figura do contribuinte, que pode ser pessoa física ou jurídica. O vínculo que os une é a ocorrência do fato imponible previsto na hipótese de incidência tributária (BECKER, 1998; MACHADO, 2007).

Por intermédio das leis o Estado cria os tributos para arrecadar os recursos financeiros suficientes para custear o gasto público. Este é o cenário afeto à natural invasão patrimonial, que caracteriza a relação obrigacional, em que o credor (fisco) avança em direção ao patrimônio do devedor (contribuinte) de maneira compulsória, com objetivo de derivar os valores, denominados tributos, dos particulares para os cofres públicos.

Não há como se furtar desta “invasão” no seu patrimônio, exceto se: a) o tributo for ilegítimo; b) não ocorrer o fato gerador, ou c) o lançamento for feito de forma ilegal.

O contribuinte fica então em posição inferior em relação ao Estado, e é justamente por isto que a Constituição Federal impõe limites ao poder de tributar. A evolução do Direito Tributário é justamente no sentido de limitar o poder estatal em amealhar recursos da iniciativa privada. Desde a carta imposta pelos barões ingleses ao rei João Sem Terra, os súditos, hoje conhecidos como contribuintes, tentam limitar este poder que já foi absoluto (COELHO, 2000).

As principais limitações ao poder de tributar encontram-se no art. 150 da CRFB e também são conhecidos como princípios constitucionais tributários. Os princípios tributários que estruturam o ICMS ecológico são: o princípio da legalidade e o federalismo fiscal.

1.1.1 Princípio da legalidade

Segundo Becker (1998, p. 55-59) diferentemente “[...] da lei científica (que é comprovação de um fato), a lei jurídica é regra de conduta [...] não é um fim em si mesma, mas um instrumento que torna possível a convivência social”. Para Becker a diferença entre a lei científica e a jurídica reside justamente por não ser esta última a expressão de um ser, e sim de um dever-ser.

Para a maioria dos tributaristas, como por exemplo, Coelho (2000), Machado (1998) e Becker (1998), o princípio da legalidade tributária surge com a Magna Carta do João Sem Terra em 1215. Para Uckmar (1999) o princípio da legalidade surge na Inglaterra e em outros países europeus mesmo antes da Magna Carta do Rei João Sem Terra, pois já era possível notar consentimentos individuais que foram se transmutando em consentimentos coletivos. Independentemente da data exata em que surge o princípio da legalidade, para Sebastião (2007) este é o primeiro significado do princípio, o do consentimento.

Segundo ainda Sebastião (2007) o outro significado é o primado da representatividade, cujo conteúdo significa a liberdade jurídica do indivíduo, onde só lhe pode ser exigido algo senão em virtude de lei. Primado este que surge com as revoluções burguesas e se caracteriza como direito fundamental.

Portanto, o princípio da legalidade tributária é um direito fundamental e caracteriza-se pela historicidade, pois segundo Bobbio (1992) os direitos fundamentais surgem em determinadas circunstâncias e representam a luta de um novo paradigma para substituir o vigente.

A legalidade tributária no Brasil vem expressa no artigo 150, inciso I da CRFB e traduz todo o esforço de submeter o poder dos governantes ao consentimento e à representação da sociedade. Assim é expresso o princípio:

Art. 150 – Sem prejuízo de outras garantias asseguradas ao contribuinte, é vedado à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios:

I – exigir ou aumentar tributo sem lei que o estabeleça

Antes do aspecto meramente formal de lei aprovada segundo o rito e o quorum estabelecido pela CRFB, a legalidade tributária encerra o conceito de

autotributação, pois justamente os primados do consentimento e da representatividade fazem com que cada sociedade seja tributada de acordo com as decisões de seus representantes no parlamento.

Para Ataliba (1968) o princípio da legalidade densifica o princípio republicano, pois o cidadão obedece à vontade do representante que elegeu para o fim de criar leis que irão reduzir seu campo de liberdade.

Mas o princípio é muito mais amplo do que aparenta ser, pois não basta que o estado tenha a autorização da lei material e formal para invadir o patrimônio do cidadão contribuinte e derivar parte destas riquezas para financiar suas atividades (as do estado). Na verdade, cada ação do Estado-fiscal deve ser prevista em lei.

Para que se possa criar o ICMS ecológico somente a lei, discutida e aprovada nas assembleias legislativas dos estados, possui competência para tal. Esta afirmação é decorrente da interpretação lógica do artigo 158 da CRFB que determina:

Art. 158. Pertencem aos Municípios:

I - OMISSIS;

II - OMISSIS;

III - OMISSIS;

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 interestadual e intermunicipal e de comunicação.

Parágrafo único. As parcelas de receita pertencentes aos Municípios, mencionadas no inciso IV, serão creditadas conforme os seguintes critérios:

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 federal¹.

Justamente por intermédio de lei o estado do Paraná, de forma pioneira, em 1991, a partir da aliança do poder público estadual e de municípios, mediatizado pela Assembleia Legislativa do estado, criou o que se convencionou chamar de ICMS ecológico: critérios legais de proteção do meio ambiente para distribuição da quota-parte do ICMS pertencente aos municípios.

¹ Grifo nosso

Para Loureiro (2002), a denominação de ICMS ecológico utiliza-se para o critério ou para um conjunto de critérios de caráter ambiental, com objetivo de estabelecer um índice percentual que cada município, de um determinado estado, tem direito de receber quando do repasse constitucional da quota-parque do Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços.

Loureiro (1997) relata que os municípios paranaenses sentiam suas economias combalidas pela restrição de uso causada pela necessidade de cuidar dos mananciais de abastecimento para municípios vizinhos e pela existência de unidades de conservação, enquanto o poder público estadual sentia a necessidade de modernizar seus instrumentos de política pública na área ambiental.

Esses critérios de repartição do ICMS ficaram conhecidos com o singelo nome de ICMS ecológico. Scaff e Tupiassu (2004) avaliam que a simplificação do nome busca a divulgação e popularização do termo, porém reconhecem que é empregado com impropriedade, pois não se trata exatamente de um novo imposto na questão ambiental, e sim a distribuição dos recursos tributários provenientes através de um mecanismo de federalismo fiscal com conteúdo ambiental.

Os estados que adotaram critérios ambientais acabaram por denominar as leis de distribuição dos recursos do ICMS como “Lei do ICMS Ecológico”, mesmo que apenas um dos critérios fosse de caráter ambiental.

Nascido sob a égide da “compensação”, o ICMS ecológico evolui, transformando-se ao longo do tempo também em instrumento de incentivo, direto e indireto, à conservação ambiental, hoje o que mais o caracteriza.

Mas o princípio da legalidade, que estrutura o ICMS ecológico, é mais amplo do que a simples previsão de criação em lei. Para cumprir o princípio não basta que a lei apenas estabeleça a sua instituição formal. Na mesma lei é necessário que os critérios e a forma específica de cálculo e distribuição dos recursos do ICMS já estejam previstos.

Não cabe ao poder executivo, por intermédio de decreto ou outro instrumento infra-legal, estabelecer o formato, os critérios e a distribuição destes recursos. Esta interpretação é realizada analogicamente com a exigência de criação do tributo previsto no art. 97 do Código Tributário Nacional (Lei nº 5.172, de 25 de outubro de 1966); ou seja, para se criar qualquer tributo é necessário que a lei

discrimine todo o fato tributário, o que Carvalho (1998) denominou de regra matriz de incidência tributária².

Para instituição do ICMS ecológico, por analogia, a lei deverá prever os critérios de rateio com a determinação dos percentuais, suas formas de cálculo, periodicidade da verificação das condições que o município atende aos critérios.

Somente com esta completude da lei, via Assembléia Legislativa, é que pode ser considerado atendido o princípio da legalidade, ou seja, os critérios de consentimento e representatividade - como visto acima.

1.1.2 Princípio do federalismo fiscal

O berço do federalismo são os Estados Unidos da América (EUA). A independência das 13 colônias britânicas desagradou à metrópole Inglaterra, que utilizou todos os métodos para reaver seus domínios. A necessidade de se defenderem do inimigo comum levou as ex-colônias a se unirem e criarem um novo modelo de estado – O Estado Federal -, onde as 13 ordens soberanas abdicaram de sua soberania e a transferiram para uma nova ordem, que acumulou a representação externa e competências internas (CARRAZA, 1997; DALLARI, 2001).

Este histórico aproxima-se do conceito exposto por Carraza (1997) que diz ser federação uma associação, união institucional de estados, que dá lugar a um novo estado (denominado federal), diferente dos estados que o constituíram que passam a ser estados-membros, sem perderem suas personalidades jurídicas, porém perdem certas prerrogativas em benefício da União - da qual a soberania é a mais importante.

Soberania é justamente o exercício que o ordenamento jurídico, delimitado em certo território, exerce única e exclusivamente sobre as coisas e as pessoas que ali se encontram. A fixação destas competências advém de sua própria competência, sem depender de outras entidades internas e externas, pois é um estado (CARRAZA, 1997).

² Para exata compreensão da regra matriz de incidência tributária ver os capítulos IX, X e XI de Carvalho (1999).

Carraza entende que o estado, na condição de pessoa jurídica, surge de forma originária, não criada por nenhum outro sujeito. Esta posição não se sustenta após uma análise histórica dos fatos. O primeiro estado federal, EUA, *verbi gratia*, surge de um tratado internacional entre as 13 ex-colônias inglesas.

O próprio surgimento formal do estado federal brasileiro em substituição ao estado unitário ocorre no processo de transformação do Império em República e por intermédio de um Decreto³ - simples ato legislativo que transformou as províncias imperiais do estado Unitário em estados-membros do estado federal (FARIAS, 1997).

O federalismo no Brasil, apesar de inspirado no modelo americano, ocorre por “segregação” do “[...] Estado unitário que se descentralizou e gerou *Estados-membro*⁴” (PORTO, 2007, p. 29). Surge motivado por atos diferentes; é fruto da campanha republicana que entendia como “natural” o estabelecimento desta forma de estado. Pontes de Miranda, em *Comentários à Constituição de 1946*, citado por Farias (1997, p. 286), relata trecho do Manifesto Republicano de 1870:

“No Brasil, antes ainda da idéia democrática, encarregou-se a natureza de estabelecer o princípio federativo. A topografia do nosso território, as zonas diversas em que ele se divide, os climas vários e as produções diferentes [...] indicando a necessidade de modelar a administração e o governo local [...]”

Em verdade, o discurso que justifica a ação nem sempre é o móvel desta ação. No Império como na República Velha, o estado apresentava dificuldades em dominar ou coordenar a sociedade sem a colaboração de outros núcleos de poder. Segundo Souza (2006) não havia poder infra-estrutural, entendido como relativo à “capacidade de o Estado penetrar a sociedade civil e implementar logisticamente decisões políticas pelo território nacional”. Dito de outra forma, o poder central não possuía o controle social da sociedade.

É neste sentido que a adoção do estado federal no Brasil pode ser entendido como “um modo eficiente por meio do qual o estado central pode ampliar seu poder infra-estrutural de maneira a controlar a amplidão do território nacional”

³ Decreto nº 1. De 15 de novembro de 1889, juntamente com a Proclamação da República.

⁴ Grifo do autor

(SOUZA, 2006). As classes que dominavam o poder central eram conscientes que não possuíam condições de governar o território brasileiro de forma coesa. A saída foi justamente aliar-se aos políticos que dominavam a cena regional oferecendo-lhes nacos do poder em torno de uma união federal, que também os protegeria e concederia uma autonomia maior do que aquela permitida no Império para as províncias (SAES, 1985; FARIAS, 1997; SOUZA, 2006;).

Assim, a adoção do federalismo como forma de organização do estado no Brasil foi efetivada pelos acordos (conchavos) entre as elites nacionais e regionais visando à manutenção e distribuição do poder (SAES, 1985).

Entretanto, a relação entre esses atores não é sempre pacífica. As oligarquias nacionais, mantidas por seus negócios com o mercado externo, procuraram manter-se sempre no domínio da estrutura que os mantinha no controle do poder político e econômico. Os recursos políticos e materiais que surgem com a expansão do capitalismo nos séculos XIV e XX foram usados para manutenção do poder das oligarquias nacionais, por intermédio de elos institucionais de ligação entre a sociedade e o estado (SAES, 1985; SOUZA, 2006).

Os poderes regionais e locais queriam mais autonomia e não aceitavam a crescente intervenção do poder central em suas questões, por isto, na formatação da estrutura federal do estado burguês no Brasil, este teve que enfrentar

[...] largos exércitos regionais ou milícias locais, fenômeno que se estendeu para os anos de 1930, e mais moderadamente até a década de 1960. Apoiados neles, as organizações regionais e locais protegiam seus enclaves de controle social e resistiam à intervenção do poder central. (SOUZA, 2006, p. 14)

Em uma análise comparativa pode-se afirmar, com base em Souza (2004), que enquanto o federalismo americano surge como contraponto das 13 (treze) colônias ao absolutismo inglês que figurava como sistema político dominante, a origem do federalismo brasileiro decorre da manutenção do poder do sistema político vigente; apenas com a mudança da classe dominante que passou a controlar o estado, notadamente burguês (SAES, 1985).

Para Saes (1985), a mudança do Estado Imperial escravista para a República Federativa significou a formação do estado burguês no Brasil, com a mudança do modo de produção dominante do escravista para o assalariado, nos moldes do capitalismo, mesmo que periférico e agro-exportador.

1.1.2.1 Federalismo fiscal e tributação

Já vimos que o federalismo é uma forma de organização do estado que permite a descentralização do poder, aproximando os espaços decisórios do campo nacional para o nível local, no caso os municípios (AMARAL FILHO, 1999).

Portanto, o estado federal, com fundamento na Constituição Federal, exerce o poder central com sua ordem jurídica imperando em todo território nacional, e outro regional, com fundamento nas Constituições Estaduais, com jurisdição no território do ente subnacional. No Brasil, o município foi alçado à condição de sujeito federado, com competências e tributos garantidos pela Constituição Federal, descentralizando ainda mais o poder político (SOUZA, 2004).

A Constituição fixa os diversos níveis de competência entre a União e os demais entes subnacionais, delimitando o campo de atuação de cada um, com a preocupação de que não ocorra o “rompimento do equilíbrio que proporciona a federação” (SOUZA, 2004).

Mas no Brasil, de acordo com Amaral Filho (2004), as autoridades e o público em geral entendem o federalismo como uma hierarquização entre os níveis de poder. Neste sentido, é possível extrair de Dallari (2001) as seguintes proposições: i) é indispensável que não se estabeleça a supremacia da União ou das unidades federadas, devendo-se procurar uma distribuição de competências equilibrada; ii) atribuir à União competências para matérias de interesse geral; e iii) enumeração das competências na própria Constituição.

Após a divisão das competências deve-se estabelecer a divisão dos poderes e das áreas de atuação tributária para garantia do exercício das competências (ARRETCHE, 2005).

De fato, segundo Dallari (2001) uma das principais características do federalismo é a atribuição para cada ente subnacional de renda própria. Ao atribuir

competências a Constituição Federal estabelece encargos que devem ser cumpridos pelos sujeitos - o que torna indispensável assegurar fontes de receita suficientes para o seu cumprimento. Ao contrário, a desejada “[...] autonomia política dos membros da federação torna-se apenas nominal.” (DALLARI, 2001, p. 259).

É o que Oates (1977) entende como forma ótima de governo, onde o governo central, no caso do Brasil a União Federal, responsabiliza-se primariamente pela estabilização da economia, pela distribuição de renda e por proporcionar certos bens públicos que influenciam a todos os membros da sociedade, e os governos subnacionais, estados-membros e municípios oferecem certos bens e serviços públicos unicamente aos interessados de suas respectivas jurisdições territoriais.

No aspecto tributário a Federação brasileira adota, desde sua origem na Constituição Federal de 1891, o regime de separação das fontes tributárias, discriminando os tributos de competência da União, dos Estados e dos Municípios. Durante o regime militar instalado em 1964 ocorreu uma grande ruptura que centralizou a competência tributária na União Federal em detrimento de estados e municípios. No período subsequente a Constituição de 1988 tentou descentralizar as fontes de receita tributária com base no federalismo fiscal, mas as emendas que sofreu até hoje⁵ desvirtuaram a idéia original. No sistema atual, a arrecadação tributária é bastante concentrada na União Federal. A Tabela 1 mostra a divisão das competências tributárias em comum, privativa, especial, exclusiva, residual e extraordinária, numa clara supremacia da União.

⁵ Já são 52 emendas, e há dezenas sendo gestadas no Congresso Nacional.

Tabela 1: Distribuição das competências tributárias na CRFB, 1988.

Tipos	Espécies	União	Estados/DF	Municipal
Privativa	IMPOSTOS	II, IE, IR, IPI, IOF, IGF – Art. 153	ICMS, IPVA, ITCMD – Art. 155	IPTU, ISSQN, ITBI – Art. 156
Comum	Taxas e Contribuições de Melhoria – art. 145, incisos II e III	Decorrentes de sua competência administrativa	Decorrentes de sua competência administrativa	Decorrentes de sua competência administrativa
Exclusiva	Empréstimos Compulsórios	Art. 148	NÃO	Contribuição de Iluminação Pública
Especial	Contribuições Especiais	Art. 149	Art. 149, 1º	Art. 149, 1º
Residual	Novos Impostos	Art. 154, I	NÃO	NÃO
Extraordinária	Impostos Extraordinários de Guerra	Art. 154, II	NÃO	NÃO

Fonte: Constituição da República Federativa do Brasil de 1988⁶

A competência comum diz respeito às taxas e contribuições de melhoria. As duas espécies tributárias podem ser instituídas tanto pela União quanto pelos Estados, Distrito Federal e Municípios. Porém, as taxas só podem ser estabelecidas dentro dos limites das competências materiais para o exercício do poder de polícia e realização de serviços públicos, outorgada pela Constituição para cada ente político. Por sua vez, as contribuições de melhoria se justificam para a realização de obra pública da qual decorra valorização imobiliária.

A competência privativa refere-se à instituição de impostos e vem relacionada taxativamente na Constituição Federal. Cada ente político possui uma competência privativa sobre determinado conteúdo econômico (propriedade, renda, consumo, patrimônio) e só ele poderá criar tal tributo. A União pode criar sete impostos previstos no artigo 153⁷, mais dois previstos no artigo 154, ambos da

⁶ Competências tributárias definidas na CRFB de 1988, a partir da qual foi elaborada a presente tabela.

⁷ A União apenas não criou o Imposto sobre Grandes Fortunas (IGF)

CRFB. Os estados podem criar três impostos. O mais importante do ponto de vista fiscal é o ICMS.

A competência especial refere-se à instituição das contribuições especiais e do empréstimo compulsório. Modernamente, entendemos que esses tributos fazem parte do rol de tributos exclusivos da União. Os estados podem criar 3 (três) impostos previstos no artigo 155 e os municípios também três, previstos no artigo 156. Os municípios também podem criar a Contribuição de Iluminação Pública (CIP).

A competência residual é exclusiva da União para a instituição de novos impostos (art. 154, I, CRFB) e novas contribuições sociais (art. 195, § 4º, CRFB), desde que essa criação atenda às seguintes condições: instituição por lei complementar; não-cumulatividade; fato gerador e base de cálculo diferente dos impostos já discriminados na Constituição. Nem sempre estas restrições são atendidas, como é o caso da CPMF. Todavia, o próprio Supremo Tribunal Federal (STF) decidiu que as contribuições sociais residuais não precisam respeitar a segunda parte do inciso I do art. 154, ou seja, as contribuições sociais residuais podem ter base de cálculo ou fato gerador próprio de impostos.

Por último, a competência extraordinária. Na iminência ou no caso de guerra a União poderá instituir o Imposto Extraordinário de Guerra, sobre conteúdos econômicos compreendidos ou não em sua competência tributária, os quais serão suprimidos, gradativamente, cessadas as causas de sua criação.

O sistema de repartição de receitas tributárias é garantido pela Constituição Federal e se caracteriza pela distribuição de receitas tributárias sem vinculação de gasto – com exceção das vinculações orçamentárias em saúde e educação. A receita de impostos é substancialmente dividida com estados e municípios em uma complexa rede de transferências intergovernamentais.

Essa característica tem levado a União a aumentar a carga tributária, em especial as alíquotas das contribuições especiais, pois estas não possuem sua arrecadação dividida com os demais sujeitos federados.

O aumento do grau de autonomia fiscal de estados e municípios resultou de várias alterações na tributação vigente até 1988, em especial na competência privativa dos estados, o que, para Varsano (1996, p. 14):

atribuiu-se competência a cada um dos estados para fixar autonomamente as alíquotas do seu principal imposto, o ICMS; eliminou-se a faculdade, atribuída pela Constituição anterior à União, de conceder isenções de impostos estaduais e municipais; e vedou-se a imposição de condições ou restrições à entrega e ao emprego de recursos distribuídos àquelas unidades.

Varsano (1996) informa ainda que o montante transferido pelos estados para os municípios também cresceu consideravelmente, tanto pelo alargamento da base do principal imposto estadual como pelo aumento do percentual de sua arrecadação destinado àquelas unidades, de 20 para 25%.

O ICMS pertencente aos estados e Distrito Federal deve ser distribuído com os municípios, como será visto a partir do capítulo 2.

1.2 PRINCÍPIOS ESTRUTURANTES AMBIENTAIS

1.2.1 Princípio da ubiquidade

Na esteira do processo evolutivo da percepção do problema ambiental, constatou-se a impropriedade que é a visão departamentalizada e estanque de determinadas áreas do conhecimento humano, essencialmente daquelas que redundam em um reflexo imediato sobre o ecossistema, dentre as quais destaca-se as ações que intentam fomentar o desenvolvimento e o crescimento econômico.

Discutindo essa temática percebe-se que na visão dos economistas clássicos a economia é tratada e repercutida como um fim em si mesmo, como se não tivesse relação com a natureza. Entretanto, não há como ignorar os reflexos de qualquer ação desenvolvimentista sobre o meio ambiente e os riscos que correm os seres humanos a persistir essa visão apartada entre meio ambiente e desenvolvimento.

Para Cavalcanti (2002b), a humanidade precisa estabelecer um novo modelo de desenvolvimento, com as conseqüências que ocorrem nesses processos de ruptura, em especial na formação de pessoal para lidar com as inter-relações entre o homem, a economia, o estado e a natureza.

Portanto, uma nova e irresistível verdade se ergue, e passa a influenciar todas as áreas do conhecimento humano, a de que a problemática

ambiental perpassa variadas áreas do conhecimento e da atuação dos seres humanos, constituindo-se, dessa forma, em elemento transversal, e que, por sua vez, necessita, para sua eficaz compreensão, de uma visão sistêmica, uma vez que qualquer ação em dado momento e local poderá desencadear uma sequência de influências em inúmeros aspectos da vida no planeta (ALTAMIRANO, 2002).

Tal constatação não escapou também ao Direito Ambiental, que no intento de proteger o meio ambiente e promover ações de caráter preventivo absorveu essa perspectiva ubíqua e a consagrou como um dos seus princípios estruturantes, segundo Rodrigues (2002).

A origem etimológica da palavra, segundo o dicionário Houaiss (versão eletrônica, 2007), advém do verbete francês *ubiquité*, que adveio a partir do radical do advérbio latino *ubique*, cujo significado é *em ou por toda parte*.

Derivando do sentido etimológico, a ciência jurídica apropriou-se do termo em suas mais diferentes vertentes, estando assente no ordenamento jurídico nacional, no art. 5º do Código Penal Brasileiro e no art. 5º, inciso XXXV da Constituição da República, transcritos abaixo:

CÓDIGO PENAL

Art. 5º - Aplica-se a lei brasileira, sem prejuízo de convenções, tratados e regras de direito internacional, ao crime cometido no território nacional. (Redação dada pela Lei nº 7.209, de 1984)

CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL

XXXV - a lei não excluirá da apreciação do Poder Judiciário lesão ou ameaça a direito;

No Direito Ambiental, o princípio da ubiquidade é apresentado por Fiorillo (2000) e Rodrigues (2002). O primeiro apresenta um rol de princípios que considera como pedras basilares do sistema político-jurídico dos estados civilizados, incorporados pela necessidade de um meio ambiente equilibrado e como informadores para a proteção ambiental, em conformidade com a realidade sócio-cultural de cada Nação. O segundo, Fiorillo (2000), apresenta princípios de uma Política Global de Meio Ambiente e princípios para uma Política Nacional de Meio Ambiente. São eles:

- 1) Princípio do desenvolvimento sustentável.
- 2) Princípio do poluidor-pagador.

- 3) O Princípio da prevenção.
- 4) Princípio da participação.
- 5) Princípio da ubiquidade.

Fiorillo (2000) entende que a tutela ambiental incide sobre a própria vida, e sua qualidade, e que por consequência, tudo que se queira realizar, fazer, criar ou desenvolver deve, antes da realização, observar os resultados para o meio ambiente, para que se saiba se existe ou não risco de degradação.

Rodrigues (2002, p. 134) amplia a visão de Fiorillo e entende o princípio da ubiquidade sem limitação espacial ou geográfica, pois

[...] dado o caráter onipresente dos bens ambientais, o princípio da ubiquidade exige que em matéria de meio ambiente exista uma estreita relação de cooperação entre os povos [...], criando-se a possibilidade para o estabelecimento de regras de conduta que estejam menos preocupadas com a “[...] soberania nacional e mais vinculadas à uma cooperação internacional para proteção do meio ambiente.

Rodrigues (2002) entende que as regras de proteção ao meio ambiente não podem ser vistas como meros programas ou diretrizes inseridas nos ordenamentos jurídicos nacionais sem vinculação ou força legal. Carvalho (2006) explica que quando as nações subscrevem documentos internacionais elas percebem claramente a diferença entre as normas de *Soft Laws*⁸ e *Hard Law*⁹. Enquanto este vincula mais o ordenamento jurídico interno de cada país, o primeiro não gera comprometimento jurídico, sendo mera carta de intenções.

Tanto Rodrigues (2002) quanto Carvalho (2006) entendem que as declarações internacionais, Declaração de Estocolmo de 1972 e Declaração do Rio de 1992, apesar de não possuírem imperatividade jurídica de um *Hard Law*, servem para cristalização de conceitos novos e princípios gerais que acabam por influenciar a ordem jurídica internacional e por consequência a ordem jurídica interna, o princípio da ubiquidade cria um corte transversal no Direito Ambiental ao estabelecer que o objeto de proteção do meio ambiente, estabelecido como direito fundamental

⁸ Declarações internacionais em formato de regras não obrigatórias previstas em acordos internacionais, meras diretrizes que de acordo com os interesses econômicos de cada nação, são postergadas ou não cumpridas, ver o capítulo IV de Carvalho (2006) para aprofundamento sobre o assunto.

⁹ Normas internacionais que obrigam os países signatários como, por exemplo, convenções e tratados internacionais.

da humanidade, deve ser considerado sempre que uma política pública ou de governo, atuação, legislação sobre qualquer tema, atividade, obra houver que ser realizada.

Dessa forma, podemos afirmar que para o princípio da ubiquidade a questão ambiental interpenetra de uma forma sistêmica e transversal em toda a atividade estatal (FREITAS; MENDES; OLIVEIRA, 2007).

A consequência lógica da mencionada visão sistêmica e da transversalidade da problemática ambiental, é que se deve pensar o enfrentamento da mesma por viés também sistêmico.

No âmbito do direito, o meio ambiente, passa a ser uma preocupação global, em que os diversos atores sociais devem assumir responsabilidades por sua preservação. Na vida prática, o meio ambiente sofre influências de qualquer ação humana, e a reversibilidade ou conservação de seu atual estado só pode ser feito pela junção solidária da humanidade.

Do princípio da ubiquidade no Direito Ambiental podemos estabelecer como subprincípios: a globalidade, a subsidiariedade, a planificação ambiental, a precaução e a prevenção. Entretanto, alguns autores como Edis Milaré e Paulo Afonso Leme Machado os consideram como princípios autônomos. Esta divergência é fruto da falta de unicidade dos princípios informadores do Direito Ambiental (MACHADO, 2005).

1.2.1.1 O princípio da ubiquidade na Constituição de 1988

A Constituição de 1988 consagrou a proteção ao meio ambiente como um direito humano e delineou responsabilidades - no que diz respeito à sua proteção e promoção de ações preventivas capazes de impedir ou minorar possíveis danos ambientais (FREITAS; MENDES; OLIVEIRA, 2007). O coroamento desse direito está expresso no artigo 225, ao preconizar em seu *caput* que:

Art. 225 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.

Em seus incisos delinea ainda mecanismos e procedimentos concretos, com vistas à garantia do mencionado direito, dos quais destacamos:

[...]

§ 1º - Para assegurar a efetividade desse direito, incumbe ao Poder Público:

[...]

III - definir, em todas as unidades da Federação, espaços territoriais e seus componentes a serem especialmente protegidos, sendo a alteração e a supressão permitidas somente através de lei, vedada qualquer utilização que comprometa a integridade dos atributos que justifiquem sua proteção;

IV - exigir, na forma da lei, para instalação de obra ou atividade potencialmente causadora de significativa degradação do meio ambiente, estudo prévio de impacto ambiental, a que se dará publicidade;

[...]

VI - promover a educação ambiental em todos os níveis de ensino e a conscientização pública para a preservação do meio ambiente;

Percebe-se claramente, pela leitura deste artigo, e seus incisos, uma nítida preocupação em tutelar a vida e a qualidade de vida, questão essa que é reforçada por princípios outros consagrados e que dão o tom desta Constituição, como é, por exemplo, o princípio da dignidade da pessoa humana. O fundamento desse último preceito é irrefutável, haja vista sua inserção topológica no art. 1º, III, da CRFB. Da mesma forma, é fundamental a conexão da dignidade com o meio ambiente. Não há como se imaginar uma vida humanamente digna, se não se garantir que ela seja sadia, qualitativa, ambientalmente correta.

No sentido da verdade consensualmente construída, a doutrina majoritária sustenta o princípio do meio ambiente como direito humano. Ainda que não esteja expressamente consagrado como direito fundamental, arrolado no art. 5º da CRFB, esse preceito ainda assim pode ser deduzido do art. 225, combinado com art. 5º, parágrafos 1º e 2º. Isso porque a CRFB há de ser interpretada de forma sistemática. Ademais, em outros casos há em que ele também está implicitamente previsto, sob o risco de não se efetivar outros direitos constitucionalmente assegurados¹⁰ (FREITAS; MENDES; OLIVEIRA, 2007).

Com efeito, a tutela da vida, e por consequência a qualidade desta vida, deve permear toda a ação do estado, e porque não dizer da sociedade também. Portanto, o princípio da ubiquidade advém da expressa disposição

¹⁰ É interessante observar, que mesmo antes da feitura da Constituição, o legislador constituinte acreditava nessa fundamentalidade, quando no Preâmbulo pretende fundar um Estado Democrático destinado a assegurar os direitos sociais e individuais, a liberdade, o bem-estar.

constitucional para que o planejamento e ação estatais incorporem a variável ambiental para proteção do bem mais importante da humanidade: a própria vida.

1.2.1.2 O princípio da ubiquidade no ordenamento jurídico estadual

A legislação ambiental no estado do Amapá também incorporou o princípio da ubiquidade ao reproduzir, na Constituição Estadual, o conteúdo do art. 225 da Constituição Federal. É possível perceber um avanço no corpo de leis estaduais ao criar um arcabouço jurídico em defesa do meio ambiente. Assim, a Lei Complementar nº 05, de 18 de agosto de 1994, Código de Proteção do Meio Ambiente do Estado do Amapá, insere o princípio da ubiquidade no *caput* do art. 2º ao determinar que as ações governamentais, o que abrange as políticas públicas, observem a variável ambiental. Transcreve-se o preceptivo para melhor entendimento:

Art. 2º- A Política Estadual do Meio Ambiente compreende o conjunto de diretrizes administrativas e técnicas com a finalidade de orientar as ações governamentais para a utilização racional dos recursos ambientais, bem como para a preservação, melhoria e recuperação da qualidade ambiental propícia à vida, visando assegurar, no Estado, condições ao desenvolvimento sócio-econômico, aos interesses da segurança e a proteção da dignidade da vida humana, observados os seguintes princípios básicos: (grifo nosso)

Essa norma jurídica impõe de maneira irresistível também a preocupação em tratar o meio ambiente como uma problemática a ser abraçada por toda sociedade e, principalmente, pelo poder público, que deverá obrigatoriamente considerar possíveis danos ambientais em quaisquer de seus empreendimentos, questão essa que está na essência da definição do princípio da ubiquidade, como já o vimos anteriormente. Além disso, o poder público tem a obrigação de promover a devida educação ambiental, ressarcir possíveis degradações, priorizar o desenvolvimento sustentável - como forma de compatibilizar desenvolvimento e preservação do meio ambiente (FREITAS; MENDES; OLIVEIRA, 2007).

1.2.1.3 Ubiquidade e a ECO-92

A Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento ocorreu no Rio de Janeiro, de 3 a 14 de junho de 1992. Reafirmou a Declaração adotada em Estocolmo em 1972 e demonstrou a preocupação em criar novos níveis de cooperação entre as nações, os atores sociais e os indivíduos, “trabalhando com vistas à conclusão de acordos internacionais que respeitem os interesses de todos e protejam a integridade do sistema global de meio ambiente e desenvolvimento, reconhecendo a natureza integral e interdependente da Terra” (preâmbulo da Declaração do Rio sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento). Aqui, aparece o princípio da ubiquidade justamente quando se estabelece a onipresença da variável ambiental em todas as decisões ou ações estatais que tenham reflexo sobre o meio ambiente.

A Eco-92 foi direcionada para a agenda do desenvolvimento sustentável e para tanto adotou a Agenda 21, que é um plano de ação para ser aplicado em nível mundial, nacional e local, por organizações do sistema das Nações Unidas, governos e pela sociedade civil, em todas as áreas em que a ação humana impacta o meio ambiente.

A Agenda 21 programa a inserção da questão ambiental sistêmica em todo o planejamento, integrando a variável ambiental, tornando o processo participativo. E esse processo deve envolver todos os atores sociais envolvidos para discussão dos principais problemas e a sua solução a curto, médio e longo prazo. Dito de outra forma, planejar o futuro, com base nos princípios da Agenda 21, e implementar a racionalidade ecológica de forma transversal em qualquer ação que possa gerar um impacto no meio ambiente, para que as sociedades e os governos possam definir prioridades nas políticas públicas.

Esse objetivo já é realidade no Brasil, pois em 2004 o Programa Agenda 21 passou a integrar o Plano Plurianual do Governo Federal (PPA), tornando-se uma das bases para a formulação das políticas públicas estruturais do país no quadriênio 2004/2007.

Por fim, há que se considerar que as questões suscitadas pelo princípio da ubiquidade são atualíssimas e assumem grande relevo no centro do debate que se trava hoje no Brasil, e no Amapá em particular, quando se discute os

“gargalos” que impedem um crescimento maior do Brasil. Essa questão permeou fortemente o recente processo eleitoral e se descortina em um dos maiores anseios da sociedade brasileira.

Portanto, podemos afirmar que o ICMS ecológico possui como princípio estruturante o princípio da ubiquidade, visto ser uma política de repartição de receitas tributárias que incorpora a questão ambiental de forma transversal.

1.2.2 Princípio do poluidor-pagador

A realização da Conferência de Estocolmo em 1972 inicia uma série de eventos internacionais que delineiam o aspecto global da questão ambiental. Nessa Conferência foram produzidas diretrizes sobre o meio ambiente e a ação do estado que fundamentaram as legislações ambientais atualmente em vigor (COLOMBO, 2004). Essas diretrizes não são estanques e ainda evoluem para captar o sentimento de uma nova sociedade, que ainda está por vir. Com o passar dos anos as diretrizes estão sofrendo ajustes para melhor se adaptarem a sociedade contemporânea (RODRIGUES, 2002).

A maioria da literatura especializada atribui à Organização de Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) a precedência em definir o princípio do poluidor-pagador ainda em maio de 1972 (ZULUAGA, 2001; COLOMBO, 2004; FIORILLO, 2006). Durante uma reunião sobre a utilização dos recursos hídricos, os países membros do Conselho da OCDE aprovaram a "Recomendação sobre os princípios diretores relativos aos aspectos das políticas ambientais, sobre o plano internacional" (OCDE, 1972), recomendação que deu origem ao princípio do poluidor-pagador.

Inicialmente o princípio do poluidor-pagador significava essencialmente que o poluente devia suportar o custo das medidas de prevenção e depois os custos de controle da poluição ao nível fixado pelos poderes públicos. O objetivo era evitar que os governos financiassem através do gasto público as novas medidas de proteção do meio ambiente e que no comércio global não fossem criadas distorções significativas nas trocas e nos investimentos internacionais (RABOTEUR;RODES, 2006; RODRIGUES, 2002).

A Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento (CENUMAD), realizada no Rio de Janeiro em junho de 1992

(conhecida como RIO-92 ou ECO-92), confirmou as diretrizes da Conferência de Estocolmo/72. Com relação ao princípio do poluidor-pagador ficou expresso no princípio 16 da Declaração do Rio (1992), que os estados deveriam criar políticas para promover a internalização dos custos de proteção do meio ambiente e o uso dos instrumentos econômicos (IE), levando-se em conta o conceito de que o poluidor deve, em princípio, assumir o custo da poluição, tendo em vista o interesse público, sem desvirtuar o comércio e os investimentos internacionais. É o surgimento de legislação internacional que viabiliza a implementação de políticas públicas com o uso de IE (Instrumentos Econômicos). Abaixo, confere-se a literalidade do princípio 16 da Declaração do Rio (1992):

As autoridades nacionais devem esforçar-se para promover a internalização dos custos de proteção do meio ambiente e o uso dos instrumentos econômicos, levando-se em conta o conceito de que o poluidor deve, em princípio, assumir o custo da poluição, tendo em vista o interesse público, sem desvirtuar o comércio e os investimentos internacionais.

Podemos inferir que o princípio não cuida apenas de prevenção ou reparação de danos ambientais já ocorridos por causa de um empreendimento privado ou público, mas também de internalizar nos custos privados da empresa e do estado os custos sociais de produção, conhecidos como externalidades negativas. Benjamin (1993) e Derani (2003) fazem reparos à expressão e propõe sua substituição pelo termo usuário-pagador. Linguística e restritivamente, a expressão “poluidor-pagador” diz menos do que pretende, referindo-se apenas ao aspecto da poluição causada (despesas de proteção e restauração do meio ambiente), não incluindo o custo da degradação e exaustão do meio ambiente, isto é, da própria utilização dos recursos ambientais.

O custo destas medidas deveria ser refletido no custo dos bens e serviços que produzem externalidades negativas devido ao seu processo de produção ou o seu consumo, ou os dois, e estas medidas não deveriam ser acompanhadas de subvenções governamentais, como por exemplo, subsídios ou isenções, suscetíveis de engendrar distorções importantes no comércio e nos investimentos nacionais e internacionais (RABOTEUR; RODES, 2006).

De acordo com o conceito econômico há uma externalidade quando a atividade de um agente econômico afeta a utilidade (*utility* - o bem-estar ou o lucro)

de outros agentes, sem que eles tenham transacionado no mercado (RABOTEUR; RODES, 2006; MOTTA, 1998; MOTTA; OLIVEIRA e MARGULIS, 2000).

Quando os produtos são negociados nos mercados internacionais ou domésticos, seu preço reflete o custo privado daquele bem. O preço reflete proporcionalmente os custos que o compõem: tempo de trabalho, o tempo da gerência, o capital e os recursos naturais necessários para completar a produção e a distribuição. Mas às vezes o mercado não fixa o preço de bens eficientemente. A falha do mercado existe quando há uma diferença entre os custos sociais e os custos de produção privados. Esta diferença é uma externalidade (LECLAIR e FRANCESCHI, 2006).

Se a externalidade causar um prejuízo ou diminuir a qualidade de vida da comunidade é externalidade negativa: o custo social da produção é absorvido pela sociedade e não pela empresa produtora. Se produzir um benefício é externalidade positiva.

Rodrigues (2002) dá dois exemplos: o primeiro de uma empresa de recipientes plásticos e questiona se o custo social da sua produção foi considerado para estimação do preço de venda. Neste caso a externalidade seria o resíduo plástico depositado no meio ambiente. O segundo é de uma rede de lanchonetes que abre suas portas em via pública próxima ao acostamento. A pergunta é se os preços dos produtos e serviços consideram o custo social do aumento do trânsito local, da poluição sonora. Acrescento ainda a maior emissão de CO². São casos de externalidade negativa.

Mas se uma empresa monta uma linha de produção de mel com um apiário, colônias de abelhas, e essas polinizam as áreas próximas, estamos diante de uma externalidade positiva.

Artur C. Pigou, economista inglês, em 1920, no seu livro *“Economics of Welfare”* propôs um imposto como meio idôneo para se chegar ao equilíbrio entre o custo social e o custo privado, e já propunha, por intermédio da tributação, que os *spillovers*¹¹ fossem internalizados. Sua proposta para internalização dos custos sociais da produção ficou conhecida como Imposto Pigouviano (CASTRO, 1994;

¹¹ Termo inglês que significa derramamento e é utilizado como sinônimo para emissão de cargas poluidoras no meio ambiente (tradução do autor).

AMAZONAS, 2002; BRÄTLAND, 2004; MOTTA, OLIVEIRA; MARGULIS, 2000; HOFFMAN; ROTHERHAM, 2006; RODRIGUES, 2002).

Mas o princípio evoluiu dentro do direito positivo brasileiro. A Lei nº 6.938/81, desde a sua original edição, prevê a cobrança de uma taxa pelo uso de recursos ambientais com fins econômicos, como se vê do art. 4º, inciso VII:

Art. 4º - A Política Nacional do Meio Ambiente visará:

I – *omissis*

[...]

VII – à imposição, ao poluidor e ao predador, da obrigação de recuperar e/ou indenizar os danos causados e, **ao usuário, da contribuição pela utilização de recursos ambientais com fins econômicos.**¹²

No destaque percebe-se claramente que o usuário também possui responsabilidade na degradação do meio ambiente, pois consome bens e serviços que degradam os recursos naturais (ou capital natural).

Pelo que foi exposto, é possível ratificar a interpretação de que o princípio do poluidor-pagador mais do que tratar de prevenção ou reparação de danos ambientais fornece também substrato teórico para a necessidade de internalizar, nos custos privados da empresa e nos custos e políticas públicas do estado, os custos sociais de produção, conhecidos como *externalidades negativas*.

Por isso, com acerto, Benjamin faz reparos à expressão poluidor-pagador e propõe sua substituição pelo termo usuário-pagador¹³:

Mais modernamente, prefere-se a expressão princípio usuário-pagador. No Brasil, como de resto em outros países, esta última denominação ganha crescente aceitação na melhor doutrina (Édis Milaré e Fábio Feldmann, p. ex.). A alteração terminológica é devida. De fato, a expressão 'poluidor pagador', interpretada linguística e restritivamente, diz menos do que pretende, fazendo referência apenas ao dado da poluição (despesas de proteção e restauração do meio ambiente), não incluindo a problemática da degradação e exaustão do meio ambiente, isto é, da própria utilização dos recursos ambientais". (BENJAMIN, 1993, p. 226-227).

Derani (1997, p. 158-159) transcreve a questão no mesmo sentido:

O princípio do poluidor pagador (Verursacherprinzip) visa à internalização dos custos relativos externos de deteriorização ambiental. [...]. Durante o processo produtivo, além do produto a ser comercializado, são produzidas 'externalidades negativas'. São chamadas externalidades porque, embora resultante da produção, são recebidas pela coletividade, ao contrário do

¹² Grifo nosso.

¹³ A pesquisa utiliza o termo poluidor-pagador que já se encontra consagrado na doutrina.

lucro, que é percebido pelo produtor privado. Daí a expressão 'privatização dos lucros e socialização de perdas', quando identificadas as externalidades negativas. Com a aplicação do princípio do poluidor pagador, procura-se corrigir este custo adicionado à sociedade, impondo-se sua internalização. Por isto, este princípio também é conhecido como o princípio da responsabilidade (Verantwortungsprinzip). [...] Bender e Sparwasser remarcam, porém, que sua atuação principal está ligada ao princípio da contabilização dos custos (Kostenzurechnungsprinzip), através do qual deve arcar com custos aquele que, pelo uso, provoca a deterioração de recursos naturais, seja pela tomada do ambiente como reservatório de recursos, ou como lugar de dejetos (Entsorgungsmedium). Deve-se proceder, portanto, a uma internalização dos custos sociais externos.

As externalidades provocadas pela produção ou consumo que utilize um bem ou serviço ambiental são custeadas pela sociedade como um todo. Para internalizar os custos sociais - por intermédio de tarifas de importação, imposto pigouviano, impostos verdes, compensações financeiras e outras - se percebe que a demanda e a oferta procuram outro nível de equilíbrio, com preços mais altos – porém, com nível de externalidade menor ou em níveis aceitáveis pela sociedade.

Leclair e Franceschi (2006) exemplificam sua posição com a exploração madeireira e a exportação da madeira do sul para o norte industrial no mercado internacional. Segundo os autores, e eles estão certos, o preço da madeira reflete apenas o custo associado com o corte e o transporte da madeira. Não são avaliados os custos assumidos pela comunidade circunvizinha de onde a madeira é extraída. As florestas fornecem o abrigo, o combustível e serviços ecológicos àqueles que vivem em torno deles. Sob o critério econômico da eficiência, o custo da externalidade assumido pela comunidade de onde a madeira é extraída deve ser internalizado no preço de mercado da madeira.

O que se deseja é que o poluente suporte as despesas que correspondem à aplicação das medidas de proteção ambiental decididas pelas autoridades públicas. O custo dessas medidas deveria ser refletido no custo dos bens e serviços que produzem externalidades negativas devido ao seu processo de produção ou o seu consumo, ou os dois, e essas medidas não deveriam ser acompanhadas de subvenções susceptíveis de engendrar distorções importantes no comércio e nos investimentos nacionais e internacionais.

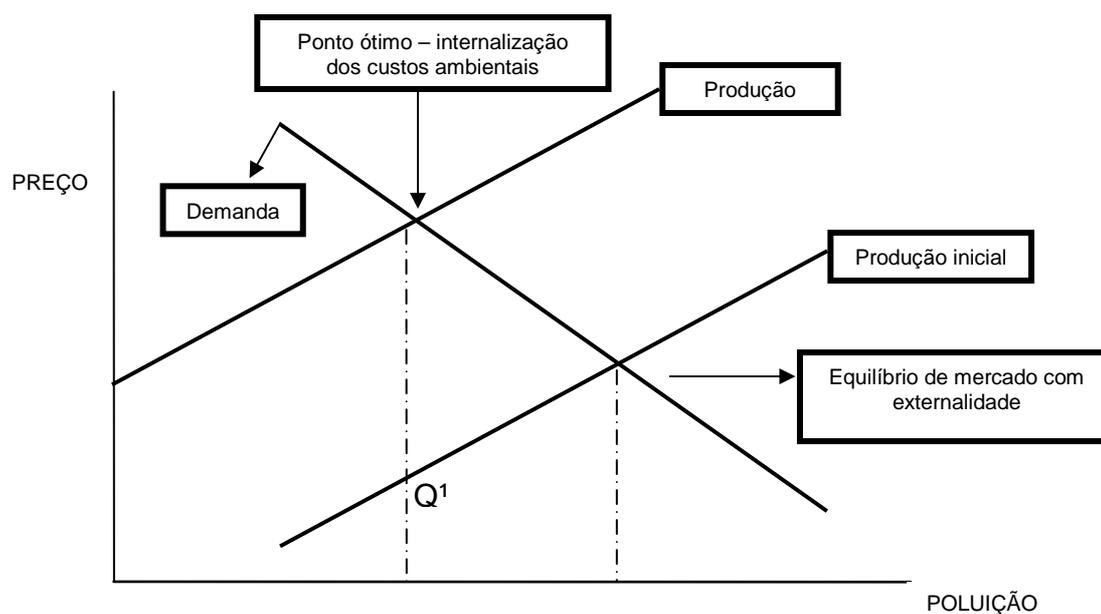
O que se busca com o princípio do poluidor-pagador é a eficiência da política econômica e ambiental. Uma atividade é considerada eficiente quando necessita do mínimo de recursos para produzir um dado resultado, ou produz o

máximo de resultados a partir de uma quantidade dada de recursos (RABOTEUR; RODES, 2006).

A internalização dos custos sociais é essencial para assegurar a eficiência, porque conduz à utilização mais eficiente dos recursos. Os preços que são pagos por produtores e consumidores devem refletir com fidelidade os seus custos de produção e/ou de consumo (incluídos os custos ambientais). Os preços que não integram os custos que resultam dos prejuízos ambientais podem conduzir à utilização ineficiente do capital (natural ou artificial), que pode vir a assumir a forma de um consumo excessivo de recursos naturais. O mercado não corrige estas imperfeições, que ele próprio produz, portanto uma intervenção do estado sempre é necessária (OFFE, 1984). As externalidades negativas foram concebidas como uma falha de mercado. Para os economistas da Teoria Clássica apenas o mercado livre poderia corrigir estas distorções para se chegar ao ponto ótimo.

Pigou (2002) entendia que a falha de mercado deveria ser corrigida por intermédio de um imposto ambiental, o que vem sendo utilizado na Europa, mas não na roupagem pigouviana (AGENCE, 2000). A figura 1 traduz a questão esquematicamente:

O ponto Q^2 é o nível de poluição onde as externalidades provocadas pela produção ou consumo que utilize um bem ou serviço ambiental são custeadas pela sociedade como um todo. Conforme já afirmamos antes, e aqui ratificado pela figura 1 – Gráfico de Pigou - para proceder a internalização dos custos sociais, através de compensações ou impostos verdes - verifica-se que a demanda e a oferta buscam outro ponto de equilíbrio, com preços mais elevados, mas com poluição menor ou em níveis aceitáveis pela sociedade em Q^1 .



Fonte: adaptada de Tapasco (2004).

Figura 1. Gráfico de Pigou

É precisamente o princípio do poluidor-pagador que justifica a implantação do ICMS ecológico, em especial quando se pretende reduzir os recursos distribuídos aos municípios mais dinâmicos economicamente.

Os municípios que confiam em modelos não sustentáveis de desenvolvimento produzem mais externalidades negativas, ou seja, poluem e utilizam os recursos ambientais e, por isso, devem arcar com este custo social. Afinal, ao se priorizar a distribuição dos recursos do ICMS com base no valor agregado fiscal beneficia-se o município poluidor.

De outro modo, para receberem mais recursos os municípios tendem a aumentar as atividades econômicas tradicionais para gerar Valor Agregado Fiscal (VAF) que, de acordo com a CRFB, é o principal fator de distribuição do ICMS pertencente aos municípios (Art. 158, § Único, I).

Ao se mudar a lógica da distribuição, ou acrescentar fatores que visem a preservar o meio ambiente, os municípios que “perdem” receita, na verdade estão pagando pela preservação do bem ambiental em função do princípio do poluidor-pagador.

1.2.3 Princípio do protetor-recebedor

As políticas públicas do estado devem adotar a proteção do meio ambiente, por força do princípio da ubiquidade. Também devem internalizar os custos sociais da poluição ou utilização do meio ambiente por força do princípio do poluidor-pagador. Porém, para justificar o recebimento dos valores por parte dos municípios que produzem externalidades positivas - ou seja, que protegem o meio ambiente - desenvolveu-se o princípio do protetor-recebedor.

Devido sua construção doutrinária recente o princípio do protetor-recebedor também é conhecido por outras nomenclaturas, como por exemplo, protetor-beneficiário.

O princípio do protetor-recebedor pode ser conceituado como a possibilidade do agente público ou privado, que de alguma forma protege um bem ambiental em benefício da comunidade, receba uma compensação ou um prêmio pela conservação ou proteção do bem ambiental (SMITH, 2005). Esse princípio tem nítida natureza jurídica de instrumento econômico, e representa o que Becker (1998) entende por função promocional do direito.

No plano internacional, Rosembuj *apud* Tupiassu (2004) assevera que o princípio do protetor-recebedor é uma consequência lógica e necessária do princípio do poluidor-pagador, sendo o seu inverso. Para Rosembuj *apud* Tupiassu (2004, p. 503), aqueles que possibilitam, por intermédio de suas condutas, “[...] situações de conservação ambiental beneficiando a todos, devem receber uma justa compensação, devendo-se reconhecer as externalidades positivas daqueles cujo comportamento ambiental [...]” produz benefícios à sociedade e diminui a despesa pública.

O ICMS ecológico foi criado para compensar municípios no estado do Paraná que possuíam parcelas de seu território ocupadas por unidades de conservação e está pautado no princípio do protetor-recebedor (LOUREIRO, 2002; JOÃO, 2004). Através desse mecanismo de repartição de receitas tributárias, os estados distribuem os recursos pertencentes aos municípios em forma de compensações financeiras pelo custo de oportunidade gerado em função da existência de espaços especialmente protegidos em seus limites.

Ribeiro (1998, p. 2) afirma que devem receber os que limpam, e os que poluem devem perder dinheiro, e exemplifica:

As municipalidades que não investem em saneamento não recebem o recurso: trata-se do Princípio Poluidor-Não-Recebedor. A gestão ambiental nos países em que existe abundância de recursos aplica o Princípio Usuário-Poluidor pagador, que ainda não é usual em países com escassez financeira. Em situações de pobreza, é preciso virar pelo avesso aquele conceito e aplicar os princípios Protetor-Recebedor e Não-Poluidor-Recebedor, que fundamentam esse tipo de incentivo e mostram-se eficazes na realidade concreta de sociedades que precisam resolver as carências de infra-estrutura de saneamento.

Tupiassu (2004) diz que o recebimento de recursos financeiros em contrapartida à não degradação é também uma das maneiras de se utilizar instrumentos econômicos com finalidade ambiental, suprimindo a demanda de recursos para o desenvolvimento sustentável e incentivando as políticas preservacionistas. Entende a autora que tanto o prêmio como a punição conduzem à reação a uma determinada conduta, porém a possibilidade de obtenção de um prêmio produz maior motivação no acatamento da norma do que a intimidação produzida pela ameaça de uma penalidade.

O uso na tributação ambiental do princípio do protetor-recebedor de fato é fincado na teoria doutrinária da sanção premial de Kelsen (1998) que diz que por incidência do princípio retributivo, mediante prêmio ou pena, pode-se induzir à determinada conduta. Tal teoria justifica a discriminação legal, dada às diferenças existentes entre os contribuintes poluidores e os não poluidores. Assim, as políticas públicas, ao distribuírem os recursos tributários, tratam desigualmente os desiguais, na medida de suas desigualdades.

Mas é em Bobbio (2001) que se encontra o melhor fundamento da norma em sua estrutura premial. Para o autor italiano há diferença entre “prêmio” e “incentivo”, pois apenas o “prêmio” integra a categoria de sanção positiva, assim como a pena integra a sanção negativa.

Bobbio (2001) diz que a sanção positiva (a negativa também) exige a existência da norma primária, a que estabelece uma conduta, que se observada, no caso da sanção premial, ou transgredida no caso da pena, acarreta a atuação da norma secundária. Já no caso dos incentivos a intenção do agente é encorajar ou não e nenhuma das intenções requer a existência de uma norma primária. Conclui o

autor italiano dizendo que o prêmio é a sanção para uma boa prática, já o incentivo é uma estratégia para a obtenção desta boa prática.

Apropriando-se da temática de Kelsen (1998), Bobbio (2001) afirma que a norma secundária é expressa na fórmula “Se é A, deve-ser B”. Se o comportamento “A” não é reprovável e representa ainda conduta querida pelo estado a sanção “B” não é uma pena, e sim um prêmio.

O princípio do protetor-recebedor incorpora essa temática, pois realizada a conduta prevista na norma gera direito subjetivo do agente a receber um prêmio. Adequando a fórmula: se há proteção ambiental, deve ser um prêmio.

O assunto e as experiências não são novos. Becker desde 1960 já falava na função promocional do direito: “há cerca de cinco séculos, já eram percebidos os efeitos da tributação sobre a redistribuição do capital e da renda entre os indivíduos e sobre a formação das classes sociais.” (BECKER, 1998, p. 586). E adiantava uma das principais características dos tributos, e em especial dos tributos ambientais, o duplo dividendo:

A principal finalidade de muitos tributos [...] não será a de um instrumento de *arrecadação* de recursos para o custeio das despesas públicas, mas a de um instrumento de *intervenção* estatal no meio social e na economia privada. Na construção de cada tributo não mais será ignorado o finalismo extrafiscal, nem será esquecido o fiscal. Ambos coexistirão, agora de um modo consciente e desejado; apenas haverá maior ou menor prevalência deste ou daquele finalismo (BECKER, 1998, p. 587-588).

Becker (1998) já afirmava, com acerto, que todos os tributos possuem dupla finalidade, ou função: Uma arrecadatória, ou fiscal, e outra extra-fiscal. A diferença ocorreria em que uma sempre prevaleceria sobre a outra, dependendo dos objetivos de política a serem alcançados pelos governos.

A tributação ambiental possui essa característica de “duplo dividendo”, isto é, por meio de uma ação, dois objetivos são alcançados: proteção ao meio ambiente e arrecadação (WHITE, 2007). Rodriguez e Villot (1997) afirmam que o duplo dividendo ocorre quando o ganho de proteção ambiental é somado ao aumento dos recursos tributários disponíveis.

O Direito Tributário no âmbito dos países da OCDE é rico em exemplos de tributos extrafiscais, isto é, tributos ambientais em que a consecução de fins não

financeiros, ou ao menos não estritamente fiscais ou arrecadatários, são os mais significativos (RODRIGUEZ; VILLOT, 1997; WHITE, 2007).

O princípio do protetor-recebedor também possui esta característica, inserir no âmbito tributário o duplo dividendo da extrafiscalidade, pois além de assegurar os recursos pertencentes aos municípios por conta da repartição das receitas tributárias do ICMS, incentiva a preservação ambiental (BAGSTAD, 2006).

Vários exemplos da aplicação e uso do princípio do protetor-recebedor podem ser extraídos em todo mundo. Na Alemanha, por exemplo, em 1978, o Partido Democrata Cristão propunha fixar políticas públicas para a preservação ambiental tendo o instrumento fiscal como meio hábil a promover o desenvolvimento econômico sustentável. Proclamava o uso de tributos ambientais como incentivadores, para aqueles que criavam medidas de proteção ambiental, e a imposição de tributos com características fiscais ao poluidor (BARDE, 1994).

A legislação brasileira também é pródiga em exemplos de incentivos e prêmios para o agente protetor do meio ambiente, porém de forma não sistêmica. Em 1966, a Lei nº 5.106 de 02 de setembro de 1966 criou prêmios ao florestamento e reflorestamento, concedendo isenção ou minoração dos impostos incidentes sobre áreas florestadas ou simplesmente recobertas de vegetação.

Mesmo no auge da ditadura militar, que tomou conta do Brasil, de 1964 a 1984, tímidas ações procuravam criar incentivos fiscais, como o Decreto-Lei nº 303, de 28 de fevereiro de 1967, que criou o Conselho Nacional de Controle da Poluição Ambiental - órgão ligado ao Ministério da Saúde. O Conselho prometia incentivos fiscais às empresas que instalassem equipamentos para controle da poluição. Como vigia a doutrina da segurança nacional o assunto foi alçado à condição de segurança nacional e disciplinado no artigo 55 da Constituição Federal.

No Brasil, entretanto, ao analisar a Lei nº 6.938/81 que dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente-PNMA, via-se que no art. 9º eram listados os instrumentos de que se pode utilizar. Eram 12 (doze) incisos. Desses, apenas um, o inciso V, tratava de instrumentos econômicos, na área de financiamentos.

Porém, no final do ano de 2006, foi editada a Lei nº 11.284/06 para introduzir o inciso XIII ao art. 9º, que dispõe expressamente que se pode utilizar “instrumentos econômicos, como concessão florestal, servidão ambiental, seguro ambiental e outros”.

Antes, porém, o governo federal editou o Decreto nº 4.339/2002, com o objetivo de estabelecer princípios e diretrizes para a implementação, na forma da lei, da Política Nacional da Biodiversidade, com a participação dos governos federal, distrital, estaduais e municipais, e da sociedade civil. O item 11.5.8. do componente 2 – Conservação da Biodiversidade, tratou diretamente do ICMS ecológico, nos seguintes termos:

Aprimorar os instrumentos legais existentes de estímulo à conservação da biodiversidade por meio do imposto sobre circulação de mercadoria (ICMS ecológico) e incentivar sua adoção em todos os estados da federação, incentivando a aplicação dos recursos na gestão da biodiversidade.

Assim, o arcabouço jurídico ambiental brasileiro encontra-se harmonizado para o uso criterioso de instrumentos econômicos, que devem lançar mão do princípio do protetor-recebedor, que conjugados com os instrumentos de comando e controle, podem diminuir a degradação ambiental.

Atualmente, além do ICMS ecológico, o imposto sobre propriedade rural (ITR) desde 1997, apresenta sua finalidade ambiental com base no princípio do protetor-recebedor ao excluir da área tributável, áreas de preservação permanente e de reserva legal, as de interesse ecológico para a proteção de ecossistemas e as comprovadamente imprestáveis para qualquer tipo de exploração, declaradas de interesse ecológico. Antes, tais áreas eram tributáveis e compunham a base de cálculo do imposto o que induzia os proprietários a derrubarem a floresta e outras áreas para transformarem em pasto ou campos agrícolas.

CAPÍTULO 2. CRITÉRIOS ECOLÓGICOS DE DISTRIBUIÇÃO DO ICMS PERTENCENTE AOS MUNICÍPIOS

2.1 CONCEITO

O Imposto sobre Operações Relativas à Circulação de Mercadorias e sobre a Prestação de Serviços de Transporte interestadual e Intermunicipal e de Comunicação (ICMS), referente ao artigo 155, II, da CRFB e Lei Complementar nº 87/96, é o principal tributo estadual. O preceptivo constitucional foi redigido da seguinte forma:

Art. 155. Compete aos Estados e ao Distrito Federal instituir imposto sobre:
OMISSIS
II - operações relativas à circulação de mercadorias e sobre prestações de serviços de transporte interestadual e intermunicipal e de comunicação, ainda que as operações e as prestações se iniciem no exterior;

O ICMS é o sucessor do Imposto sobre Circulação de Mercadorias (ICM), que por sua vez foi sucessor do antigo Imposto de Vendas e Consignações (IVC), este instituído pela reforma tributária da Emenda Constitucional nº 18/65. Representa cerca de 80% da arrecadação tributária dos estados, segundo Sabbag (2008). É gravame plurifásico, isto é, incide sobre o valor agregado dentro das diversas operações de circulação de mercadorias.

A CRFB conferiu tratamento pormenorizado ao ICMS – vide o art. 155, §2º, I ao XII. O tratamento legislativo federal dado ao ICMS é acrescido pela Lei Complementar nº 87/96, que substituiu o Decreto nº 406/68 e o Convênio ICMS nº 66/88. Essas últimas são observadas relativamente aos preceitos que não contrariarem a CRFB, com base na Teoria da Recepção de Normas¹⁴ (SABBAG, 2008).

A função do ICMS é predominantemente fiscal, serve para arrecadar recursos financeiros ao estado. A função extrafiscal do ICMS é facultativa, estabelecida pela CRFB, que poderá ser seletiva devido à função da essencialidade das mercadorias e dos serviços, previsto no artigo 155, § 2º, III, CRFB.

¹⁴ Para informações sobre a teoria da recepção das normas ver o livro de Alexandre de Moraes, *Direito Constitucional*.

Os entes federados (União, Estado, Distrito Federal e Município), em regra, permanecem com a arrecadação dos tributos. Todavia, a CRFB, nos artigos 157 a 162, define a divisão desta arrecadação entre os entes federados.

O fundamento desta divisão é remanejar a renda nacional com base no federalismo fiscal. Concretiza-se por meio de “Fundos de Participação” ou a transferência de percentual da receita tributária entre os subnacionais, que estão presentes no sistema constitucional brasileiro desde 1965 (PRADO, 2007).

Esses fundamentos levam o ICMS, imposto estadual, a ser repartido com os municípios de cada Estado-membro. A CRFB determina que 25% do valor do ICMS arrecadado pelo estado pertencem aos municípios, é o que se entende da elocução do artigo 158, inciso IV, da CRFB:

Art.158. Pertencem aos Municípios:
[...]
IV - vinte e cinco por cento do produto da arrecadação do imposto do Estado sobre operações relativas a circulação de mercadorias e sobre prestações de serviços de transporte interestadual e intermunicipal e de comunicação.

O artigo 158, parágrafo único, da CRFB, define como deve ser a repartição desta arrecadação, nos seguintes termos:

Art. 158
[...]
Parágrafo único. As parcelas de receita pertencentes aos Municípios, mencionadas no inciso IV, serão creditadas conforme os seguintes critérios:
I - três quartos, no mínimo, na proporção do valor adicionado nas operações realizadas em seu seus territórios.
II - **até um quarto, de acordo com o que dispuser lei estadual** ou, no caso dos Territórios, lei federal¹⁵.

Desta forma, o sistema de repartição da arrecadação do ICMS do estado destinada aos municípios já vem previamente traçado pela CRFB: (I) três quartos, no mínimo, dos 25% referidos no art. 158, IV, da CF/88 devem ser destinados na proporção do valor adicionado nas operações relativas à circulação de mercadorias e nas prestações de serviços, realizadas no território do município, conceito conhecido como Valor Adicionado Fiscal (VAF) calculado de acordo com as diferenças entre as entradas e as saídas de produtos no território municipal, e (II) até

¹⁵ Grifo nosso.

um quarto dos mesmo 25% de acordo com a lei estadual (PRADO, 2007), isto é, critérios diferentes do VAF.

Compete a cada município somente as operações de circulação de mercadorias e prestações de serviços que sucedem dentro dos respectivos limites territoriais, segundo o artigo 158, parágrafo único, inciso I da CRFB.

Os recursos da parcela do ICMS arrecadado pelo estado serão destinados ao município em que foi realizada a operação, utilizado o critério espacial, que é o estabelecimento onde se encontre a mercadoria no momento da ocorrência do fato gerador (PRADO, 2007).

É importante também esclarecer, que valor adicionado nas operações relativas à circulação de mercadorias e nas prestações de serviços, que está compreendido no artigo 158, parágrafo único, inciso I, da CRFB, corresponde a uma operação matemática, que consiste na dedução do valor das mercadorias entradas do valor das mercadorias saídas, acrescido do valor das prestações de serviços no território do município. Assinale-se que as entradas e saídas devem ser entendidas como as entradas e saídas de mercadorias nos respectivos estabelecimentos empresariais, localizados no respectivo município (PRADO, 2007).

Essa interpretação acompanha a lógica da CRFB, no artigo 161, inciso I, que delegou à Lei Complementar definir a expressão “valor adicionado”. A norma constitucional estabelece que:

Art.161. Cabe à lei complementar:

I - definir valor adicionado para fins do disposto no art. 158, parágrafo único, I;

A Lei Complementar nº 63 de 11 de janeiro de 1990, definiu a expressão “valor adicionado” em seu artigo 3º, § 1º, inciso I, que recebeu uma nova redação da Lei Complementar nº 126/2006 e encontra-se assim redigida:

Art. 3º. [...]

1º. O valor adicionado corresponderá, para cada município:

I - ao valor das mercadorias saídas, acrescido do valor das prestações de serviços, no seu território, deduzido o valor das mercadorias entradas, em cada ano civil;

Portanto, três quartos do valor adicionado fiscal às operações atinentes a circulação de mercadorias e prestações de serviços, cabe ao município sede das

referentes operações. Nesse sentido, está constitucionalmente vedado que qualquer município venha a postular, administrativa ou judicialmente, parte da arrecadação de operações de circulação de mercadorias ocorridas fora do seu território, sob pena de violação do art. 160 da CRFB/88, que prevê se “vedada à retenção ou qualquer restrição à entrega e ao emprego dos recursos atribuídos, nesta seção, aos Estados, ao Distrito Federal e aos municípios, neles compreendidos adicionais e acréscimos relativos a impostos”.

Oates (1977, p. 80), em estudos sobre o federalismo fiscal, desenvolveu o conceito de correspondência imperfeita, onde se admitem imperfeições nas relações entre os benefícios, mobilidade de fatores produtivos e pessoas e capacidade de financiamento dentro de um estado federal. Este cenário exige que se adotem mecanismos de transferências fiscais intergovernamentais que sejam capazes de “corrigir falhas e regular imperfeições do sistema” (SILVA, M., 2005, p. 130).

Oates (1977, p. 101) entende que três fatores justificam a necessidade de reforma fiscal entre os estados subnacionais: i) externalidades; ii) compensações; iii) redistribuições de renda. De acordo com Silva (M., 2005) as transferências fiscais com fundamento em compensações deveriam ser realizadas por jurisdições de abrangência nacionais ou regionais, que são obrigadas a compensar certas regiões ou outros entes subnacionais.

Neste sentido, uma das políticas públicas, com fundamento no federalismo fiscal, adotadas pelos estados-membros no Brasil, “[...] que produz consequências surpreendentes, capazes de conferir nova feição a todas as políticas ambientais nacionais.” (SCAFF; TUPIASSU, 2004, p. 25), é o ICMS ecológico, repartição de receitas tributárias do ICMS com fundamento no art. 158, parágrafo único, II, da CF/88, e têm sua origem relacionada à busca de alternativas para os financiamentos públicos em municípios cujas restrições ao uso do solo são fortes empecilhos ao desenvolvimento de atividades econômicas clássicas (LOUREIRO, 1998; MODÉ, 2007).

Vários são os critérios que os estados estabeleceram para definir a redistribuição das receitas tributárias arrecadadas com o ICMS, além do valor adicionado fiscal. Incluem-se, a população do município, o número de propriedades

rurais, a área do município, o valor da produção agropecuária, a divisão igualitária, arrecadação própria. O critério ecológico baseado em, primeiramente, no espaço territorial ocupado por unidades de conservação iniciou-se, como já visto, no Paraná.

Veremos a seguir o estado da arte do ICMS ecológico nos estados que já o implantaram e os que ainda debatem politicamente a sua criação.

2.2 O ESTADO DA ARTE DO ICMS ECOLÓGICO NO BRASIL

2.2.1 Estado do Paraná

Em 1991, alguns prefeitos de municípios do estado do Paraná, entre outros o de Guairá, iniciaram um processo de discussão política sobre a distribuição de recursos, em face da política ambiental. Esses prefeitos queriam encontrar uma fórmula para atrair investimentos e recursos para os territórios municipais. Entretanto, devido às limitações de uso do solo pelo estabelecimento de unidades de conservação (UC) e preservação de mananciais para abastecimento de municípios vizinhos, estavam impedidos de patrocinar ou favorecer a instalação de atividades econômicas tradicionais (LOUREIRO, 2002).

Os prefeitos municipais reivindicavam uma compensação financeira pela limitação do uso do solo. Neste processo, que, segundo Loureiro (2001), foi mediatizado pela Assembléia Legislativa, verificou-se que a CRFB, ao permitir que $\frac{1}{4}$ - 25% (vinte e cinco pontos porcentuais) - podem ser distribuídos aos municípios por outros critérios, possibilitava a criação de um modelo que pudesse compensar as limitações de uso do território dos municípios.

O estado do Paraná, então, introduziu um critério ecológico na distribuição do ICMS: primeiro na Constituição Estadual no ano de 1989; em seguida, o dispositivo constitucional foi regulado através da Lei Complementar Estadual nº 59, em 1991. A lei do ICMS ecológico orienta que:

- a) devem receber recursos do ICMS ecológico os municípios com unidades de conservação ambiental ou que sejam diretamente influenciados por elas e Mananciais de Abastecimento público;
- b) entende-se que unidades de conservação são áreas de preservação ambiental, estações ecológicas, parques, reservas florestais, florestas, hortos florestais, áreas de relevante interesse de leis ou decretos federais, estaduais ou municipais, de propriedade pública ou privada;

- c) devem ser beneficiados pelo critério de Mananciais de Abastecimento os municípios que abrigarem em seus territórios parte ou o todo de Mananciais de Abastecimento para municípios vizinhos;
- d) do volume total de recursos a serem repassados aos municípios, estes devem ser divididos em 50% (cinquenta por cento) para o Projeto referente a Unidades de Conservação e os outros 50% (cinquenta por cento) para o Projeto Manancial de Abastecimento;
- e) a objetivação dos parâmetros técnicos será estabelecida pela entidade estadual responsável pelo gerenciamento dos recursos hídricos e meio ambiente, que deverá fazer o cálculo dos percentuais a que os municípios têm direito anualmente.

O Executivo estadual cuidou de regulamentar a Lei do ICMS ecológico por Decreto Estadual, e também pormenorizou sua aplicação por intermédio de normas regulamentares, portarias, por exemplo, do Instituto Ambiental do Paraná, responsável pela execução dessa política pública.

O ICMS ecológico do estado do Paraná observa dois critérios básicos: a) conservação da biodiversidade; b) e conservação dos mananciais de abastecimento para municípios vizinhos (PARANÁ, 2004). Para o estabelecimento dos percentuais a que os municípios possuem direito a receber - referente a receita tributária do ICMS que lhes devem ser destinados - foram estabelecidas uma dimensão quantitativa e outra qualitativa. Segundo Loureiro (2005, p. 3):

A quantitativa leva em conta a superfície da área protegida na relação com a superfície total do município onde estiver contida. Esta relação é corrigida por um multiplicador que caracteriza o nível de restrição de uso da área protegida notadamente a categoria de manejo de Unidade de Conservação. A qualitativa considera, além de aspectos relacionados à existência de espécies da flora e fauna, insumos necessários disponibilizados à área protegida, visando à manutenção e melhoria do seu processo de gestão.

Para Campos (2000), no caso paranaense, o critério qualitativo de aferição das unidades de conservação pode aumentar, manter-se ou diminuir, o que resultaria em aumento, manutenção ou redução do percentual de participação nas receitas tributárias distribuídas com fundamento no ICMS ecológico. “A afetação negativa da unidade de conservação, [...] exclui o crédito

do ICMS, até que cessem as causas e os danos sejam reparados.” (CAMPOS, 2000, p. 6).

As UC paranaenses, públicas dos três níveis (federal, estadual, municipal) ou particulares, devem ser cadastradas junto ao Instituto Ambiental do Paraná (IAP). Os municípios devem requerer o cadastramento das UC que criarem.

A tabela 2 mostra a diferença de distribuição antes e depois da instalação da política pública de distribuição de receitas tributárias do ICMS no estado do Paraná. Verificamos que os 5 (cinco) pontos percentuais que compõem o critério ambiental foram retirados do valor adicionado fiscal, o que corresponde à aplicação do princípio do poluidor-pagador. Ou seja, retiram-se recursos financeiros de municípios dinâmicos economicamente, que em tese são também os mais poluidores, para repassá-los, em caráter de compensação, aos municípios que conservam o meio ambiente. Como mostra a tabela de distribuição das receitas tributárias do ICMS e percentuais abaixo.

Tabela 2 - Distribuição das receitas tributárias do ICMS

Crítérios	Antes do ICMS ecológico	Depois do ICMS ecológico
Valor adicionado fiscal	80%	75%
Valor da produção agropecuária	8%	8%
População do município	6%	6%
Área do município	2%	2%
Divisão igualitária	2%	2%
Número de propriedades rurais	2%	2%
Ambiental (50% distribuídos para municípios com unidades de conservação e 50% para aqueles que possuem áreas protetoras de mananciais de abastecimento.	-	5%
Total	100%	100%

Fonte: adaptado de Loureiro,2000.

Após 10 (dez) anos de implantação do ICMS ecológico no Paraná os resultados parecem consideráveis. A tabela 3 demonstra o significativo aumento do número de unidades de conservação municipais - 2.585,45% (dois mil, quinhentos e oitenta e cinco pontos percentuais). Os municípios paranaenses compreenderam a necessidade de preservação ambiental aliada à obtenção de recursos para investimentos no município (MEDEIROS, 2000). É a aplicação do princípio do protetor-recebedor colocada em prática.

O incremento das unidades de conservação estaduais também é significativo, 718,05% (setecentos e dezoito pontos percentuais), e demonstra que a política de distribuição das receitas tributárias do ICMS ecológico também acompanhou uma política ambiental que protegesse a biodiversidade paranaense.

A Tabela 3 apresenta a evolução da distribuição do ICMS Ecológico no Estado do Paraná. É perceptível o aumento do espaço protegido por Unidades de Conservação municipais após a instituição da distribuição dos recursos fiscais por intermédio do quesito ecológico:

Tabela 3 - Evolução da superfície das UC e outras áreas protegidas até 1991 e de 1992 até agosto de 2007 (em hectares) registradas para efeito de crédito de ICMS ecológico.

Áreas protegidas	Até 1991	Até agosto de 2007	(%) Incremento
Unidades de conservação federais	584.622,98	714.913,10	22,29
Unidades de conservação estaduais	118.163,59	966.639,05	718,05
Unidades de conservação municipais	8.485,50	227.873,81	2.585,45
Terras indígenas	81.500,74	83.245,44	2,14
RPPN	0,0	37.449,27	0,0
Faxinais (comunidade tradicional)	0,0	16.697,73	0,0
Áreas de preservação permanente – APP	0,0	17.107,69	0,0
Reserva legal – RL	0,0	16.637,73	0,0
Sítios especiais SE	0,0	1.101,62	0,0
Outras florestas de conexão – OFC	0,0	3.245,62	0,0
Total	792.772,81	2.084.911,06	162,99

Fonte: IAP/DIBAP-ICMS ecológico por biodiversidade (não publicado).

Notas: (1) A par da utilização do ICMS ecológico como argumento para criação das unidades de conservação federais que visam proteger o bioma araucária, apenas a RVS dos Campos Gerais beneficiam os municípios, posto estar enquadradas nos critérios formais, qual seja estar em processo de planejamento e gestão; (2) Faxinais, comunidades tradicionais existentes no centro-sul do Paraná; (3) APP, RL, SE e OFC, apenas nos entornos de unidades de conservação e proteção integral, visando conectar fragmentos vegetais. Obs.: dados obtidos em entrevista com Wilson Loureiro em novembro de 2007.

Loureiro (2005) registra ainda outros resultados positivos com a implantação do ICMS ecológico, como por exemplo, a:

[...] inclusão do tema - áreas protegidas - na agenda comum e na dos administradores públicos: o ICMS ecológico amplia a discussão do tema, inclusive relacionando-o a reforma tributária e controle de gastos públicos. A divulgação e a conscientização têm crescido, em especial junto a prefeitos, gestores públicos, imprensa, escolas, classe média.

A instalação de uma estrutura burocrática nos executivos municipais, como por exemplo, secretaria municipal de meio ambiente, para atuar na manutenção das políticas de proteção ambiental e a melhoria na qualidade das UC municipais também são relatados por Loureiro (2005) e Campos (2000).

2.2.2 Estado de São Paulo

São Paulo foi o segundo estado a criar mecanismos de compensação pela distribuição das receitas tributárias do ICMS pelo uso restrito do espaço territorial dos municípios. O ICMS ecológico do estado de São Paulo foi criado com a aprovação da Lei Estadual nº 8.510/93.

O ICMS ecológico paulista distribui um percentual de 0,5% (meio por cento) das receitas tributárias do ICMS aos municípios com unidades de conservação em seus territórios e outros 0,5% (meio por cento), àqueles que tem reservatórios de água destinados a geração de energia elétrica. Loureiro (2002) entende que os 0,5% destinados a compensar às áreas inundadas também é um critério ecológico. Não se considera este critério como protetivo do meio ambiente, pois apenas compensa o município pela perda do espaço, sem incentivar a adoção de ações que visem a proteção ou recuperação ambiental. Somado ao fato da matriz hidráulica de geração de energia elétrica ser reconhecidamente impactante do meio ambiente, os municípios podem ser levados a aceitar a instalação dos reservatórios sem contestação.

A tabela 4 demonstra que o critério ambiental no estado de São Paulo foi introduzido pela redução do valor adicionado. Ao mesmo tempo, em que apenas 0,5% eram distribuídos às unidades de conservação, o índice área cultivada com 3%, com objetivo de favorecer a produção agrícola, contrapõem-se à política de preservação ambiental. Parece lógico que os municípios preferiram incentivar o aumento da área cultivada, do que a de unidades de conservação.

Tabela 4 – Critérios de distribuição das receitas tributárias do ICMS e percentuais antes e depois da introdução do critério ecológico no estado de São Paulo.

Critérios	Antes do ICMS ecológico	Depois do ICMS ecológico
Valor adicionado fiscal	80%	76%
População	13%	13%
Receita tributária própria	5%	5%
Divisão igualitária (cota fixa)	2%	2%
Reservatório de água para geração de energia	-	0,5%
Ecológico (espaços territorialmente protegidos.	-	0,5%
Área cultivada	-	3,0
Total	100%	100%

Fonte: adaptado de João, 2004.

O modelo implementado no estado de São Paulo não apresenta o componente qualitativo no cálculo do índice ecológico. Outro aspecto restritivo é que a legislação paulista considera, para efeitos da compensação do ICMS ecológico, somente os espaços protegidos sob jurisdição estadual. As unidades de conservação criadas pelos outros entes subnacionais não entram para o cálculo da compensação financeira. Assim, a legislação paulista prioriza o aspecto compensatório do imposto, sem acrescentar algum fator que incentive a preservação.

Para João (2004, p. 95), os valores repassados aos municípios do estado de São Paulo são “[...] tímidos e bem aquém do potencial do estado com maior percentual de participação no produto interno bruto – PIB - brasileiro, mostram que não houve evolução do instrumento no período”. Como o estado de São Paulo possui graves problemas ambientais, como por exemplo, poluição por indústrias, emissão de CO² pela quantidade de carros, desmatamento para agricultura de exportação (agronegócio), a falta de ampliação, ou evolução qualitativa, do ICMS ecológico, não permite antever resultados positivos com a sua implantação (JOÃO, 2004).

Os técnicos da Secretaria de Meio Ambiente do Estado de São Paulo (SEMA), com o apoio da Aliança para a Mata Atlântica, Conservação

Internacional, *The Nature Conservancy*, realizam um trabalho de convencimento junto às autoridades locais do executivo e do legislativo, para sensibilizá-las em um esforço para melhorar a legislação estadual, em especial para levar em consideração no cálculo da compensação financeira as unidades de conservação federais e municipais, além das UC particulares, como as Reservas Particulares do Patrimônio Nacional (RPPN). Porém, nenhum projeto que ampliasse o ICMS ecológico, apresentado no âmbito do legislativo estadual paulista, foi aprovado nos últimos dez anos (JOÃO, 2004).

2.2.3 Estado do Rio Grande do Sul

O Rio Grande do Sul aprovou, em 1997, a Lei nº 11.038, que criou seu ICMS ecológico (LOUREIRO, 2002). O sistema gaúcho também utiliza o critério de unidade de conservação, mas relaciona com o espaço territorial “área do município” e a área calculada do estado, onde se multiplica por 3 (três) as áreas de preservação ambiental e as áreas inundadas por barragens. O percentual distribuído foi estabelecido em 7%, o maior percentual isolado para o subcritério unidades de conservação entre os estados que adotam o sistema.

Em 2008 o ICMS ecológico no Rio Grande do Sul experimentou um avanço. O executivo propôs mudanças no inciso III, artigo 1º da Lei nº 11.038, para incluir as áreas de terras indígenas. A inclusão das terras indígenas no ICMS ecológico gaúcho decorreu da pressão das comunidades indígenas e não indígenas localizadas ao norte do estado. A nova redação do dispositivo legal, que levou o número 12.907/1998, ficou assim:

III - 7% (sete por cento) com base na relação percentual entre a área do município, multiplicando-se por 3 (três) as áreas de preservação ambiental, **as áreas de terras indígenas**¹⁶ e aquelas inundadas por barragens, exceto as localizadas nos municípios sedes das usinas hidrelétricas, e a área calculada do Estado, no último dia do ano civil a que se refere a apuração, informadas em quilômetros quadrados, pela Divisão de Geografia e Cartografia da Secretaria da Agricultura, Pecuária e Agronegócio; (Redação dada pela Lei nº 12.907/08).

¹⁶ Grifo nosso.

A exposição de motivos do governo gaúcho afirma que a proposta de inclusão das terras indígenas originou-se de reivindicação do município de Erval Seco, que abriga em sua área territorial a reserva indígena Guarita, na qual estão estabelecidos os grupos indígenas Guarani e Kaingang.

O governo gaúcho também reconheceu que na legislação já existente estão inseridas hoje tão-somente as áreas de preservação ambiental e aquelas inundadas por barragens. O que pretendeu o governo gaúcho foi

[...] oportunizar a orientação da construção dos corredores de biodiversidade, que pode ocorrer também por meio das terras e/ou reservas indígenas; e, embora o Estado já tenha sido contemplado com a normatização do ICMS ecológico, nada impede seu aperfeiçoamento, com a inclusão das áreas indígenas, propiciando uma considerável melhora de vida às populações originárias. (RIO GRANDE DO SUL, 2008)

Porém, a maior dificuldade para o avanço do ICMS ecológico no Rio Grande do Sul é a arrecadação proporcionada pelos extensos florestamentos com pinus, e o temor por parte dos administradores municipais em relação à possibilidade da diminuição de receitas do ICMS - em caso de redução dessa atividade econômica. As unidades de conservação representariam diminuição nos orçamentos desses municípios, portanto a “[...] atividade é considerada altamente desejável pelas autoridades locais [...]” (RIO GRANDE DO SUL, 2005).

2.2.4 Estado de Minas Gerais

O ICMS ecológico, em Minas Gerais, foi denominado de “Lei Robin Hood”, justamente pela prática de retirar recursos dos municípios mais ricos (ou dinâmicos economicamente, como se preferiu adotar nesta pesquisa) para repassá-los aos municípios mais pobres, ou com restrições ao uso de seu território para atividades econômicas tradicionais. Mas não só por isso, a Lei Estadual nº 12.040/95 tornou-se conhecida nacionalmente.

A legislação mineira consolidou e ampliou o ICMS ecológico, “[...] colocando em prática, além dos critérios “unidades de conservação” e “mananciais de abastecimento”, outros ligados ao saneamento ambiental, coleta e destinação final do lixo e patrimônio histórico” (LOUREIRO, 2002). Utilizou também critérios

sociais, como por exemplo, quantidade de alunos atendidos pela rede municipal de ensino.

Atualmente, no estado de Minas Gerais, a divisão de ICMS ecológico entre os municípios é estabelecido pela Lei nº 13.803/2000. Botelho (2007) afirma – de forma equivocada, segundo o que se analisa - que a implantação do ICMS ecológico em Minas Gerais ocorreu com a aprovação dessa lei, quando, na verdade, desde 1996 a Lei nº 12.040/95 já era vigente.

Na parte ambiental ocorreram modificações no critério de tratamento do lixo e do esgoto sanitário, mas também houve ampliação do percentual de 0,5% para 1,0%. A distribuição permaneceu com os mesmos critérios e segue a mesma linha de cálculo do ICMS ecológico do estado do Paraná:

VIII - meio ambiente: observado o seguinte:

a) parcela de, no máximo, 50% (cinquenta por cento) do total será distribuída aos municípios cujos sistemas de tratamento ou disposição final de lixo e de esgoto sanitário, com operação licenciada pelo órgão ambiental estadual, atendam, no mínimo, a, respectivamente, 70% (setenta por cento) e a 50% (cinquenta por cento) da população, sendo que o valor máximo a ser atribuído a cada município não excederá o respectivo investimento, estimado com base na população atendida e no custo médio “per capita”, fixado pelo Conselho Estadual de Política Ambiental - COPAM -, dos sistemas de aterro sanitário, usina de compostagem de lixo e estação de tratamento de esgotos sanitários, bem como aos que, comprovadamente, tenham implantado em seu território sistema de coleta seletiva de lixo; (Alínea com redação dada pelo art. 5º da Lei nº 13766, de 30/11/2000.)

b) o restante dos recursos será distribuído com base no Índice de Conservação do Município, calculado de acordo com o Anexo IV desta Lei, considerando-se as unidades de conservação estaduais, federais e particulares, bem como as unidades municipais que venham a ser cadastradas, observados os parâmetros e os procedimentos definidos pelo órgão ambiental estadual;

O subcritério Índice de Conservação (IC) refere-se às unidades de conservação e outras áreas protegidas e distribui 0,5% aos municípios. O cálculo do IC é administrado pelo Instituto Estadual de Florestas (IEF). A ponderação do ICMS ecológico mineiro considera: a) a área da unidade de conservação e da área protegida; b) a área do município; c) o fator de conservação, que é um valor fixo estabelecido pela Lei nº 13.803/00 que varia de 0,025 a 1; e d) o fator de qualidade, estabelecido pela Deliberação Normativa COPAM nº 86/2005, onde são definidos os parâmetros e procedimentos para avaliação qualitativa. O fator de qualidade varia de 0,1 a 1 (MINAS GERAIS, 2008).

Tabela 5 – Critérios de redistribuição do ICMS e percentuais antes e depois da introdução do critério ecológico no Estado de Minas Gerais

Critérios	Antes do ICMS ecológico (%)	Depois do ICMS ecológico (%)				
	1995	1996	1997	1998	1999	2000
Valor adicionado	93,96	88,04	83,45	79,48	79,55	79,6
Municípios mineradores	0,11	1,5	0,75	0,11	0,11	0,11
Divisão igualitária	5,5	5,5	5,5	5,5	5,5	5,5
Área do município	-	0,33	0,66	1,00	1,00	1,00
População do município	-	0,66	2,04	2,71	2,71	2,71
População dos 50 mais populosos	-	0,66	1,33	2,00	2,00	2,00
Educação	-	0,66	1,33	2,00	2,00	2,00
Área cultivada	-	0,33	0,66	1,00	1,00	1,00
Patrimônio cultural	-	0,33	0,66	1,00	1,00	1,00
Gasto com saúde	-	0,66	1,33	2,00	2,00	2,00
Receita própria	-	0,66	1,33	2,00	2,00	2,00
Ambiental (50% distribuídos para municípios com unidades de conservação e 50% para aqueles que possuem sistemas de tratamento de resíduos sólidos ou de esgotos sanitários que atendam uma determinada parcela da população).	-	0,33	0,66	1,00	1,00	1,00
Outros	0,43	0,34	0,30	0,20	0,13	0,06
Total	100	100	100	100	100	100

Fonte: adaptado de Bensusan; Freitas (2006).

O subcritério Índice de Saneamento Ambiental (ISA) é administrado pela Fundação Estadual de Meio Ambiente (FEAM). O cálculo considera: a) o número total de sistemas de saneamento habilitados; b) o tipo de empreendimento; c) a porcentagem da população atendida.

O ICMS ecológico mineiro exige ainda que as unidades de conservação sejam cadastradas no Cadastro Estadual de Unidades de Conservação e Saneamento Ambiental, atualizado trimestralmente. Resolução da Secretaria de Estado do Meio Ambiente, nº 318/2005, regulamenta as exigências e procedimentos de cadastro.

Segundo o consultor da Diretoria de Estudos Projetos e Zoneamento Ambiental (DPZON), da Secretaria de Estado de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável (SEMAD) de Minas Gerais, em informação prestada para o autor, o governo estadual percebeu em 2005 que os municípios estavam criando e cadastrando Área de Proteção Ambiental (APA), categoria de unidade de conservação estabelecida no Sistema Nacional de Unidade de Conservação (Lei 9.985/2000), sem nenhuma pesquisa e sem nenhum critério, visando apenas aumentar a participação percentual na distribuição do ICMS.

A Secretaria de Estado de Meio Ambiente elaborou a Resolução SEMAD318/05, em que estabeleceu novos critérios para o cadastramento de UC no estado e exigiu às unidades que já estavam cadastradas o recadastramento.

O efeito dessa medida foi a desarticulação da tentativa de burla ao sistema do ICMS ecológico, com a exclusão de várias UC do cadastro da SEMAD, o que acabou diminuindo a quota-parte do ICMS ecológico para os municípios. Para os municípios que executam políticas públicas de manutenção e preservação ambiental baseadas em unidades de conservação, a quota-parte do ICMS ecológico aumentou.

No mesmo ano, 2005, a SEMAD elaborou a Deliberação Normativa COPAM (DN), número 86/05, onde estabeleceu critérios de avaliação das unidades de conservação federais, estaduais e municipais. A avaliação é obrigatória e anual. O resultado interfere no cálculo e posterior repasse aos municípios da quota-parte do ICMS ecológico.

Atualmente, o Instituto Estadual de Florestas (IEF), através de uma portaria, proibiu o cadastramento de Área de Proteção Ambiental (APA) no estado. Não impede sua criação, apenas o cadastro para fins de receber ICMS. Esse não cadastramento de APA é temporário, mas ainda não está definido o prazo. Em uma

primeira análise essa conduta do órgão mineiro parece ser ilegal, pois não há autorização legal para o não cadastramento dessa espécie de UC.

2.2.5 Estado de Rondônia

Segundo Marcolino, Leal e Alves (2006), o estado de Rondônia criou o ICMS ecológico por intermédio da Lei Complementar nº 115/94, posteriormente alterada pela Lei Complementar nº 147/96. O executivo rondoniense regulamentou a matéria pelo Decreto Estadual nº 9787/01.

Em Rondônia, o ICMS ecológico foi implantado para “[...] auxiliar os municípios a manter áreas protegidas e estabelecidas em ecossistemas significativos do território estadual” (MARCOLINO; LEAL; ALVES, 2006, p. 06). A lei contempla as unidades de conservação das três esferas (federal, estadual e municipal), nas categorias de Estação Ecológica, Reserva Biológica, Parque, Monumento Natural, Área de Proteção Ambiental, Reserva Indígena, Floresta, Reserva Extrativista, terras indígenas e outras que venham a ser criadas no âmbito estadual.

Uma característica inovadora da lei rondoniense diz respeito à possibilidade da redução do ICMS ecológico nos municípios cujas unidades de conservação sofram invasões ou outros tipos de agressões, como, por exemplo, queimadas. Este fator comprometeria a administração municipal na manutenção e fiscalização das UC. Entretanto, o dispositivo legal inserido no parágrafo único, art. 5º da Lei nº 147/96, abaixo transcrito nunca foi regulamentado, pois os redutores não foram especificados na lei e nem no decreto que regulamenta o ICMS ecológico em Rondônia.

Parágrafo único – Serão aplicados redutores nos cálculos dos percentuais de participação dos municípios na repartição do Imposto sobre operações relativas à circulação de mercadorias e prestação de serviços de transporte interestadual e intermunicipal e de comunicação (ICMS), em função da comprovação de invasões ou explorações ilegais, repartindo-se o montante reduzido entre municípios cujas Unidades de Conservação estejam em acordo com a legislação ambiental.

O ICMS ecológico em Rondônia tem forte conteúdo compensatório. Resultou da diminuição dos percentuais da quota-parte dividida igualmente entre os

municípios que reduziu de 19% para 14%. Portanto, 5% são entregues aos municípios de acordo com o fator de preservação ambiental, proporcionais à ocupação territorial dos municípios com unidade de conservação. A tabela 6 demonstra a mudança:

Tabela 6 - Critérios de distribuição das receitas tributárias do ICMS e percentuais antes e depois da introdução do critério ecológico no Estado de Rondônia

Critérios	Antes do ICMS ecológico	Depois do ICMS ecológico
Valor adicionado fiscal	75%	75%
População	0,5%	0,5%
Divisão igualitária (partes iguais)	19%	14%
Ecológico (espaços territorialmente protegidos).	-	5%
Produção agrícola, pecuária e extrativista	5%	5%
Superfície territorial	0,5%	0,5
Total	100%	100%

Fonte: adaptado de Bensusan; Freitas (2006).

Registre-se que o cálculo para distribuição das cotas-partes do ICMS em Rondônia foi estabelecido pelo Manual do Fundo de Participação dos municípios, criado pela Secretaria Estadual de Finanças (SEFIN), e obedecia ao seguinte modelo matemático (MARCOLINO; LEAL; ALVES, 2006):

$$\frac{\text{Área de preservação ambiental do Município}}{\text{Área territorial total do município}} = \text{Relação percentual PA do Município (1)}$$

$$\frac{\text{Relação percentual PA do Município} \times 5,0\%}{\text{Soma Relação percentual PA dos Municípios (total do estado)}} = \text{Coeficiente de preservação ambiental(2)}$$

A formação do índice do município para distribuição do recurso tributário foi utilizada nos anos de 2002 até 2003. Para 2004, em função de um mandato de segurança impetrado pelo município de Guajará Mirim, por determinação da Justiça, a formação do índice para distribuição das receitas tributárias do ICMS pertencente aos municípios passou a ser feita por intermédio da equação (MARCOLINO; LEAL; ALVES, 2006):

$$\frac{\text{Unidade de preservação ambiental do município} \times 5,0 \%}{\text{Total das Unidades de Preservação do estado}} = \text{Coeficiente fator de Preservação (3)}$$

2.2.6 Estado de Mato Grosso do Sul

O Mato Grosso do Sul distribuía as receitas tributárias do ICMS por intermédio da Lei nº 57/91. Para inserir o ICMS ecológico nesse rateio, aprovou o critério ambiental, em 1994, por intermédio da Lei nº 077/94, ficando a norma jurídica em estado de latência até 2000, quando foi regulamentada pela Lei nº 2.193/00. Este imbróglio jurídico foi devido à expressão “na forma da lei” inserta justamente no inciso que definia o percentual e requisitos de repartição das receitas tributárias do ICMS com caráter ambiental. Transcreve-se o comando legal para melhor visualização do fato.

Art. 2º - Acrescenta-se, no mesmo artigo 1º, a alínea “f”, com a seguinte redação:

“f” - cinco por cento, **na forma da Lei**, para rateio entre os municípios que tenham parte de seu território integrando unidades de conservação ambiental, assim entendidas as estações ecológicas, parques, reservas florestais, florestas, hortos florestais, áreas de relevante interesse de leis e/ou decretos federais, estaduais ou municipais, de propriedade pública ou que sejam diretamente influenciado por elas, ou aqueles com mananciais de abastecimento público. (grifo nosso)

A lei sul-mato-grossense tratava de apenas dois critérios: um relativo aos mananciais e outro às unidades de conservação. Considerando que a absoluta maioria da captação de água no estado é feita de poços artesianos, foi possível compor os dois critérios de forma que fortalecessem as unidades de conservação.

A Lei nº 2.193/00 avançou em vários aspectos. Definiu, por exemplo, categorias de manejo de unidades de conservação e obriga que as UC devem se conformar com o Sistema Estadual de Unidades de Conservação. Incluiu as terras indígenas no cálculo da conservação ambiental, delegou competência para que o órgão ambiental do estado definisse os critérios técnicos para distribuição dos recursos e efetuasse os cálculos. Mas a principal inovação foi a definição de um programa de apoio aos municípios para que tivessem acesso aos benefícios da lei.

Mas apesar da Lei nº 2.193/00 definir um percentual de 5%, a implantação da distribuição dos recursos, por força da Lei nº 2.259/01, foi escalonada da seguinte forma: 2% em 2002, 3.5% em 2003 e 5% a partir de 2004.

Ainda em 2001 o Governo do Mato Grosso do Sul regulamentou a lei do ICMS ecológico, com a edição do Decreto Estadual nº 10.478/01. As principais medidas desse Decreto foram as definições:

- a) do que vem a ser unidades de conservação para efeito do ICMS ecológico;
- b) das categorias de manejo que beneficiarão os municípios, para evitar a criação indiscriminada de UC;
- c) dos subcritérios de densidade populacional e nível de consolidação jurídico-formal das terras indígenas;
- d) dos critérios para o município perca os recursos da cota parte ambiental, e o procedimento para fazê-lo;
- e) da avaliação qualitativa com a participação dos municípios nos processos de parceria na gestão das UC;

Recentemente, o Mato Grosso do Sul aprovou critério relativo à recuperação de áreas degradadas, mas este ainda não foi regulamentado. O ICMS ecológico possibilitou uma maior popularização do tema ambiental no estado e o aumento da superfície ocupada por unidades de conservação e áreas protegidas no Mato Grosso do Sul, em especial das RPPN, sendo este um dos resultados mais expressivos. A realização de justiça fiscal também é um dos pontos verificáveis onde pode-se constatar que o município mais pobre e com dificuldades de arrecadação, como Taquarussu, que experimentou um aumento de 273%, e o de Jateí com incremento de 197% nas receitas de distribuição do ICMS, podem desenvolver políticas públicas mais eficazes e próximas do cidadão.

Mas o ICMS ecológico em Mato Grosso do Sul pode continuar sua evolução. Em março deste ano uma nova proposta que amplia os critérios de distribuição do ICMS ecológico foi apresentada na Assembléia Legislativa.

O projeto de lei estabelece outros dois critérios ambientais, contemplando os municípios localizados na bacia do rio Paraguai e aqueles com um sistema de tratamento de resíduos sólidos.

2.2.7 Estado de Mato Grosso

O estado do Mato Grosso introduziu o critério ecológico na distribuição da quota-parte do ICMS aos municípios por intermédio da Lei Complementar nº 73, de 07 de dezembro de 2000, mas a vigência do critério ecológico foi postergada para o exercício financeiro de 2002. Aqui também o caráter compensatório pela restrição ao do uso do solo foi a principal justificativa para sua criação.

Posteriormente, a Lei Complementar nº 72/00 foi regulamentada por intermédio do Decreto Estadual nº 2.758, em 16 de julho de 2001, e implementada, segundo critério quantitativo, a partir do exercício fiscal de 2002

O ICMS ecológico no Mato Grosso utilizou dois critérios para composição dos índices de distribuição das receitas tributárias: a) Unidades de Conservação/ Territórios Indígenas (UC/TI), distribui 5% do ICMS pertencente aos municípios; b) Saneamento Ambiental, que distribuiria 2% do ICMS pertencente aos municípios, a partir do terceiro exercício de sua vigência (2004).

Registre-se, porém, que em janeiro de 2004, a Lei Complementar nº 157, redistribuiu valores, extinguiu critérios e criou novos para cálculo da composição dos Índices de participação dos municípios no ICMS. Nessas alterações foi extinto o critério Saneamento Ambiental e mantido o percentual de 5% para o critério unidades de conservação/ Territórios Indígenas -UC/TI. Em 2008, os critérios com os respectivos índices de distribuição do ICMS eram:

Tabela 7 – Critérios percentuais de distribuição das receitas tributárias do ICMS no Estado de Mato Grosso, Lei Complementar nº 157/04

Critérios	Percentuais
Valor adicionado fiscal	75%
População	4%
Receita Tributária Própria	4%
Ecológico (Unidade de conservação/terra indígena, mananciais)	5%
Coeficiente social ¹⁷	11%
Área do Município	1%
Total	100%

Fonte: adaptado de SEMA/MT (2008)

Atualmente 14 categorias de áreas protegidas podem receber o ICMS ecológico. São elas: reservas biológicas, estações ecológicas, parques, monumentos naturais, refúgios de vida silvestre, reservas particulares do patrimônio natural, florestas estaduais, reservas de fauna, terras indígenas, reservas extrativistas, área de relevante interesse ecológico, áreas de proteção ambiental, reservas de desenvolvimento sustentável e estradas-parque¹⁸. Ainda não há a implementação de critério qualitativo, apenas o fator de conservação com base na categoria da UC/TI.

Em 2008, 86 dos 141 municípios mato-grossenses possuem unidades de conservação e/ou terras indígenas. São 43 unidades de conservação estaduais, 23 federais e 45 municipais. Segundo a SEMA/MT (2008):

As unidades de conservação estaduais de uso sustentável ou de proteção integral – que são as Áreas de Proteção Ambiental (APA), Estações Ecológicas, Estradas Parque, Monumento Natural, Parques Estaduais, Refúgios, Reservas Extrativistas e Reservas Particulares - totalizam no Estado 2.934.070,21 hectares de áreas protegidas nos três biomas, Pantanal, Cerrado e Amazônia. Em relação às unidades de conservação federais a área protegida no Estado é de 2.028.557, 85 hectares e 695.397,30 hectares de unidades municipais.

¹⁷ De acordo com o art. 2º, inciso V - coeficiente social: 11% (onze por cento) correspondente à divisão deste percentual pela soma do inverso do IDH de todos os Municípios existentes no Estado de Mato Grosso em 31 de dezembro do ano anterior ao da apuração, multiplicado pelo inverso do IDH de cada Município;

¹⁸ Segundo a SEMA/MT (2008) o Decreto Estadual 2758/2001, definiu Estrada-Parque como uma unidade de conservação criada em áreas de domínio público ou privado, compreendendo as rodovias e suas margens de alto valor panorâmico, cultural ou recreativo.

O ICMS ecológico no Mato Grosso favoreceu diretamente 78 dos 139 municípios de Mato Grosso, no primeiro ano de aplicação. Posteriormente, outros municípios conseguiram cadastrar unidades de conservação para participarem do rateio pelo critério ecológico: em 2003 o município Sorriso; em 2004 os municípios de Novo São Joaquim, Nova Canãa do Norte e Itiquira; em 2005 os municípios de Alto Paraguai, Nova Bandeirantes, Nova Maringá e Planalto da Serra. Em 2007, 86 (oitenta e seis) municípios foram beneficiados diretamente pelo ICMS ecológico. Em apenas seis anos foram distribuídos 216 milhões de reais.

Ainda nesse período de existência, 36 novas áreas protegidas foram incluídas no cadastro de UC para o cálculo do ICMS ecológico, o que importa na criação de 6 seis novas UC ou TI por ano. Destas, seis eram terras indígenas; nove foram UC municipais; dez foram UC estaduais, e 11 foram UC federais (SEMA/MT, 2008).

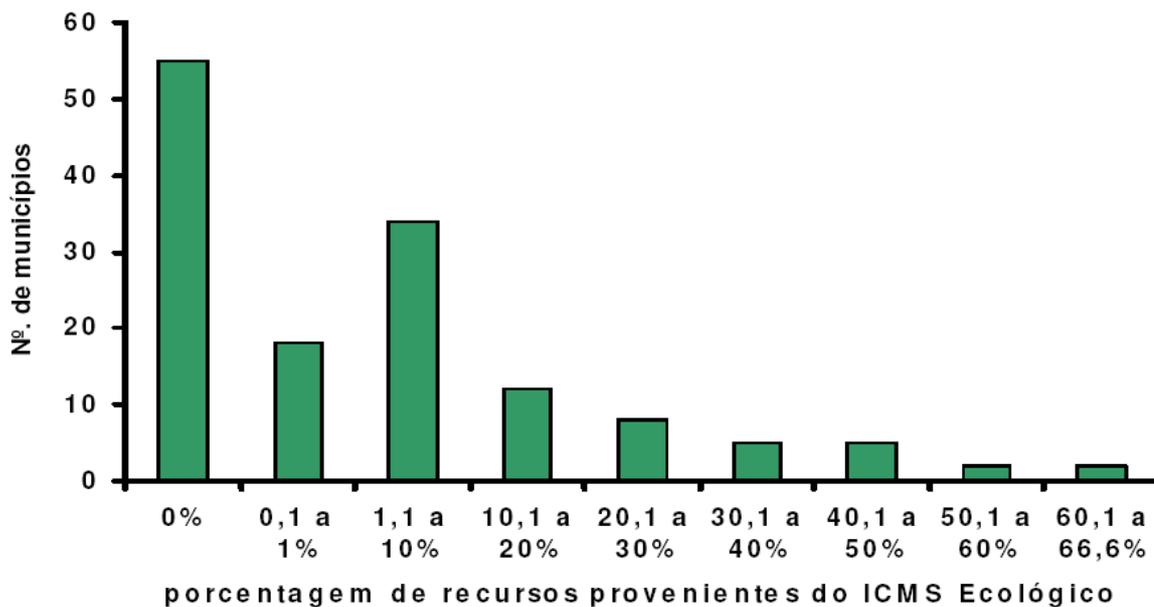
Mas a grande inovação na administração do ICMS ecológico em Mato Grosso é a democratização das informações sobre os recursos distribuídos e a forma de fazer o cálculo, disponíveis no sítio da SEMA/MT. Também foi produzida uma cartilha sobre o ICMS ecológico por biodiversidade. Contém informações importantes que servem de orientação às prefeituras sobre como implantar em seus territórios, unidades de conservação e como mantê-las. Traz ainda informações sobre os tipos de unidade de conservação que possibilitam o acesso ao incentivo e onde é possível obter informações sobre o assunto.

O ICMS ecológico em Mato Grosso adota a sistemática do Termo de Compromisso, que consiste na “[...] formalização de compromissos por parte das Prefeituras em relação à manutenção e melhoria da qualidade das unidades de conservação” (SEMA/MT, 2008, p. 10). A recomendação da cartilha do ICMS ecológico procura comprometer a gestão municipal na proteção do meio ambiente em troca de recursos financeiros. O trecho abaixo representa a análise exposta:

Estes compromissos [...] de maneira que possam beneficiar diretamente os próprios municípios, formando uma corrente: dinheiro recebido, pelo menos parte dele aplicado nas áreas [de conservação ou protegidas] ou no seu entorno, gerando conseqüentemente, melhoria da qualidade das áreas; aumentando, portanto, a possibilidade de angariar maiores recursos financeiros ao município. Na prática significa que quanto mais um município investir nos seus parques ou apoiar a gestão das unidades de conservação sob a responsabilidade de outros níveis do governo, maior será a chance de aumento no repasse financeiro. É fundamental salientar que a SEMA levará

em conta também, quando da reavaliação de qualquer unidade de conservação ou terra indígena, o comportamento ambiental do município como um todo. Esta avaliação é feita por meio da observação dos técnicos, entrevistas realizadas com ONGs e outros, além da verificação de evolução dos gastos municipais em funções, programas e subprogramas ligados à questão ambiental, conforme dados disponibilizados pelo Tribunal de Contas do Estado. (SEMA/MT, 2008, p. 10)

Parece que surtiu efeito, pois segundo os dados de 2008, 61,87% dos municípios do Mato Grosso recebem recursos do ICMS ecológico. De acordo com a Figura 2 para alguns municípios o ICMS ecológico é o principal critério de cálculo para composição dos Índices de Participação dos Municípios no ICMS e, conseqüentemente no Fundo de Participação dos municípios; enquanto que para 55 municípios, o ICMS não contribui atualmente com nenhuma parte do referido recurso. Para 18 municípios o ICMS ecológico representa menos de 1% do valor total do ICMS repassado. Para 34 municípios, o ICMS ecológico representa entre 1 a 10 % do valor total do ICMS repassado. Para 12 municípios, o ICMS ecológico representa entre 10,1 a 20 % do valor total do ICMS repassado. Para oito municípios, o ICMS ecológico representa entre 20,1 a 30 % do valor total do ICMS repassado. Para cinco municípios, o ICMS ecológico representa entre 30,1 a 40 % do valor total do ICMS. Para cinco municípios, o ICMS ecológico representa entre 40,1 a 50 % do valor total do ICMS repassado. Para dois municípios, o ICMS ecológico representa entre 50,1 a 60 % do valor total do ICMS repassado. Para dois municípios, o ICMS ecológico representa entre 60,1 a 67 % do valor total do ICMS repassado.



Fonte: SEMA/MT, 2008.

Figura 2. Recursos do ICMS ecológico

2.2.8 Estado de Pernambuco

No estado de Pernambuco o ICMS ecológico recebeu a denominação de “ICMS sócio-ambiental”. Criado Lei Estadual nº 11.899/2000, foi considerado por Barros (2008) “[...] um pagamento por serviços ambientais prestados por um determinado município em que a população total do estado reconhece a contribuição do município à qualidade ambiental”.

Os critérios ecológicos observados na legislação do estado de Pernambuco são: a) implantação de sistemas de tratamento de resíduos urbanos; e b) unidades de conservação. Segundo Barros (2006) “[...] estes critérios estão associados ao desempenho das gestões municipais relativos aos setores de educação e saúde e, também, objetiva o aumento da receita própria dos tributos municipais”.

Relata Barros (2006) que a criação do ICMS ecológico causou forte reação dos prefeitos do estado que pressionaram politicamente o poder executivo e o legislativo para que revogassem ou mudassem a lei. Cedendo à pressão política dos municípios que se consideravam prejudicados com a implantação dos critérios sócio-ambientais, o governo estadual encaminhou projeto de lei à Assembléia Legislativa, convertido na Lei nº 12.432/2003, onde foram reduzidos os valores

percentuais de cada critério de distribuição de ICMS. A Tabela 8 demonstra a situação antes e depois da aprovação dessa lei. Verifica-se que houve uma redução de 46,66% nos valores a serem transferidos aos municípios pelos critérios sócio-ambientais da lei atualmente em vigor.

Para Barros (2006) isto significou um retrocesso em termos de política ambiental, representado pela redução do percentual do critério tratamento de resíduos urbanos e os critérios sociais relacionados com a questão da saúde, da educação e da receita tributária própria dos municípios. Discordamos desta análise, pois os critérios de saúde, educação e receita tributária própria favorecem os municípios mais desenvolvidos e dinâmicos economicamente, em detrimento daqueles municípios com restrição ao uso do solo pela criação de unidades de conservação, como será visto no 3º capítulo.

Tabela 8 – Critérios de distribuição das receitas tributárias do ICMS e percentuais antes e depois das Leis nº 11.899 e 12.432 no Estado de Pernambuco

Critérios	LEI 11.899	LEI 12.432
Resíduos sólidos	5%	2%
Saúde	3%	2%
Unidades de Conservação	1%	1%
Educação	3%	2%
Receita tributária própria	3%	1%
Total	15%	8%

Fonte: Leis nº 11.899/2000 e 12.432/2003 do Estado de Pernambuco.¹⁹

Os recursos beneficiam municípios que utilizam sistemas de tratamento de resíduos urbanos, ou possuem unidades de conservação em seu território. Destinam 12% a aspectos sócio-ambientais a partir do ano de 2003, dos quais 1% destina-se aos municípios possuidores de unidades de conservação e 5% devem ser distribuídos de forma igualitária aos municípios com unidade de compostagem ou aterro sanitário controlado.

¹⁹ Critérios e índices estabelecidos nas Leis nº 11.899/2000 e 12.432/2003, do Estado de Pernambuco, a partir das quais foi elaborada a presente tabela.

2.2.9 Estado do Tocantins

Tocantins adotou o ICMS ecológico com a aprovação da Lei nº 1.323, de 04 de abril de 2002, regulamentada pelo Decreto Estadual nº 1.666/02 e por outros instrumentos normativos do Conselho Estadual do Meio-Ambiente (COEMA) e das instituições discriminadas na Lei.

Além dos critérios comumente usados em outros estados, a lei tocantinense utiliza outros, tais como: aprovação de legislação ambiental e dotação orçamentária que resultem na estruturação da Política Municipal do Meio Ambiente e da Agenda 21 local, controle de queimadas e combate a incêndios, os tradicionais critérios de promoção da conservação e do manejo dos solos, saneamento básico e conservação da água e coleta e destinação do lixo, também estão presentes.

Os critérios ambientais ocuparam espaço do valor adicionado fiscal, reduzido de 82,5%, em 2003, para 75% em 2007. Os critérios e percentuais utilizados para o repasse do ICMS ecológico foram implementados gradualmente, de forma progressiva, tratando os casos de diferentes formas buscando a isonomia, fazendo os ajustes necessários durante o processo de implantação (MARRA, 2005). A tabela abaixo demonstra a evolução dos percentuais em relação aos critérios de distribuição. Ressalte-se que o critério população experimentou uma diminuição de 0,5%.

Tabela 9 – Critérios de distribuição das receitas tributárias do ICMS e evolução dos percentuais da Lei nº 1323/02 no Estado do Tocantins

Critérios	2003	2004	2005	2006	2007
VALOR ADICIONADO	82,5%	80,2%	78,9%	75,6%	75%
Cota igual	9,0%	8,5%	8,0%	8,0	8,0%
Unidades de Conservação e terras Indígenas	1,0%	1,5%	2,0%	2,5%	3,5%
Área territorial	2,5%	2,4%	2,3%	2,2%	2,0%
Política Municipal do Meio Ambiente	0,5%	1,0%	1,5%	2,0%	2,0%
Controle e combate a queimadas	0,5%	1,5%	1,5%	2,0%	2,0
Saneamento básico, conservação de água e coleta e destinação do lixo	1,0%	1,5%	2,0%	3,5%	3,5%
Conservação e manejo do solo	0,5%	1,0%	1,5%	2,0%	2,0%
População	2,5%	2,4%	2,3%	2,2%	2,0%
Total	100%	100%	100%	100%	100%

Fonte: Lei nº 1323/02.²⁰

Estabeleceu-se uma fórmula para cada critério, pois os aspectos qualitativos e quantitativos são levados em consideração para formação dos índices de distribuição do ICMS.

Marra (2005) afirma que o estado do Tocantins foi o primeiro estado brasileiro a estabelecer critério de conservação dos solos no ICMS ecológico, tanto em relação ao solo urbano quanto o solo rural.

Analisando a afirmação em confronto com o previsto na legislação verifica-se que o subcritério de solo urbano considera a existência de planejamento adequado para o uso do solo combinado com o cumprimento da legislação de regência. O que parece ser uma novidade. Já o subcritério de solo rural, considera a superfície do solo cultivado com conservação e manejo adequado do solo. Estamos

²⁰ Critérios e índices estabelecidos na Lei nº 1323/02, a partir dos quais foi elaborada a presente tabela.

diante do critério de área utilizada para agricultura, com o adendo de se exigir plano de manejo. O que não se pode considerar como novidade.

Marra (2005, p. 19) também afirma que “O objetivo básico do ICMS ecológico tocantinense é incentivar os municípios, sempre na perspectiva da melhoria do ambiente e da qualidade de vida”.

De fato, a legislação do ICMS ecológico em Tocantins surpreende pela adoção de doze pontos percentuais (12 p.p) dos 25% que podem se destinados aos municípios por critérios distintos do valor adicionado fiscal. O que representa 48% dos recursos. Comparado com o percentual de 0,5% em São Paulo e 1% em Minas Gerais, Tocantins priorizou fortemente a adoção do ICMS ecológico como instrumento de política pública de proteção ao meio ambiente, como afirmou Marra (2005). A leitura do artigo 1º da Lei tocantinense esclarece a posição aqui assumida:

Art. 1º 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**²¹:

a) a conservação e o manejo do solo;

b) o saneamento básico;

c) a conservação da água;

d) a coleta e destinação do lixo.

É neste sentido que o presidente do Instituto Natureza Tocantins (NATURATINS), afirmou que o ICMS ecológico é uma das principais ferramentas de apoio à municipalização do meio ambiente no Tocantins. Segundo ele, os dez municípios que mais receberam recursos do ICMS ecológico foram os que, proporcionalmente, mais investiram na proteção ao meio ambiente. Para o ano de 2009 a previsão é distribuir cerca de R\$ 30 milhões para os 139 municípios do estado (NATURATINS, 2009).

²¹ Grifo nosso.

2.2.10 Estado do Piauí

O Piauí criou o ICMS ecológico por intermédio da Lei Ordinária nº 5.813, de 3 de dezembro de 2008, para vigor a partir de janeiro de 2009. A distribuição da quota-parte por município das receitas tributárias do ICMS será calculada a partir de um instituto denominado Selo Ambiental, que vem a ser um documento de certificação ambiental, dividido em três categorias, de acordo com critérios que quantificam as ações de preservação e educação ambiental, além de constituir um conselho municipal de meio ambiente e combater as poluições atmosférica, sonora e visual. A lei piauiense determina que o município deva conquistar o selo ambiental, para receber o prêmio dos recursos do ICMS.

O Piauí também escalonou a aplicação dos percentuais do ICMS ecológico no tempo, começando com 1,5% no primeiro ano, 3% no segundo até chegar a 5% no terceiro ano de implantação, isto é, em 2011. O intrincado ICMS ecológico piauiense estabelece três níveis de padrões ambientais. A tabela 10 demonstra estes 9 (nove) requisitos, de acordo com a Lei nº 5.813/0/8.

O nível A de gestão ambiental exige estar o município de acordo com os padrões de desenvolvimento sustentável e conservação da biodiversidade e dos recursos naturais, aproximando-se do que seria ideal, de providências para solução de pelo menos 6 (seis) requisitos, indicados na tabela 10.

O nível B significa que o município está caminhando para uma gestão ambiental adequada, já tendo regulamentado e estando em funcionamento, pelo menos quatro dos requisitos indicados na tabela 10 - mas ainda existem problemas a serem solucionados. Para o nível C foi estabelecido que o município ainda dê os primeiros passos para implantar uma política ambiental adequada, que garanta seu desenvolvimento sustentável, com cumprimento de pelo menos três dos requisitos indicados na tabela 10.

Tabela 10 – Padrão de desenvolvimento sustentável e conservação da biodiversidade e dos recursos naturais no ICMS ecológico no Estado do Piauí

a) ações de gerenciamento de resíduos sólidos, inclusive lixo hospitalar – coleta, transporte, tratamento e destinação dos resíduos sólidos – aterro sanitário, incineração, reciclagem e compostagem;	d) redução do risco de queimadas, conservação do solo, da água e da biodiversidade;	g) edificações irregulares – inadequação às normas de uso e ocupação do solo;
b) ações efetivas de educação ambiental, na zona urbana e rural, nas escolas e grupos da sociedade organizada;	e) proteção de mananciais de abastecimento público;	h) disposições legais sobre unidades de conservação ambiental – comunidades indígenas, estações ecológicas, parques, reservas florestais, hortos florestais, áreas de relevante interesse de leis ou decretos federais, estaduais ou municipais, existentes no município;
c) redução do desmatamento, recuperação de áreas degradadas – reflorestamento;	f) identificação de fontes de poluição atmosférica, sonora e visual, procurando minimizá-las;	i) elaboração de legislação sobre a política municipal de meio ambiente, obedecidas as peculiaridades locais, respeitadas a legislação federal e estadual sobre o assunto.

Fonte: alíneas do inciso I, § 2º do artigo 1º da Lei nº 5.813/08.²²

2.2.11 Estado do Ceará

O estado do Ceará instituiu o ICMS ecológico, com o nome de ICMS Ambiental, através da Lei nº 14.023, de 17.12.07, que distribui 2% em função do Índice Municipal de Qualidade do Meio Ambiente de cada município. O critério para formação desse índice foi estabelecido pelo Decreto nº 29.306, DE 05 DE JUNHO DE 2008.

O art. 16 do Decreto nº 29.306/2008 determinou que a apuração do Índice Municipal de Qualidade do Meio Ambiente (IQM), de um município pode

²² Critérios estabelecidos no inciso I, § 2º do artigo 1º da Lei nº 5.813/08 a partir dos quais foi elaborada a presente tabela.

assumir os seguintes valores: a) IQM igual a 1 se existe, no município, Sistema de Gerenciamento Integrado de Resíduos Sólidos Urbanos aprovado pelo Conselho de Políticas e Gestão do Meio Ambiente/SEMACE; e b) IQM igual a 0 se não existe, no município, Sistema de Gerenciamento Integrado de Resíduos Sólidos Urbanos aprovado pelo Conselho de Políticas e Gestão do Meio Ambiente da Superintendência do Meio Ambiente do Ceará (SEMACE). A vigência do percentual do ICMS Ambiental entrou em vigor em janeiro de 2009, por força do artigo 5º da Lei nº 14.023/07.

O Decreto Estadual estabeleceu um único critério, deixando de lado as unidades de conservação, como indicador de boa gestão ambiental. Apenas esse critério, destinação final adequada dos resíduos, por meio do Sistema de Gerenciamento Integrado de Resíduos Sólidos Urbanos, desde que aprovado na SEMACE. Nesse contexto, a preocupação do governo cearense era incentivar a questão da coleta seletiva do lixo nas praias, rios, lagos e lagoas que estão inseridas, ou próximas, às unidades de conservação, considerando em conjunto seus diversos aspectos, como por exemplo: a coleta do lixo; a sua disposição final e os eventuais danos ecológicos; a questão social representada pelos “catadores” e a questão sanitária. Na maioria dos municípios cearenses, além de o serviço de coleta ser insuficiente, o destino final do lixo é inadequado (CEARÁ, 2008).

Esses objetivos parecem amoldar-se às necessidades econômicas do governo do Ceará, em especial a potencialização da questão turística, mas sem levar em conta, de forma principal, a preservação do meio ambiente. Em outras palavras, o meio ambiente é meio para o fim de manutenção de produtos turísticos, principal setor econômico do Ceará.

A proposta que era discutida, e inclusive mediada pela Assembléia Legislativa do Ceará, era muito mais avançada e trazia a proteção do meio ambiente como eixo principal. Hempel (2005) informa que a proposta era delineada da seguinte forma:

- I. 1,9% (um vírgula nove por cento) para aqueles municípios que foram agraciados pelo Selo Município Verde, estabelecido pela Lei estadual no 13.304/2003 e pelo Decreto estadual no 27.073/2003, na seguinte distribuição por categorias:
 - a) Categoria A: 0,90% (zero vírgula noventa por cento);
 - b) Categoria B: 0,60% (zero vírgula sessenta por cento);
 - c) Categoria C: 0,40% (zero vírgula quarenta por cento),

- II. 0,20% (zero vírgula vinte por cento) para a existência de ações de gerenciamento de Resíduos Sólidos;
- III. 0,20% (zero vírgula vinte por cento) para a existência de ações de Educação Ambiental;
- IV. 0,20% (zero vírgula vinte por cento) para a existência de Unidades de Conservação.

A proposta discutida exaustivamente em seminários, audiências públicas “transversalizava” o ICMS ecológico com o programa Selo Município Verde, do governo do Ceará, além de adotar o critério clássico de unidades de conservação.

2.2.12 Estado do Rio de Janeiro

O estado do Rio de Janeiro aprovou a Lei nº 5.100/2007, do ICMS ecológico, em outubro de 2007, para entrar em vigência apenas em 2009. Calcula-se que o repasse anual para as prefeituras que investirem na manutenção de florestas, de fontes de água e no tratamento de lixo alcançará R\$ 100 milhões, em 2011 (RIO DE JANEIRO, 2009). O estado denomina a legislação de ICMS verde.

Pela legislação anterior do ICMS, os 25% arrecadados pelo governo estadual do Rio de Janeiro pertencentes aos municípios eram distribuídos pelos critérios tradicionais, como o número de habitantes e a área territorial.

O critério ecológico será incorporado a essa distribuição, tornando-se um dos seis índices estabelecidos para o cálculo da quota-parte do imposto, no percentual de 2,5% do valor do ICMS distribuído aos municípios. O Rio de Janeiro adotou, ainda, escalonamento temporal. O percentual aumentará gradativamente: 1% em 2009; 1,8% em 2010; e, finalmente, 2,5% no exercício fiscal de 2011.

Para a inclusão de dados ambientais entre os critérios de distribuição do ICMS, serão proporcionalmente redimensionados os índices percentuais de população, de área e de receita própria dos municípios. Dependendo do tipo de política que adotar em prol do meio ambiente, o município terá direito a maior repasse do imposto.

O índice de repasse da quota-parte do ICMS ecológico (1/4 de acordo com o art. 158, II da CRFB) será formado com: 45% para unidades de conservação; 30% para qualidade da água; e 25% para a administração dos resíduos sólidos. As

prefeituras que criarem suas próprias unidades de conservação terão direito a 20% dos 45% destinados à manutenção de áreas protegidas (RIO DE JANEIRO, 2009).

O Rio de Janeiro criou o Índice Final de Conservação Ambiental (IFCA), que indica o percentual do ICMS ecológico que cabe a cada município, formado por seis (6) sub-índices temáticos, com pesos diferenciados. A Tabela 11 mostra os estes sub-índices, os respectivos pesos e as variáveis para sua construção.

Tabela 11 – Critérios do índice final de conservação ambiental IFCA do Estado do Rio de Janeiro

Sub-índices temáticos	Peso	Variáveis para construção dos sub-índices temáticos
Tratamento de esgoto (ite),	20%	São considerados o percentual da população urbana atendida pelo sistema de tratamento de esgoto e o <u>nível de tratamento</u> – primário (peso: 1), secundário, emissário submarino e estação de tratamento de rio (peso: 2), e terciário (peso: 4).
Destinação de lixo (idl)	20%	É avaliado o local onde o lixo é depositado. Vazadouro/ lixão não recebe nada (peso: 0). Aterros controlados somente se houver tratamento do percolado (peso: 1), se também for feita captação e queima dos gases recebe peso: 1,5. Os aterros sanitários licenciados são os grandes beneficiados. Iniciam a contagem com peso: 3 e adicionam 1 ponto para cada um dos seguintes itens: vida útil do aterro superior a 5 anos, tratamento avançado de percolado, captação e queima de gases, e geração de energia. caso se trate de consórcio intermunicipal, o município-sede acrescenta mais 1 ponto na sua avaliação. Também são beneficiados municípios que realizam <u>reciclagem</u> de, pelo menos, 10% do total de resíduos sólidos urbanos gerados em seu território, com a adição de 1 ponto na sua avaliação.
Rremediação de vazadouros (irv) (conhecido como lixão)	5%	Municípios que possuam vazadouros remediados recebem peso 2, se fizer captação e queima de gases recebe peso 3. municípios que estão tomando medidas concretas para a completa remediação de seus vazadouros recebem peso 1.
Mananciais de abastecimento (irma)	10%	É considerada a área de drenagem do município em relação à área de drenagem total da bacia com captação para abastecimento público de municípios localizados fora da bacia.
Áreas protegidas - todas as unidades de conservação – uc (iap),	36%	É considerada a parcela da área municipal ocupada por unidades de conservação (conforme lei federal nº 9.985 – lei do snuc), a categoria de manejo da uc, um fator de conservação e um fator de implementação.
Áreas protegidas municipais - apenas as ucs municipais (iapm)	9%	É considerada a parcela da área municipal ocupada por unidades de conservação (conforme lei federal nº 9.985 – lei do snuc), a categoria de manejo da uc, um fator de conservação e um fator de implementação.

Fonte: Lei nº 5.100/2007.²³

²³ Critérios e percentuais definidos na Lei nº5.100/07, a partir dos quais foi elaborada a presente tabela.

Esses sub-índices temáticos possuem uma fórmula matemática cada, onde se pondera e/ou somam-se indicadores. Após o cálculo do valor dos sub-índices temáticos do município estes são comparados aos sub-índices dos outros municípios, sendo transformados em sub-índice temático relativo através da divisão do valor encontrado para o município pela soma dos índices de todos os municípios do estado. A única exceção é a realizada no índice de mananciais de abastecimento cuja fórmula já indica o próprio índice relativo (RIO DE JANEIRO, 2009).

Após a obtenção dos sub-índices temáticos relativos do município, estes são inseridos na fórmula indicada abaixo, gerando, finalmente, o Índice Final de Conservação Ambiental do Município, que indica o percentual do ICMS ecológico que cabe ao município:

$$\text{IFCA (\%)} = (10 \times \text{IrMA}) + (20 \times \text{IrTE}) + (20 \times \text{IrDL}) + (5 \times \text{IrRV}) + (36 \times \text{IrAP}) + (9 \times \text{IrAPM}) \quad (4)$$

O Índice Final de Conservação Ambiental (IFCA) deve ser calculado anualmente, permitindo que os municípios invistam em conservação ambiental para aumentar a quota-parte na arrecadação de ICMS.

O ICMS ecológico, ou verde, como preferem as autoridades fluminenses, incorpora também critério de preservação da água e pelo tratamento do lixo, o que me parece uma importante tendência, em especial para manutenção dos mananciais de água potável.

2.2.13 Estado do Amapá

O Amapá aprovou o ICMS ecológico com o advento da Lei Estadual nº 322, de 23 de dezembro de 1996, no contexto de uma reforma nos critérios de rateio do ICMS, como fez o estado de Minas Gerais. O capítulo 3º desta pesquisa analisa pormenorizadamente esse tema. O percentual da Lei amapaense é de 1,4 pontos percentuais, dos 25 pontos percentuais (p.p) possíveis de serem distribuídos por critérios diferentes do VAF.

2.3 CRITÉRIOS ECOLÓGICOS DE DISTRIBUIÇÃO DO ICMS - CONSOLIDAÇÃO

A tabela 12 mostra os treze (13) estados que já possuem legislações aprovadas e em vigência até janeiro de 2009, os percentuais aplicados à questão ecológica, apontando os critérios definidos por esses estados em relação à biodiversidade (unidades de conservação, terras indígenas, comunidades tradicionais e outras áreas especialmente protegidas) e outros critérios ambientais. O formato desta tabela tem sido utilizado sistematicamente em todos os trabalhos sobre ICMS ecológico lidos nessa pesquisa.

Tabela 12 – Estados brasileiros com ICMS ecológico implementado até 2009, percentuais de repasse e critérios

Estado	Ano	Unidades de conservação, terras indígenas e outras áreas protegidas (%)	Outros critérios ambientais (%)
Paraná	1991	2,5	2,5
São Paulo	1993	0,5	---
Minas Gerais	1995	0,5	0,5
Rondônia	1996	5,0	---
Amapá	1996	1,4	---
Rio Grande do Sul*	1998	7,0	---
Mato Grosso	2001	5,0	2,0
Mato Grosso do Sul	2001	5,0	---
Pernambuco	2001	1,0	5,0
Tocantins	2002	3,5	9,5
Piauí	2009	1,5**	---
Ceará	2009	1,0	1,0
Rio de Janeiro	2009	0,45***	0,55

Fonte: adaptado de Loureiro (2002), João (2004) e Bensusan; Freitas (2006). * A Legislação do Rio Grande do Sul prevê que se multiplique por três a superfície territorial do município que contenha unidade de conservação. **O Piauí adotou escalonamento dos percentuais. Em 2009, 1,5%, 2010, 3% e 2011, 5%; *** O Rio de Janeiro também escalonou a implantação dos percentuais do critério ecológico da seguinte forma: em 2009, 1,0%, em 2010, 1,8% e em 2011, 2,5%.

Entretanto, uma visualização mais completa do ICMS ecológico exige uma tabela mais analítica, ou mais pormenorizada, principalmente pela diversidade de critérios que os estados vêm adotando e denominando de ecológicos, ambientais ou verdes. A tabela abaixo pormenoriza os critérios ambientais e melhora a visualização, em especial dos demais critérios. Percebe-se um avanço quando os estados do Tocantins e do Rio de Janeiro implantam o ICMS ecológico acrescentando o critério proteção dos mananciais e recursos hídricos, uma dos maiores problemas ambientais atuais, que é o fornecimento de água potável à população.

Tabela 13 – ICMS ecológico nos Estados Brasileiros e os Critérios de Redistribuição

Estado	Ano	Critérios ambientais	Percentuais
Paraná	1991	Unidades de Conservação Ambiental	2,5
		Mananciais de abastecimento público de águas	2,5
São Paulo	1993	Unidades de Conservação Ambiental	0,5
		Reservatórios de água destinados à geração de en. elétrica	0,5
Minas Gerais	1995	Unidades de Conservação Ambiental	0,5
		Sistema de tratamento de lixo e/ou esgoto sanitário	0,5
Rondônia	1996	Unidades de Conservação Ambiental	5,0
Amapá	1996	Unidades de Conservação Ambiental	1,4
Rio Grande do Sul	1998	Unidades de Conservação Ambiental *	7,0
Mato Grosso	2001	Unidades de Conservação Ambiental e Terras Indígenas	5,0
Mato Grosso do Sul	2001	Unidades de Conservação Ambiental, Terras Indígenas, mananciais **	5,0
Pernambuco	2001	Unidades de Conservação Ambiental	1,0
		Destinação de resíduos sólidos	2,0
Tocantins	2003	Unidades de Conservação Ambiental e Terras Indígenas	3,5
		Política Municipal de Meio Ambiente 1,5%	2,0
		Controle e combate a queimadas 1,5%	2,0
		Conservação dos solos 1,5%	2,0
		Saneamento básico, conservação de água e coleta e destinação do lixo	3,5
Piauí	2009	Selo Ambiental – com três níveis de qualidade***	1,5****
Ceará	2009	Índice de qualidade do meio ambiente	2,0
Rio de Janeiro	2009	Índice final de conservação ambiental do município dividido em 3 subcritérios:	---
		Unidades de Conservação Ambiental	0,45
		qualidade da água	0,35
		administração dos resíduos sólidos.	0,25

Fonte: adaptado das legislações estaduais e Hempel et al, 2006, sem paginação, *inclui neste critério as áreas inundadas por barragens;** o Mato Grosso do Sul aprovou critério relativo à recuperação de áreas degradadas, mas este ainda não foi regulamentado; *** ver tabela 10 para descrição dos itens de qualidade ambiental no Estado do Piauí; **** índice para 2009;

Constatamos que o critério de unidade de conservação ainda é o mais utilizado em quase todos os estados. No entanto, deve ser ressaltado também os baixos percentuais que são exercitados por São Paulo e Minas Gerais - estados importantes do ponto de vista econômico, pois representam parcela significativa do PIB nacional.

Não obstante, devemos consignar o positivo registro da evolução no manejo dos critérios, em especial a adoção do *item* preservação dos mananciais de água potável. Apesar do Paraná já o ter previsto em 1991, dos estados que seguiram o exemplo do ICMS ecológico, apenas os estados do Mato Grosso do Sul, do Tocantins e do Rio de Janeiro adotaram o critério de distribuição por proteção de mananciais - os demais estados não o fizeram.

CAPÍTULO 3. ANÁLISE DO ICMS ECOLÓGICO NO AMAPÁ

3.1 ICMS ECOLÓGICO - LEI ESTADUAL Nº 0322/1996

No estado do Amapá o ICMS ecológico foi instituído no dia 23 (vinte e três) do mês de dezembro do ano de 1996 (mil novecentos e noventa e seis), com a publicação, no Diário Oficial do Estado, nº 1469, da Lei Estadual nº 322/1996, que dispõe sobre a distribuição da parcela da receita do produto da arrecadação dos impostos estaduais.

A previsão em lei é uma imposição do princípio da legalidade, visto que a própria CRFB exige este instrumento para veicular as regras de repartição das receitas tributárias do ICMS por outros critérios - diferentes do valor agregado fiscal.

A Lei nº 322/1996 modificou a Lei nº 119/93, que regulava até então a distribuição da quota-parte do ICMS pertencente aos municípios. Ao comparar as duas leis verificamos que o percentual do critério ambiental, assim como os critérios sociais, adveio da diminuição dos percentuais relacionados à população e à área territorial, que deixou de existir, e da participação igualitária, que se confunde com a cota mínima. Os dez critérios utilizados pela lei amapaense foram copiados da Lei de ICMS ecológico do estado de Minas Gerais, conhecida como Lei Hobin Hood, inclusive os anexos.

A Tabela 14 apresenta os dez critérios de distribuição do ICMS antes e depois da introdução do ICMS ecológico no Amapá

Tabela 14 – Critérios de distribuição das receitas tributárias do ICMS e percentuais antes e depois da introdução do critério ecológico no Estado do Amapá, referentes ao ¼ sobre a arrecadação do ICMS previsto no inciso II do art. 158 da CRFB.

Critérios	Antes do ICMS ecológico	Depois do ICMS ecológico*	Critério constitucional
Valor adicionado fiscal	75%	75%	¾
População do município	12%	2,6%	¼
População dos 3 (municípios) mais populosos	-	2,3725%	
Educação	-	2,6%	
Patrimônio Cultural	-	1,4%	
Meio Ambiente (municípios com unidades de conservação).	-	1,4%	
Gastos com saúde	-	2,6%	
Receita Própria	-	2,6%	
Cota mínima (partes iguais)	10%	6,99%	
Área territorial	3%	-	
Total	100%	100%	

Fonte: Leis nº 322/1996, Lei nº 119/93.²⁴

Também a Lei de ICMS ecológico no Amapá escalonou no tempo os índices de distribuição dos novos critérios, a exemplo do que fez os estados de Minas Gerais, Mato Grosso do Sul, Piauí e Rio de Janeiro. O anexo I da Lei 322/1996 demonstra o escalonamento e os índices com aproximação de quatro (4) casas decimais:

²⁴ Critérios e percentuais estabelecidos nas leis nº 322/1996, Lei nº 119/93, a partir dos quais foi elaborada a presente tabela.

Tabela 15 – Escalonamento da aplicação dos índices de distribuição do ICMS pertencente aos Municípios do Amapá (Anexo I da Lei nº 0322/1996 de 23 de dezembro de 1996 - a que se refere o inciso II do Art. 2º)

Item	Critério de distribuição	1998	1999	2000	2001	2002
01	Área Geográfica	1,1375	1,1375	1,1375	1,1375	1,1375
02	População	2,2725	2,2725	2,6000	2,6000	2,6000
03	População dos 3 mais populosos	2,2725	2,2725	2,2725	2,2725	2,2725
04	Educação	2,2725	2,2725	2,6000	2,6000	2,6000
05	Área cultivada	1,1375	1,1375	1,4000	1,4000	1,4000
06	Patrimônio cultural	1,1375	1,1375	1,4000	1,4000	1,4000
07	Meio Ambiente	1,1375	1,1375	1,4000	1,4000	1,4000
08	Gastos com Saúde	2,2725	2,2725	2,6000	2,6000	2,6000
09	Receita Própria	2,2725	2,2725	2,6000	2,6000	2,6000
10	Cota mínima	9,0875	9,0875	6,9900	6,9900	6,9900
TOTAL		25	25	25	25	25

Fonte: Lei Estadual nº 322/1996

A Lei nº 322/1996, representa a aplicação do federalismo fiscal, em especial a teoria de Oates (1978). Está fundamentada no artigo 158 da Constituição Federal e Lei Complementar nº 63/90, que versa sobre os critérios e prazos de crédito das parcelas do produto da arrecadação de impostos de competência dos estados e de transferências por estes recebidos, pertencentes aos municípios. As normas constitucionais transcritas explicitam a distribuição dos recursos fiscais:

Art. 158 - Pertencem aos Municípios:

I - o produto da arrecadação do imposto da União sobre renda e proventos de qualquer natureza, incidente na fonte, sobre rendimentos pagos, a qualquer título, por eles, suas autarquias e pelas fundações que instituírem e mantiverem;

II - cinquenta por cento do produto da arrecadação do imposto da União sobre a propriedade territorial rural, relativamente aos imóveis neles situados, cabendo a totalidade na hipótese da opção a que se refere o art. 153, § 4º, III;

III - cinquenta por cento do produto da arrecadação do imposto do Estado sobre a propriedade de veículos automotores licenciados em seus territórios;

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 interestadual e intermunicipal e de comunicação.

Parágrafo único - As parcelas de receita pertencentes aos Municípios, mencionadas no inciso IV, serão creditadas conforme os seguintes critérios:

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.²⁵

Entretanto, constatamos que a Lei do ICMS ecológico no Amapá até hoje não foi regulamentada por decreto pelo Governo Estadual, apesar do artigo 5º determinar o prazo de 90 (noventa) dias para realização desta tarefa. A falta de regulamento implica em uma não pormenorização da execução da Lei, em especial para os servidores públicos envolvidos no cálculo dos índices a serem aplicados para o estabelecimento da cota parte de cada município.

A relevância da Lei nº 322/1996, e sua opção por criar o critério ecológico com base nas unidades de conservação, ocorre pelo motivo do estado do Amapá ter aproximadamente 61,60% de seu território ocupado nas mais diversas categorias de unidades de conservação, explicitadas no quadro 1. As outras espécies de áreas protegidas, terras indígenas e áreas quilombolas não fazem parte do critério de distribuição do ICMS ecológico amapaense.

O ICMS ecológico busca atingir dois objetivos: o primeiro é compensar os municípios com áreas protegidas, já que estão impedidos de utilizá-las para atividades econômicas convencionais. O segundo é estimular a conservação ambiental e o desenvolvimento sustentável dos municípios, por intermédio de criação de unidades de conservação (UC) municipais, manutenção de UC federais e estaduais, promoção do equilíbrio ecológico, equidade social e desenvolvimento econômico.

O Quadro 1 mostra as unidades de conservação do estado e os municípios abrangidos (AP). O Amapá possui 19 unidades de conservação, sendo 12 unidades de conservação sob jurisdição federal, cinco estaduais e duas sob jurisdição municipal, que foram criadas no ano de 2007. O Amapá possui ainda cinco terras indígenas. O conjunto dessas áreas forma o denominado corredor da

²⁵ Grifo nosso.

biodiversidade do estado do Amapá, composto por florestas tropicais densas, campos inundáveis, cerrados e manguezais.

Verificamos ainda no quadro 1 que as unidades de conservação têm uma extensão territorial grande sob a responsabilidade do poder público federal, Estadual e, recentemente, do município. A criação de UC federais e estaduais impacta diretamente o espaço territorial municipal, impedindo o fomento de outras atividades econômicas, em especial as tradicionais, pela limitação de uso das terras protegidas. Desta forma, se faz necessária a compensação dos municípios, já que os mesmos possuem restrições impostas ao uso de seu território.

Segundo Porto (2006), o Amapá tem vocação para a conservação ambiental, em especial pelo reduzido desmatamento da floresta ocasionado pela fraca dinâmica econômica que experimenta o Amapá somado às políticas públicas implementadas pelo Programa de Desenvolvimento Sustentável do Amapá (PDSA), no período de janeiro de 1995 a abril de 2002. O governo atual, que assumiu em janeiro de 2003, desenvolve o Plano de Desenvolvimento Integrado – Amapá Produtivo, que visa dinamizar a economia amapaense por meio do fomento à geração de negócios sustentáveis, com o foco nos Arranjos Produtivos Locais (APL), selecionados de forma participativa pelas instituições e atores locais de alguma maneira vinculados ao setor econômico local.

Entretanto, o grande espaço ocupado pelas UC deve-se mais às políticas de desenvolvimento econômico e de segurança nacional de iniciativa da União e depois pelo estado, e menos às políticas públicas de proteção ambiental. A criação da maior UC, em extensão territorial, o Parque Nacional Montanhas do Tumucumaque (PNMT), exemplifica essa posição. Criado por decreto federal em 2002 serviu mais aos objetivos políticos do governo, do que uma política pública de proteção à natureza. Segundo a Carta da Sociedade Amapaense, emitida pela organização não governamental Sociedade Amapaense para a Natureza e Solidariedade (SANS), os interesses da sociedade amapaense não foram debatidos, nem levados em consideração para a delimitação do PNMT. Eis uma passagem da Carta, que é exemplo:

6. No Amapá existe atualmente um quadro de verdadeiro abandono das áreas protegidas criadas pelo Governo Federal, sendo que o decreto de suas criações pouco as diferenciam das áreas não protegidas.

7. O decreto de criação do Parque, elaborado nos gabinetes da burocracia do Governo Federal, está há muito tempo na Casa Civil da Presidência da República, previsto para ser assinado no dia 06 de agosto de 2002. (CARTA..., 2006)

A própria criação da maior Unidade de Conservação Estadual, a Floresta Estadual do Amapá, tem como objetivo o desenvolvimento da exploração dos recursos florestais, em especial madeiras de lei, para exportação. Este objetivo fica claro na leitura do artigo 1º da Lei Estadual nº 1028/2006: “[...] visando o uso sustentável, **mediante a exploração dos recursos naturais renováveis e não renováveis** de maneira a garantir a perenidade dos recursos ambientais e dos processos ecológicos.”

O Quadro 1, abaixo, consolida as unidades de conservação no espaço amapaense, informa a base legal da criação de cada uma delas, a jurisdição, a categoria de manejo - se de proteção integral ou de uso sustentável. Informa, ainda, a área de cada UC e o percentual que ocupa do território do Amapá. Complementam as informações, os municípios abrangidos e os ecossistemas protegidos.

Quadro 1: Unidades de Conservação no Amapá

NOME	BASE LEGAL	JURISDIÇÃO	GRUPO	ÁREA (ha) AMAPÁ	% do TERRITÓRIO DO AMAPÁ	MUNICÍPIOS ABRANGIDOS	ECOSSISTEMAS
Parque Nacional de Cabo Orange ¹	Decreto Federal 84.913,15/7/1980	Federal	Proteção Integral	399.773,70	2,80	Calçoene, Oiapoque	Formações pioneiras, Manguezais e Campos inundáveis; Floresta densa de terra firme
Reserva Biológica do Lago Piratuba	Decreto Federal 84.914,16/7/1980 e 89.932,10/7/1984	Federal	Proteção Integral	357.000,00	2,50	Tartarugalzinho, Amapá	Formações pioneiras, Manguezais e Campos inundáveis; Floresta densa de planície aluvial.
Estação Ecológica Maracá-Jipioca	Decreto Federal 86.061 2/6/1981	Federal	Proteção Integral	72.000,00	0,50	Amapá	Formações pioneiras manguezais e campos inundáveis; Floresta de Igapó
Estação Ecológica do Jari ²	Decreto Federal 87.092 12/4/1982 e 89.440 13/3/1984	Federal	Proteção Integral	67.675,72	0,47	Laranjal do Jari	Floresta densa de terra firme, campo rupestre e floresta de Igapó
Floresta Nacional do Amapá	Decreto Federal 97.630 10/4/1989	Federal	Uso Sustentável	412.000,00	2,88	Amapá, Ferreira Gomes, Pracuúba	Floresta densa de terra firme, e floresta de Várzea
Reserva Extrativista do rio Cajari	Decreto Federal 99.145 12/3/1990 Decreto Federal s nº 30/9/1997	Federal	Uso Sustentável	501.717,00	3,51	Laranjal do Jari, Mazagão, Vitória do Jari.	Floresta densa de terra firme e Floresta aluvial
Parque Nacional Montanhas do Tumucumaque ³	Decreto Federal s nº 22/8/2002	Federal	Proteção Integral	3.828.923,00	26,81	Calçoene, Laranjal do Jari, Oiapoque, Pedra Branca do Amapari, Serra do Navio	Floresta Tropical densa de terra e floresta tropical densa aluvial
Reserva Particular do Patrimônio Natural Seringal Triunfo	Portaria 89-n- IBAMA 10/7/1998	Federal	Uso Sustentável	9.996,16	0,01	Ferreira Gomes	Floresta densa de terra firme, floresta densa aluvial e campos cerrados
Reserva Particular do Patrimônio Natural Retiro Paraíso	Portaria 86-n-IBAMA 6/8/1997	Federal	Uso Sustentável	46,75	0,01	Macapá	Campos cerrados e florestas de galeria
Reserva Particular do Patrimônio Partidar REVECOM	Portaria 54-n-IBAMA 29/4/1998	Federal	Uso Sustentável	17,18	0,07	Santana	Floresta densa de Várzea e floresta densa de terra firme
Reserva Particular do Patrimônio Natural Retiro Boa Esperança	Portaria 120-n- IBAMA 24/8/1998	Federal	Uso Sustentável	43,01	0,01	Porto Grande	Floresta densa de Várzea
Reserva Particular do Patrimônio Natural Aldeia Ekinox	Portaria 91- IBAMA 21/11/2000	Federal	Uso Sustentável	10,87	0,01	Macapá	Floresta Tropical densa de Várzea
Área de Proteção Ambiental da Fazendinha	Decreto territorial 30 24/10/1974 e 14/12/1984 lei nº 0873	Estadual	Uso Sustentável	136,59	0,01	Macapá	Floresta densa de Várzea
Reserva Biológica do Parazinho	Decreto territorial 521/1/1985	Estadual	Proteção Integral	111,32	0,01	Macapá	Floresta típica de Várzea, manguezais
Reserva de Desenvolvimento Sustentável do Rio Iratapuru	Lei Estadual 394 11/12/1997	Estadual	Uso Sustentável	806.184,00	5,64	Laranjal do Jari, Mazagão e Pedra Branca do Amapari	Floresta Tropical úmida densa de terra firme
Área de Proteção Ambiental do Rio Curiaú	Decreto Federal 89.336 31/01/1984	Estadual	Uso Sustentável	21.676,00	0,15	Macapá	Campos Cerrados, floresta densa de Várzea e campos inundáveis
Floresta Estadual do Amapá	Lei Estadual 1028 12/07/2006	Estadual	Uso Sustentável	2.369.400,00	16,25	Serra do Navio, Pedra Branca do Amapari, Mazagão, Porto Grande, Ferreira Gomes, Tartarugalzinho, Pracuúba, Amapá, Calçoene, Oiapoque.	Floresta densa de terra firme
Reserva Extrativista Municipal Beija-Flor Brilho de Fogo	Decreto 139 Gab/MPBPA 19/11/2007	Municipal	Uso Sustentável	68.534,20	0,01	Pedra Branca do Amapari	Floresta Ombrófila densa e Igapó
Parque Natural Municipal do Cancão	Decreto 085 PMSN 14/11/2007	Municipal	Proteção Integral	370,26	0,48	Serra do Navio	Floresta Ombrófila densa e Igapó
TOTAL	x—x	x—x	x—x	8.847.135,56	61,60	x—x	x—x

Fonte: adaptado de ATLAS..., 2008. Notas: (a) O parque Nacional do Cabo Orange possui uma área de 619.000 ha, dos quais 219.226,30 ha são de águas litorâneas. (b) A estação Ecológica do Jari possui uma área de 227.126,00 ha, sendo que 67.675,72ha (30% da UC) localiza-se no município de Almeirim (PA). (c) O parque Nacional Montanhas do Tumucumaque é o maior parque de florestas tropicais do Brasil com uma área total de 3.867.000,00 ha sendo que 0,98% encontra-se no município de Almeirim (PA). (d) A floresta Estadual do Amapá possui uma área de 2.369.400,00 ha, todavia, parte de sua área encontra-se sobreposta a três unidades de conservação, nas seguintes proporções: PARNA do Cabo Orange (3.111,05 ha), RDS do Rio Iratapuru (36.542,14 ha) e RPPN Seringal Triunfo (9.442,06 ha). (e) A Reserva Extrativista Beija-Flor Brilho de Fogo sobrepõe parte do módulo I da Floresta Estadual, portanto não foi contabilizada na somatória e no percentual de área protegidas do Estado.

Abaixo, o quadro 2 mostra e descreve os 10 (dez) critérios para distribuição da quota-parte do ICMS no Amapá, são os 10 parágrafos do artigo 2º, inciso II da Lei nº 322/1996, adotados pelo legislador do Amapá, observando a vinculação ecológica.

Constam no quadro 2 os critérios adotados para distribuição da receita do ICMS pertencentes aos municípios. Em seguida, verificou-se se o critério possui uma significação que levasse à proteção do meio ambiente. Considerou-se que as atividades que sugerem a migração e as atividades econômicas clássicas não possuíam vinculação ecológica, pois antropizam o espaço, em vez de protegê-lo ou conservá-lo. Neste sentido, consideramos três possibilidades: a) Neutro: não interfere no nível de proteção ambiental; b) Favorece a ação antrópica do homem, favorece os municípios mais populosos e dinâmicos economicamente – Macapá e Santana; c) Favorece a proteção do meio ambiente.

Quadro 2 - Critérios de distribuição de receita do ICMS no Amapá previsto na Lei Estadual nº 322/1996 e sua vinculação ecológica

CRITÉRIO DE DISTRIBUIÇÃO DE RECEITA DO ICMS NO AMAPÁ	VINCULAÇÃO ECOLÓGICA	Percentual por critério (2002)
§ 1º - área geográfica: relação percentual entre a área geográfica do Município e a área total do Estado, informada pela Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - IBGE;	Neutro. Não interfere no nível de proteção ambiental	1,1375
§ 2º - população: relação percentual entre a população residente no Município e a população total do Estado, medida segundo dados fornecidos pela Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - IBGE;	Favorece a ação antrópica do homem (os municípios mais populosos e dinâmicos economicamente – Macapá e Santana)	2,6000
§ 3º - população dos 03 (três) Municípios mais populosos: relação percentual entre a população residente em cada um dos 03 (três) Municípios mais populosos do Estado e a população total destes, medida segundo dados fornecidos pelo IBGE;	Favorece a ação antrópica do homem (os municípios mais populosos e dinâmicos economicamente – Macapá e Santana)	2,2725
§ 4º - educação: relação entre o total de alunos atendidos, inclusive os alunos da pré-escola, e a capacidade mínima de atendimento pelo Município, publicada pela Secretaria de Estado da Educação até o dia 30 de abril de cada ano, relativamente aos dados do ano civil imediatamente anterior, calculada de acordo com Anexo II desta Lei, observado o disposto no Art. 2º;	Favorece a ação antrópica do homem (os municípios mais populosos e dinâmicos economicamente – Macapá e Santana)	2,6000
§ 5º - área cultivada: relação percentual entre a área cultivada do Município e a área cultivada do Estado, cujos dados publicados pela Secretaria de Estado da Agricultura, Pecuária e Abastecimento, até o dia 30 de abril de cada ano, com base em dados fornecidos pelo IBGE;	Favorece a ação antrópica do homem (desmatamento e queimadas.	1,4000
§ 6º - patrimônio cultural: relação percentual entre o Índice de Patrimônio Cultural do Município e o somatório dos índices para todos os Municípios, fornecida pela Fundação Estadual da Cultura, que fará publicar até o dia 30 de abril de cada ano, os dados apurados relativos ao ano civil imediatamente anterior, observado o disposto no Anexo III desta Lei	Favorece a ação antrópica do homem (os municípios mais populosos e dinâmicos economicamente – Macapá e Santana)	1,4000
§ 7º - meio ambiente, observado o seguinte: a) os recursos serão distribuídos com base no Índice de Conservação do Município, calculado de acordo com o Anexo IV desta Lei, considerando-se as unidades de conservação estaduais, federais e particulares, bem como as unidades municipais que venham a ser cadastrados, observados os parâmetros e os procedimentos definidos pelo órgão ambiental estadual; b) a Secretaria de Estado de Meio Ambiente fará publicar, até o dia 30 de abril de cada ano os dados apurados relativamente ao ano civil imediatamente anterior, com a relação de Municípios habilitados segundo a alínea anterior.	Favorece a proteção do meio ambiente.	1,4000
§ 8º - gastos com saúde: relação entre os gastos de saúde "per capita" do Município e o somatório dos gastos de saúde "per capita" de todos os Municípios do Estado, calculada com base nos dados relativos ao segundo ano civil imediatamente anterior, atestados pelo Tribunal de Contas do Estado.	Favorece a ação antrópica do homem (os municípios mais populosos e dinâmicos economicamente – Macapá e Santana)	2,6000
§ 9º - receita própria: relação percentual entre a receita própria do Município oriunda de tributos de sua competência e as transferências de recursos federais e estaduais recebidas pelo Município, baseada em dados relativos ao segundo ano civil imediatamente anterior, atestados pelo Tribunal de Contas do Estado.	Favorece a ação antrópica do homem (os municípios mais populosos e dinâmicos economicamente – Macapá e Santana)	2,6000
§ 10 - cota mínima: parcela a ser distribuída em igual valor para todos os Municípios.	Neutro. Não interfere no nível de proteção ambiental	6,9900
		25

Fonte: Mendes, 2007. Projeto de pesquisa apresentado ao Programa de Pós-graduação em Direito Ambiental e Políticas Públicas (PPGDAP) da Universidade Federal do Amapá (UNIFAP). Utilizou-se os percentuais consolidados a partir do ano de 2002.

O parágrafo 1º utiliza-se do critério área geográfica, e o parágrafo 10 institui a cota mínima, sendo deste modo, neutros para a proteção do meio ambiente, devendo ser feita a seguinte observação: estes parágrafos não podem ser considerados nulos, ou seja, não alteram as ações poluidoras ou as ações de proteção do meio ambiente. Juntos distribuem 8,1275 p.p dos 25%, o que representa 32,51% do total distribuído.

Entretanto, o critério de cota mínima consagra uma igualdade entre situações desiguais. Em outras palavras, os municípios amapaenses são muito diferentes entre si, em especial no grau de desenvolvimento. A cota mínima trata igualmente os desiguais, quando deveria tratá-los desigualmente.

O parágrafo 2º estabelece o critério de população para todos os municípios e o parágrafo 3º o critério de população dos 3 (três) municípios mais populosos. Estes critérios favorecem a adoção de políticas de atração de pessoas para os municípios, o que tende a provocar uma agressão maior ao meio ambiente devido à ação antrópica. Favorece também os municípios com atividade econômica intensa, pela possibilidade de atrair pessoas aos seus territórios.

O critério dos 3 municípios mais populosos favorece diretamente Macapá e Santana em detrimento dos demais municípios. Estes dois índices distribuem juntos 5,3225 p.p. dos 25% e representam 21,29% do $\frac{1}{4}$ distribuído por outros critérios do parágrafo único, inciso II do art. 158 da CRFB.

O parágrafo 4º fixa o critério relacionado com a educação. O parágrafo 8º estabelece o critério de gastos com a saúde. Educação e gastos com saúde beneficiam os municípios de Macapá e Santana, que já possuem uma estrutura organizada e dinâmica dos gastos de saúde e educação, diferentemente dos demais municípios. Estes critérios parecem fugir dos objetivos de uma lei que pretende proteger o meio ambiente, pois ao alocarem mais recursos em atividades que exercem pressões antrópicas em

municípios populosos e já organizados, criam a expectativa de que os demais municípios, para receberem mais recursos, devam seguir a mesma trajetória de desenvolvimento. Isso desestimula a adoção de políticas públicas de proteção sobre o meio ambiente, e estimulam os municípios à ocupação de seus espaços com atividades econômicas clássicas (indústria, comércio, mineração).

Aprofundando a análise verificamos que a forma de cálculo do índice da educação leva em consideração parte da arrecadação dos municípios, o que beneficia ainda mais Macapá e Santana. O anexo II da Lei nº 322/1996 demonstra que o índice de educação utiliza os dados de número de matrículas na rede municipal de ensino (MRMI) dividido pela capacidade mínima de atendimento (CMA), calculada pela relação entre 25% da receita de impostos do município e o custo por aluno estimado pela Secretaria de Educação.

Macapá e Santana são os municípios mais populosos e os mais organizados para arrecadar receitas próprias e receitas de transferências. Portanto, este índice aprofunda as diferenças entre os municípios mais ricos e pobres, ao destinar mais recursos aos mais bem organizados. A fórmula para o cálculo do índice de educação, abaixo transcrita, demonstra essa análise, em especial no MRMI, que tende a ser maior nos municípios mais populosos:

Anexo II da Lei nº 0322/96 de 23 de dezembro de 1996. Índice de Educação - PEI
(A que se refere o § 4º, inciso II do Art. 2º)

$$PEI = \frac{ICMAI \times 100}{\Sigma ICMAI}, \text{ considerando-se:}$$

a) $ICMSI = \frac{MRMI}{CMAI}$, onde:

a.1) MRMI é o número de matrícula na rede municipal de ensino do município

a.2) CMA é a capacidade mínima de atendimento do município, calculada pela relação entre 25% (vinte e cinco por cento) da receita de impostos do município, compreendida de transferências e o custo por aluno estimado pela Secretaria de Estado de Educação.

b) $\Sigma ICMAI$ é o somatório do ICMA para todos os municípios

O parágrafo 6º institui o critério patrimônio cultural que beneficia única e exclusivamente a capital, Macapá, que recebe sozinha 1,4 p.p. (pontos percentuais) dos 25% pertencentes aos municípios. Levando em consideração um conceito amplo de meio ambiente, tanto natural quanto cultural, pode-se considerar este critério como ambiental, porém, a instituição ocorreu por mera cópia da Lei Hobin Hood de Minas Gerais.

A simples transcrição da realidade mineira para a amapaense desconsiderou uma série de fatos que levam a esta distorção de termos apenas um município recebendo esta quota-parte, mesmo depois da descoberta dos sítios de maracá-cunani e das formações de pedra em Calçoene.

O parágrafo 9º estabelece o critério de receita própria que também privilegia Macapá e Santana. Até 2008 eram os dois únicos que exerciam plenamente suas competências tributárias para arrecadar os três impostos e da Contribuição Previdenciária, previstos nos artigos 156, incisos I, II e III e artigo 149, §1º da CRFB. Os demais municípios arrecadam basicamente o Imposto Sobre Serviços de Qualquer Natureza (ISSQN), mas tem muitas dificuldades de arrecadar o Imposto sobre a Propriedade Predial e Territorial Urbana (IPTU) e Imposto sobre a Transmissão "inter vivos", a qualquer Título, por Ato Oneroso, de Bens Imóveis, por natureza ou acessão física, e de Direitos Reais sobre Imóveis, exceto os de garantia, bem como cessão de direitos a sua aquisição (ITIBI).

O § 5º institui o critério de área cultivada, não poderia estar dentro de uma lei que se considera ecológica. O incentivo à agricultura na Amazônia, e em especial no Amapá, cria uma pressão contra as áreas de floresta, que em sua grande maioria encontram-se protegidas por unidades de conservação, gerando desmatamento, e conseqüentemente aumentando a emissão de gases, que ocorre com as queimadas para a limpeza do terreno, entre eles o CO².

Portanto, pode ser considerado como um critério que cria uma pressão antrópica em face das unidades de conservação.

O único critério que favorece a proteção ambiental é o do parágrafo 7º, onde estabelece um índice muito baixo, apenas 1,4 p.p (pontos percentuais) dos 25% a que os municípios tem direito, em razão da ocupação do território por unidades de conservação federais, estaduais, municipais.

As informações sobre as unidades de conservação, que se refere à alínea “a”, § 7º, do inciso II do art. 2º da referida lei, de cada município, são de responsabilidade da Secretaria do Meio Ambiente, publicado até o dia 30 de abril de cada ano, conforme a lei. Segundo entrevista com o Gerente do Núcleo de Uso Sustentável da SEMA/AP, as unidades de conservação são avaliadas por monitoramento contínuo, já que os parâmetros e os procedimentos são definidos pela SEMA, a qual poderá proceder também através de denúncia.

Após a publicação no Diário Oficial a Secretaria do Planejamento do Estado (SEPLAN) transforma os dados em índice de conservação, conforme quadro abaixo, em que se pode ser percebido os índices de cada município calculado para o ano de 2008. Registre-se que apesar de insistentemente solicitado, não foi disponibilizada a memória de cálculo para determinação dos índices.

Quadro 3: Divisão do ICMS para o ano de 2008 conforme critério ecológico do art. 2º, II, § 7º, da Lei 0322/1996

MUNICÍPIOS	§ 7º
AMAPÁ	0,2861
P. B. DO AMAPARI	0,0956
SERRA DO NAVIO	-
CALÇOENE	0,0656
CUTÍAS	-
FERREIRA GOMES	0,1412
ITAUBAL	-
LARANJAL DO JARI	0,1468
MACAPÁ	0,0006
MAZAGÃO	0,1356
OIAPOQUE	0,1274
SANTANA	-
PRACUUBA	0,2074
PORTO GRANDE	-
TARTARUGALZINHO	0,0137
VITÓRIA DO JARI	0,1799
TOTAL	1,4000

Fonte: adaptado da Secretaria de Estado do Planejamento, Orçamento e Tesouro – (SEPLAN, 2008).

Depois de formulada a planilha de distribuição da parcela da receita a SEPLAN entrega esses dados para a Secretaria da Receita do Estado (SRE), que fará o repasse para os municípios, conforme informações do Gerente do Núcleo de Planejamento e Avaliação de Receita da SRE.

Para efetuar estes cálculos as formulas utilizadas também foram copiadas da Lei Hobin Hood do Estado de Minas Gerais, que não diferem muito da Lei de ICMS ecológico do Paraná. O Anexo IV da Lei nº 0322/1996 traz as fórmulas para se calcular o Índice de Conservação Ambiental- IC a que se refere o § 7º, inciso II do art. 2º.

É possível perceber que no item “d” do anexo IV da Lei nº 322/1996 estava previsto que o COEMA deveria ponderar o fator de qualidade levando em consideração a qualidade física da área, plano de manejo, infraestrutura, entorno protetivo, estrutura de proteção e fiscalização dentro outros que poderiam ser criados. Em quatro visitas realizadas ao COEMA em janeiro e agosto de 2007, novembro de 2008 e março de 2009 não foi obtida a referida norma. Segundo informação do COEMA, essa norma não foi editada. Transcreve-se o anexo 4 para percepção da determinação legal não cumprida pela órgão ambiental:

Anexo IV da Lei nº 322/96

I- Índice de Conservação do Município

$IC = \frac{FCMi}{FCE}$, onde

a) FCMi= Fator de Conservação do Município “i”

b) FCE= Fator de Conservação do Estado

II- FCE- Fator de Conservação do Estado

FCE= S FCMi, onde

a) FCMi= Fator de Conservação do Município “i”

FCMi= S FCMij

b) FCMij= Fator de Conservação da Unidade de Conservação “j” no município “i”

III- FCMij = $\frac{\text{Área Uqij} \times FC \times FQ}{Mi}$, onde:

a) Área Uqij – Área da Unidade de conservação “j” no município “i”

b) Área Mi- Área do Município “i”

c) Fator de conservação relativo à Unidade de Conservação, conforme tabela.

d) FQ- Fator de Qualidade, variável de 0,1 (um décimo) a 1 (um), relativo à qualidade física da área, plano de manejo, infraestrutura, entorno protetivo, estrutura de proteção e fiscalização, dentre outros parâmetros, conforme deliberação normativa do Conselho Estadual do Meio Ambiente.

Nota 1- o Fator de Qualidade será igual 1, até que sejam ponderadas as variáveis e disciplinada sua aplicação, através da deliberação normativa do **POEMA** prevista no item III, “d” acima. (grifo identifica erro de grafia na lei)

A Lei nº 322/1996 também prevê um fator de conservação para as categorias de manejo das unidades de conservação. Esta tem sim a melhor estratégia adotada pelos estados que criam o ICMS ecológico: ponderar as unidades de conservação de acordo com o grau de manejo, da mais restrita a menos restrita.

Constatamos que o anexo V identifica categoria de manejo como categoria de unidade de conservação, e este nome é o mais apropriado para adequar-se à legislação de regência do Sistema Nacional de Unidades de Conservação (SNUC). Das “categorias de manejo” não existem enquanto unidades de conservação: Terras Indígenas, que são definidas como áreas especialmente protegidas, mas legalmente não integram o SNUC, e a categoria de “área de proteção espacial”²⁶, que também não é Unidade de Conservação.

Registramos que o inciso I, do §7º da lei nº 322/19 96 é claro em definir que o critério ambiental baseia-se em unidades de conservação, estas estão definidas na Lei nº 9.985/2000, que institui o Sistema Nacional de Unidades de Conservação (SNUC) e não há categorias de terras indígenas e áreas de proteção especial nessa lei.

²⁶ Erro de grafia da Lei 322/1996, o correto é área de proteção especial.

Tabela 16: Anexo V da Lei nº 0322/1996 de 23 de dezembro de 1996.

Tabela fator de conservação para categorias de manejo de unidades de conservação

CATEGORIA DE MANEJO	CÓDIGO CAT	FATOR DE CONSERVAÇÃO
Estação Ecológica	EE	1
Reserva Biológica	RB	1
Parque	PAQ	0,9
Reserva Particular do Patrimônio Natural	RPPN	0,9
Floresta Nacional, Estadual ou Municipal	FLO	0,7
Área Indígena	AI	0,5
Área de Proteção Ambiental I	APA I	-
Zona de Vida Silvestre	ZVS	1
Demais Zonas	DZ	0,1
Área de Proteção Ambiental II, Federal ou Estadual (1)	APAI	0,025
Área de Proteção Espacial (2)	APE	0,1

Fonte: Lei nº 322/1996. Outras categorias de manejo definidas em lei e declaradas pelo Poder Público Estadual, com o respectivo fator de conservação.

Notas: 1) APA I dispõe de zoneamento ecológico-econômico; APA II não dispõe de zoneamento. 2) APE: declarada com base nos arts. 13, inciso I e 14 da Lei Federal nº 6766, de 19.12.1979 para proteção de mananciais ou do patrimônio paisagístico²⁷.

A implantação do ICMS ecológico no Amapá é um avanço do ponto de vista político, pois possibilita a discussão para se estruturar políticas públicas de proteção ambiental baseada na utilização de instrumentos econômicos.

Também atende ao princípio da ubiquidade, pois insere, transversalmente, a questão ambiental em todas as ações do estado. A repartição

²⁷ Artigo 13 - Caberão aos Estados o exame e anuência prévia para a aprovação pelos Municípios, de loteamento e desmembramento nas seguintes condições: I - Quando localizados em áreas de interesse especial, tais como as de proteção aos mananciais ou ao patrimônio cultural, histórico, paisagístico e arqueológico, assim definidas por legislação estadual ou federal; Artigo 14 - Os Estados definirão, por decreto, as áreas de proteção especial, previstas no Inciso I do artigo anterior

de receitas tributárias com a utilização de critérios ambientais “ecologiza” o campo de incidência da distribuição dos recursos entre os entes subnacionais, no âmbito do federalismo fiscal.

Entretanto, pensamos que a Lei do ICMS ecológico no Amapá não consegue cumprir os princípios do protetor-recebedor e do poluidor-pagador, que como vimos no primeiro capítulo, estruturam o ICMS ecológico.

Para realizar os dois princípios as premissas básicas são: a) distribuir mais recursos aos municípios que protegem o meio ambiente; b) retirar recursos dos municípios que poluem ou utilizam o meio ambiente como recurso econômico.

Ao verificarmos a série histórica de transferências de receitas tributárias do ICMS para os municípios, depois da implantação do ICMS ecológico, constatamos que a participação de Macapá e Santana aumenta, quando deveria diminuir. As tabelas 17 e 18 apresentam essa evolução no período de 1997 a 2007.

Tabela 17: Distribuição da Arrecadação de ICMS para os municípios do Estado do Amapá no período 1997 a 2001
 - valores em R\$ 1,00

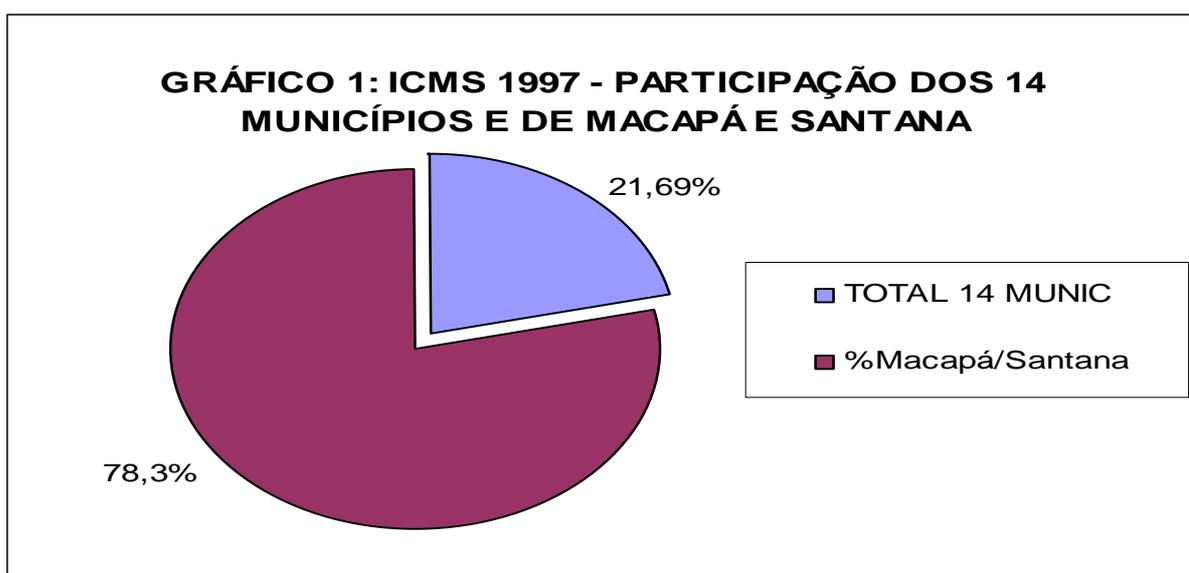
Distribuição da Arrecadação de ICMS para os municípios do Estado do Amapá no período 1997 a 2007 - valores em R\$ 1,00										
Municípios	1997		1998		1999		2000		2001	
	ICMS	%								
Amapá	164.510,27	1,19	192.358,88	1,41	193.564,62	1,41	216.546,99	1,02	259.416,67	1,02
Calçoene	282.049,93	2,04	229.540,86	1,68	148.893,70	1,08	196.032,18	0,93	235.471,78	0,93
Cutias	110.670,62	0,80	101.324,80	0,74	102.342,15	0,75	107.645,60	0,51	128.956,09	0,51
Ferreira Gomes	106.967,57	0,77	219.742,30	1,61	210.367,63	1,53	275.791,74	1,30	330.389,97	1,30
Itaubal	105.139,40	0,76	107.168,33	0,78	175.814,34	1,28	169.171,53	0,80	202.662,27	0,80
Laranjal do Jari	505.337,21	3,66	362.368,84	2,65	357.436,12	2,60	512.227,25	2,42	613.632,41	2,42
Macapá	7.965.259,70	57,69	7.820.647,80	57,15	8.447.913,22	61,54	12.383.158,33	58,57	14.833.918,37	58,57
Mazagão	379.066,86	2,75	364.366,87	2,66	227.857,03	1,66	229.826,46	1,09	275.325,01	1,09
Oiapoque	297.203,60	2,15	206.235,07	1,51	182.650,84	1,33	326.511,91	1,54	391.151,19	1,54
Pedra B. do Amapari	128.652,30	0,93	133.306,94	0,97	179.699,30	1,31	224.760,82	1,06	268.727,57	1,06
Porto Grande	164.961,66	1,19	221.316,08	1,62	250.686,60	1,83	433.937,76	2,05	407.383,72	1,61
Pracuúba	116.179,30	0,84	238.532,00	1,74	138.776,23	1,01	205.734,91	0,97	246.464,05	0,97
Santana	2.844.329,03	20,60	2.782.161,77	20,33	2.578.733,25	18,78	5.257.710,15	24,87	6.411.036,18	25,31
Serra do Navio	332.254,16	2,41	226.242,74	1,65	186.755,50	1,36	206.457,95	0,98	247.330,23	0,98
Tartarugalzinho	139.687,28	1,01	199.365,13	1,46	164.996,64	1,20	177.710,92	0,84	212.892,17	0,84
Vitória do Jari	163.924,52	1,19	280.463,30	2,05	181.552,56	1,32	218.464,64	1,03	261.713,85	1,03
Total	13.806.193,41	100	13.685.141,71	100	13.728.039,73	100	21.141.689,14	100	25.326.471,53	100
Macapá/Santana	10.809.588,73	78,30	10.602.810	77,48	11.026.646,47	80,32	17.640.868,48	83,44	21.244.955	83,88

Tabela 18: Distribuição da Arrecadação de ICMS para os municípios do Estado do Amapá no período 2002 a 2007
- valores em R\$ 1,00

Distribuição da Arrecadação de ICMS para os municípios do Estado do Amapá no período 1997 a 2007 - valores em R\$ 1,00												
Municípios	2002		2003		2004		2005		2006		2007	
	ICMS	%										
Amapá	389.943,22	1,32	441.792,27	1,42	515.730,01	1,42	216.546,99	1,02	259.416,67	1,02	871.746,23	1,32
Calçoene	285.224,58	0,96	310.020,32	1,00	361.904,97	1,00	196.032,18	0,93	235.471,78	0,93	796.033,94	1,21
Cutias	216.858,97	0,73	231.075,51	0,74	269.748,04	0,74	107.645,60	0,51	128.956,09	0,51	631.946,77	0,96
Ferreira Gomes	534.146,50	1,80	681.459,61	2,19	795.507,72	2,19	275.791,74	1,30	330.389,97	1,30	841.474,50	1,28
Itaubal	236.842,72	0,80	252.679,52	0,81	294.967,59	0,81	169.171,53	0,80	202.662,27	0,80	720.453,66	1,09
Laranjal do Jari	499.959,24	1,69	851.894,53	2,74	994.466,43	2,74	512.227,25	2,42	613.632,41	2,42	2.008.617,21	3,05
Macapá	16.514.988,85	55,74	17.300.939,87	55,58	20.196.398,79	55,58	12.383.158,33	58,57	14.833.918,37	58,57	37.357.338,47	56,64
Mazagão	348.914,87	1,18	387.439,90	1,24	452.281,24	1,24	229.826,46	1,09	275.325,01	1,09	908.942,85	1,38
Oiapoque	425.149,66	1,43	625.083,75	2,01	729.696,95	2,01	326.511,91	1,54	391.151,19	1,54	1.405.952,93	2,13
Pedra B. do Amapari	248.127,93	0,84	262.142,96	0,84	306.014,82	0,84	224.760,82	1,06	268.727,57	1,06	1.097.102,31	1,66
Porto Grande	474.633,58	1,60	534.278,49	1,72	623.694,64	1,72	433.937,76	2,05	407.383,72	1,61	778.952,52	1,18
Pracuúba	258.156,84	0,87	271.450,72	0,87	316.880,32	0,87	205.734,91	0,97	246.464,05	0,97	749.274,38	1,14
Santana	7.730.445,27	26,09	7.388.625,51	23,73	8.625.177,81	23,73	5.257.710,15	24,87	6.411.036,18	25,31	15.470.164,40	23,46
Serra do Navio	227.802,02	0,77	249.535,00	0,80	291.297,32	0,80	206.457,95	0,98	247.330,23	0,98	587.429,58	0,89
Tartarugalzinho	423.398,67	1,43	483.473,92	1,55	564.388,57	1,55	177.710,92	0,84	212.892,17	0,84	910.987,32	1,38
Vitória do Jari	813.472,23	2,75	857.778,04	2,76	1.001.334,60	2,76	218.464,64	1,03	261.713,85	1,03	815.028,00	1,24
Total	29.628.065,15	100	31.129.669,92	100	36.339.489,82	100	21.141.689,14	100	25.326.471,53	100	65.951.445,07	100,00
Macapá/Santana	24.245.434,12	81,83	24.689.565,38	79,31	28.821.577	79,31	17.640.868,48	83,44	21.244.955	83,88	52.827.503	80,10

Observando os critérios da Lei Estadual nº 322/1996, para repartição de receitas do ICMS ecológico do estado do Amapá, constata-se que os municípios que objetivam o desenvolvimento econômico, em prejuízo da proteção ao meio ambiente, são favorecidos com valores maiores dos repasses tributários do ICMS, pois têm mais possibilidade de gerar receitas em função da circulação de mercadorias.

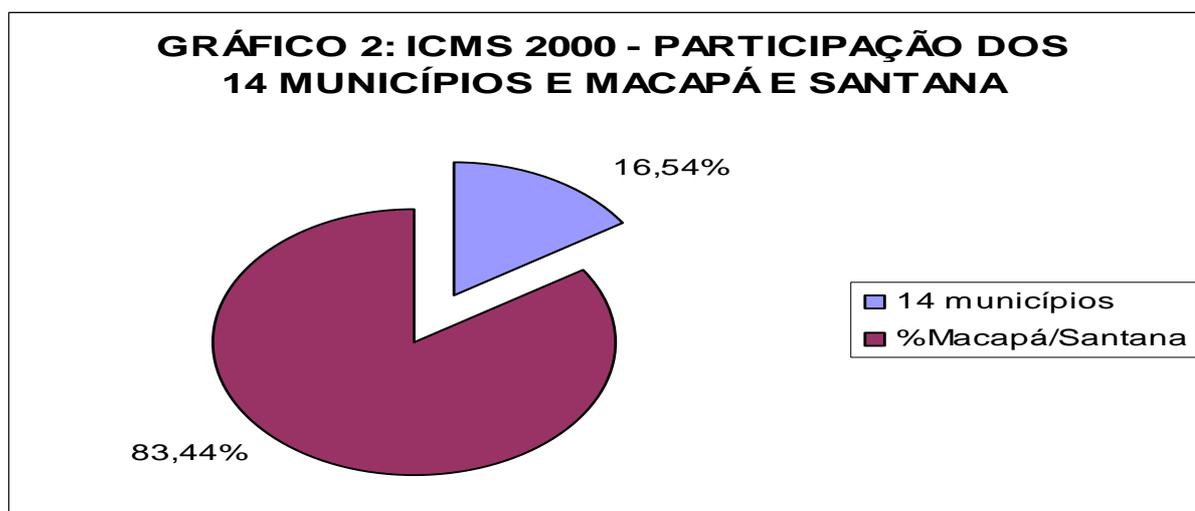
O gráfico 01 mostra a análise dos índices percentuais de participação dos municípios de Macapá e Santana em 1997, relacionando com os outros quatorze municípios existentes no Estado do Amapá, demonstrando a concentração de renda nos municípios de Macapá e Santana. Enquanto esses dois municípios detinham 78,3% da participação no ICMS, os demais municípios recebiam apenas 21,69%.



Fonte: SEPLAN ²⁸.

Essa concentração pode ser justificada, pois os critérios estabelecidos nos parágrafos 2º, 3º, 6º, 8º, 9º da Lei nº 0322/1996 favorecem os Municípios de Macapá e Santana. O gráfico 2 demonstra, em 2000, a participação dos 14 municípios com o valor de recebimento de 16,54% e Macapá e Santana receberam 83,44%, aumentando ainda mais a concentração de renda, apesar da adoção da Lei de ICMS ecológico. No ano de 2001 os índices dos dois municípios chegaram ao máximo de 83,88%.

²⁸ Dados fornecidos pela Secretaria de Estado do Planejamento (SEPLAN) sobre a distribuição de receitas do ICMS, a partir dos quais foi elaborado o gráfico.



Fonte: SEPLAN ²⁹

De 2003 a 2006, os índices não foram recalculados. A Lei foi descumprida, pois nestes quatro (4) anos a realidade amapaense não permaneceu inalterada. Macapá e Santana continuaram absorvendo renda da distribuição do ICMS com um total de 79,31%. Entretanto, para o ano de 2007 os índices foram novamente calculados e a concentração voltou a crescer para o patamar de 80,10% das receitas do ICMS.

Esse achado torna evidente o descompasso entre o discurso e a prática das políticas públicas estaduais. A implantação do ICMS ecológico deveria ter como consequência a diminuição da quota-parte do município de Macapá e Santana e o aumento da quota-parte dos municípios com seus territórios fortemente ocupados com unidades de conservação como, por exemplo, Laranjal do Jarí, Oiapoque e Amapá.

Observamos que os municípios de Macapá e Santana receberam maior repasse das distribuições de receitas do ICMS, mas não receberam recursos por conta do critério de conservação ambiental (vide quadro 3). A tabela 19 abaixo demonstra que o percentual de apenas 1,4 p.p dos 25% destinados ao ICMS ecológico é insuficiente para fazer cumprir os princípios estruturantes desse instituto. No ano de 2007, o ICMS ecológico, no critério de unidades de conservação, distribuiu a quantia de R\$ 230.814,49, para ser dividida entre 11 municípios.

²⁹ Dados fornecidos pela Secretaria de Estado do Planejamento (SEPLAN) sobre a distribuição de receitas do ICMS, a partir dos quais foi elaborado o gráfico.

Santana, Serra do Navio, Cutias, Itaúbal e Porto Grande não receberam repasses do critério ambiental.

O município que recebeu o maior valor foi Amapá com R\$ 47.171,96. Porém, acreditamos que esse valor é irrisório. Se dividirmos em 12 meses, o município recebeu R\$ 3.930,99 mensais. Esses montantes não estimulam os municípios a criarem unidades de conservação, nem atende ao princípio do protetor-recebedor.

Nesta pesquisa, no que diz respeito à mensuração da evolução da extensão territorial de áreas protegidas no estado do Amapá depois da implantação do ICMS ecológico, constatamos, conforme consulta à Secretaria de Estado do Meio Ambiente (SEMA/AP), que não foram criadas UC pelos municípios. O que não aconteceu, por exemplo, no estado do Paraná. Ali, depois da criação da lei de ICMS ecológico, os municípios passaram a criar UC municipais, elevando de 8.485,50 hectares em 1991 para 226.674,89 hectares em 2001 - representando um crescimento de 2.462,60% (vide Tabela 03).

O estado de Minas Gerais, cujo padrão deu origem à lei amapaense, também experimentou um aumento no número de unidades de conservação municipais. De acordo com a Tabela 19, os municípios mineiros, em nove anos, aumentaram em 59,60% as áreas protegidas para receberem mais recursos do ICMS ecológico.

Tabela 19: Evolução das Unidades de Conservação em Minas Gerais no período de 1999 até dezembro de 2008

Áreas protegidas	Até dezembro de 1999	Até dezembro de 2008	(%) Incremento
Unidades de conservação federais	747.583,03	1.100.279,39	47,18%
Unidades de conservação estaduais	1.052.035,71	1.664.718,76	58,24%
Unidades de conservação municipais	1.052.035,71	1.682.205,54	59,90%
Terras indígenas	59.359,00	59.359,00	0,00%
RPPN Federal - Reserva Particular do Patrimônio Natural	30.828,51	29.671,38	-3,75%
RPPN Estadual - Reserva Particular do Patrimônio Natural	3.237,59	62.881,02	1842,22%
APE - Áreas de Proteção Especial (mananciais)	195.657,52	195.752,52	0,05%
Total	3.140.737,07	4.794.867,61	52,67%

Fonte: adaptado de Atlas..., 2008.

Finalmente, com relação ao parâmetro que analisa se os municípios detentores de unidades de conservação aumentaram sua participação na arrecadação do ICMS com o advento da Lei Estadual nº 322/1996, verificamos que a distribuição dos valores do ICMS durante o período compreendido entre os anos de 1997 a 2007 é fundamental para confirmar a posição de que a Lei Estadual nº 322/1996 não atendeu os seus objetivos de melhor distribuir a renda e proteger o meio ambiente - vide tabela 20.

Em 2007, os municípios de Serra do Navio e Pedra Branca do Amapari criaram, respectivamente, a Reserva Extrativista Municipal Beija-flor Brilho de Fogo e o Parque Natural Municipal do Canção. Segundo entrevista realizada com a Prefeita de Serra do Navio, em dezembro de 2008, a criação da UC tem como objetivo o recebimento de recursos da compensação ambiental a ser depositado pelo Projeto MMX no Amapá. Nessa ocasião, a prefeita afirmou desconhecer que na parte dos recursos do ICMS que os municípios recebem havia um critério ecológico baseado em unidade de conservação.

A tabela 20 consolida para o ano de 2007 os valores recebidos de receitas tributárias do ICMS pertencentes aos municípios, ou seja os 25%, que equivalem a um total de R\$69.951.445,07. Desse valor, 3/4 (75%) devem ser distribuídos pelo critério de VAF, ou, R\$49.463.517,85. Os outros 1/4 (25%) devem

ser distribuídos de acordo com os 10 (dez) critérios da Lei de ICMS ecológico amapaense, cujo valor foi de R\$16.487.927,22. A coluna critério ambiental em R\$ demonstra o que foi distribuído com o percentual de 1,4 p.p., apenas R\$230.814,49, para ser dividido de acordo com os índices da segunda coluna.

Após a mudança de critérios e índices, as duas últimas colunas demonstram como ficariam os valores se 9,71 p.p. fossem distribuídos aos municípios amapaenses por conta apenas do critério de unidades de conservação.

Tabela 20: Cálculo do critério ambiental do ICMS ecológico amapaense no ano de 2007.

MUNICÍPIOS	Critério ambiental	¼ -outros critérios	Em R\$	3/4 valor adicionado	Em R\$	Total recebido de ICMS - R\$	Critério ambiental em R\$	Critério ambiental (9,71 pp) – Previsão	Em R\$ Previsão
AMAPÁ	0,2861%	0,011639	767.608,87	0,001579	104.137,33	871.746,20	47.171,96	20,44	1.307.979,14
P. B. DO AMAPARI	0,0956%	0,016470	1.086.220,30	0,000165	10.881,99	1.097.102,29	15.762,46	6,83	437.059,79
SERRA DO NAVIO	0,0000%	0,008257	544.561,08	0,000650	42.868,44	587.429,52	-	-	-
CALÇOENE	0,0656%	0,011089	731.335,57	0,000981	64.698,37	796.033,94	10.816,08	4,69	299.907,14
CUTIAS	0,0000%	0,009375	618.294,80	0,000207	13.651,95	631.946,75	-	-	-
FERREIRA GOMES	0,1412%	0,008699	573.711,62	0,004060	267.762,87	841.474,49	23.280,95	10,09	645.531,82
ITAUBAL	0,0000%	0,010748	708.846,13	0,000176	11.607,45	720.453,59	-	-	-
LARANJAL DO JARI	0,1468%	0,017184	1.133.309,63	0,013272	875.307,58	2.008.617,21	24.204,28	10,49	671.133,65
MACAPÁ	0,0006%	0,067344	4.441.434,12	0,499093	32.915.904,57	37.357.338,69	98,93	0,04	2.743,05
MAZAGÃO	0,1356%	0,011779	776.842,07	0,002003	132.100,74	908.942,82	22.357,63	9,69	619.929,99
OIAPOQUE	0,1274%	0,014093	929.453,72	0,007225	476.499,19	1.405.952,91	21.005,62	9,10	582.441,60
SANTANA	0,0000%	0,019806	1.306.234,32	0,214763	14.163.930,20	15.470.164,52	-	-	-
PRACUUBA	0,2074%	0,011288	744.459,91	0,000073	4.814,46	749.274,37	34.195,96	14,82	948.182,01
PORTO GRANDE	0,0000%	0,009734	641.971,37	0,002077	136.981,15	778.952,52	-	-	-
TARTARUGALZINHO	0,0137%	0,012247	807.707,35	0,001566	103.279,96	910.987,31	2.258,85	0,98	62.633,05
VITÓRIA DO JARI	0,1799%	0,010249	675.936,36	0,002109	139.091,60	815.027,96	29.661,78	12,85	822.458,75
TOTAL	1,4000%	0,250000	16.487.927,22	0,750000	49.463.517,85	65.951.445,07	230.814,49	100,00	6.400.000,00

Fonte: Lei nº 322/1996, Dados da distribuição de receitas do ICMS ecológico fornecidos pela Secretaria de Estado do Planejamento.

(SEPLAN).

3.2 PROPOSTA DE MODIFICAÇÃO DE CRITÉRIOS DO ICMS ECOLÓGICO NO AMAPÁ

A Lei de ICMS ecológico no Amapá precisa ser alterada para que possa cumprir com suas finalidades, e em especial, atender os princípios do protetor-recebedor e do poluidor-pagador.

A proposta aqui apresentada segue a lógica desenvolvida no primeiro capítulo. Do ponto de vista tributário a modificação deverá ser feita por intermédio de lei, com a mediação da Assembléia Legislativa e outros atores envolvidos no processo de discussão sobre o desenvolvimento do Amapá.

Para que o princípio do federalismo fiscal seja aplicado é necessária a participação dos municípios, pois os recursos tributários do ICMS, apesar de arrecadados pelo estado, pertencem aos municípios. No Paraná, Minas Gerais, Tocantins, entre outros, os municípios tiveram participação ativa para definir os critérios de distribuição. Inferimos nesta pesquisa que os municípios amapaenses não participam ativamente das discussões sobre a repartição desses recursos, sendo a iniciativa total do estado.

Ainda com essa política de tomar para si a condução do processo, sem discutir com os demais interessados, o estado do Amapá contratou consultoria para apresentar proposta de modificação da lei de ICMS ecológico.

Silva (S., 2002) realizou este estudo e propôs três critérios que evidenciam o incentivo de políticas desenvolvidas pelos municípios com a finalidade de priorizarem o saneamento ambiental, a preservação das unidades de conservação/áreas indígenas e o desenvolvimento de uma política municipal de meio ambiente.

Na proposta de Silva (S., 2002), o critério saneamento ambiental subdivide-se em: acesso a saneamento adequado a abastecimento de águas, a coleta e tratamento de esgoto sanitário e o gerenciamento de resíduos sólidos. A autora relata assim suas opções:

Critério saneamento ambiental- acesso adequado a abastecimento de água corresponde à relação percentual entre a população residente em domicílios permanentes que estão ligados à rede geral de abastecimento e o conjunto de moradores em domicílios particulares permanentes do respectivo município. O critério saneamento ambiental- coleta de esgoto, este se refere à relação percentual entre o volume dos esgotos coletados por dia em

metros cúbicos (m³) e o volume total de esgoto coletado por dia submetido a algum tipo de tratamento. O Gerenciamento de resíduos sólidos, distribuído proporcionalmente às populações dos municípios que realizem gerenciamento dos resíduos sólidos, individualmente ou de forma consorciada. Já o critério preservação das unidades de Conservação/áreas indígenas efetua a adequação da legislação amapaense face às categorias de Unidades de Conservação que fazem parte do SNUC (SILVA, S., 2002, p. 30).

Para Silva (S., 2005) há dois fatores que contribuem para mostrar a incerteza da legislação amapaense. O primeiro fator se refere a que o ICMS, a Lei nº 322/1996, não é uma lei especificamente ecológica, já que dos 10 (dez) critérios, nove não são ambientais, com exceção do § 7º que disponibiliza 1,4 (um vírgula quatro) pontos percentuais dos 25 (vinte e cinco) disponíveis; e o segundo fator diz respeito à falta de um decreto do Poder Executivo Estadual que regulamente o ICMS ecológico. Esse decreto deveria conter as formas com que os municípios irão desenvolver as políticas públicas para proteção ao meio ambiente, e assim aumentar a participação na distribuição dos recursos.

Silva (S., 2002) avalia que o § 1º, § 2º e § 3º referentes, respectivamente, ao critério área geográfica, população e população dos três municípios mais populosos tratam de forma mais benéfica municípios com uma maior população, e, portanto, devem proporcionar o acesso aos serviços públicos e infra-estrutura. O § 2º e § 3º buscam a igualdade entre os municípios. Tanto o critério população quanto o da população dos três municípios mais populosos tem objetivo de evitar distorções, ajustando a distribuição da parcela deste imposto e os destinando aos municípios com maiores populações.

Esta pesquisa discorda dessa avaliação, pois a Lei nº 322/1996 tinha como objetivo transferir renda aos municípios em uma perspectiva ambiental, dentro da lógica do PDSA, que tinha como principal discurso o desenvolvimento sustentável. Portanto, se o estado estabelece critérios que desestimulam a proteção ambiental no Amapá, perde-se o objetivo originariamente proposto.

Silva (S., 2002) defende que o critério educação deve ser mantido e ter seu foco na evasão escolar e não de acordo com a relação entre o total de alunos atendidos, incluído o da pré-escola e a capacidade mínima de atendimento pelo município, é um critério social justo.

Na proposta de alteração da Lei nº 322/1996, realizada por Silva (S., 2002), os critérios área cultivada e patrimônio cultural seriam excluídos, pois o

primeiro critério área cultivada se destina a ampliação das áreas físicas destinadas à agropecuária, admitindo-se que qualquer tipo de utilização da terra possa se considerado um tipo de cultivo. O que ocorre é um incentivo ao desmatamento, contrapondo o § 7º da Lei mencionada, e além de perder, conseqüentemente, a biodiversidade. Quanto ao critério patrimônio cultural deveria ser criada lei específica para proteção do patrimônio histórico e arqueológico.

O critério receita própria, § 9º da Lei, permaneceria na proposta de Silva (S., 2002), pois busca incentivar os municípios a realizarem uma melhor gestão tributária. A autora exclui deste critério as receitas oriundas das transferências federais e estaduais.

A proposta de reformulação feita por Silva (S., 2002), e até hoje não discutida na Assembléia Legislativa, também não atende à necessidade de se preservar, ou proteger, o meio ambiente no âmbito territorial do estado do Amapá, por intermédio de política pública de transferência de receitas tributárias do ICMS. A tabela 21 abaixo consolida a proposta de modificação. Apesar de ampliar os índices de participação do critério ambiental, a proposta permanece com critérios que estimulam a pressão antrópica.

Tabela 21: Critérios e percentuais da distribuição de parcelas do ICMS

Critérios de distribuição de parcela do ICMS	Percentuais por exercício fiscal			
	1º ano	2º ano	3º ano	4º ano
Área geográfica	1,0%	1,0%	1,0%	1,0%
População	2,0%	2,0%	2,0%	2,0%
Receita própria	2,0%	2,0%	2,0%	2,0%
Cota igual	10,0%	8,0%	7,0%	6,0%
Educação	2,0%	2,0%	2,0%	2,0%
Saúde	2,0%	2,0%	2,0%	2,0%
Saneamento ambiental	0%	1,0%	2,0%	3,0%
Unidades de conservação	5,0%	5,0%	5,0%	5,0%
Política municipal do meio ambiente	1,0%	2,0%	2,0%	2,0%
Total	25%	25%	25%	25%

Fonte: adaptado de Silva (S., 2005).

Da análise feita dos parágrafos acima, da Lei Estadual nº 0322/1996, ICMS ecológico, verifica-se que o Amapá pretendeu aplicar os critérios ecológicos para a distribuição de receitas do ICMS, mas entre os 10 (dez) critérios estabelecidos somente o parágrafo 7º apresenta uma finalidade ecológica, de proteção ambiental e da biodiversidade.

O Amapá possui como principal característica a ocupação de 61,60% de seu território em unidades de conservação, índice este que sobe pra 72% se acrescentarmos as áreas indígenas, Propomos a densificação desse critério para distribuição do ICMS ecológico.

Para densificá-lo entende-se que o percentual a ser atribuído ao critério Áreas Protegidas, que englobaria unidades de conservação e terras indígenas, deva receber um valor que estimule os municípios a conservarem as UC existentes e a criarem novas. O índice de 10 p.p. dos 25% do ICMS pertencentes aos municípios, a serem distribuídos por critérios diferentes do valor agregado fiscal, parece-nos que atende a essa necessidade de densificação.

Se o índice fosse utilizado em 2007, teria sido distribuído no critério baseado em unidades de conservação e Terras Indígenas o valor global de R\$ 6.595.170,88. O município de Amapá teria recebido R\$ 1.307.979,14. Estes valores se conformam com os princípios do protetor-recebedor e do poluidor-pagador, além de fazerem com que o ICMS ecológico cumpra com suas funções compensatórias e incentivadora, veja-se as duas últimas colunas da tabela 19.

Acrescente-se a esse critério, mais dois índices ambientais, que surgem fortemente entre os estados que adotaram recentemente o ICMS ecológico, a destinação de resíduos sólidos e a proteção de mananciais, com 2 p.p. cada.

O critério ambiental na proposta que apresentamos para essa pesquisa, consolidada na Tabela 22, passaria de 1,4 p.p. para 14 p.p. Complementando a modificação da legislação de distribuição do ICMS, retiraríamos todos os índices com característica de pressão antrópica e adotaríamos critérios que procuram identificar melhor as diferentes realidades, como por exemplo, o IDH Inverso, adotado no estado do Mato Grosso, onde os municípios com menor IDH recebem mais recursos, justamente aplicarem na melhoria desse índice.

Para não se criar uma distorção muito grande em relação ao recebimento desses recursos manteríamos a cota igualitária, ou mínima, no total de 5 p.p.

A Tabela 22 mostra a nova proposta consolidada em comparação com a legislação atual.

Tabela 22: Proposta de modificação do ICMS ecológico no Amapá.

Critérios	ICMS ecológico Lei nº 322/1996	ICMS ecológico Proposta	CRITÉRIO CONSTITUCIONAL
Valor adicionado fiscal	75%	75%	$\frac{3}{4}$
População do município	2,6%	-	$\frac{1}{4}$
População dos 3 (municípios) mais populosos	2,3725%	-	
Educação	2,6%	-	
Área cultivada	1,4%	-	
Patrimônio Cultural	1,4%	-	
Meio Ambiente (municípios com unidades de conservação e terras indígenas).	1,4%	10%	
Meio Ambiente Destinação de resíduos sólidos		2%	
Meio Ambiente Proteção de mananciais		2%	
Gastos com saúde	2,6%	3,0%	
Receita Própria	2,6%	-	
Cota mínima (partes iguais)	6,99%	5%	
IDH INVERSO	-	3%	
Total	100%	100%	

Fonte: Lei nº 322/1996. Novos critérios propostos na dissertação.

Com essa proposta espera-se, como em Bensusan; Freitas (2006) que o ICMS ecológico realize duas funções primordiais: uma compensatória e outra incentivadora. A função compensatória, como o próprio nome diz, compensa os municípios que sofrem limitações no espaço territorial por causa da existência de unidades de conservação, terras indígenas, áreas alagadas por barragens. A compensação ocorre em especial pela tendência da política de proteção ambiental brasileira privilegiar as ações em nível federal e estadual. Assim, as unidades de conservação, em sua maioria, são federais e estaduais, em clara intervenção do

espaço municipal, que fica com “[...] pouca oportunidade de influir nas decisões sobre a designação e manutenção de grandes áreas protegidas” (Bensusan; Freitas 2006, p. 153), como por exemplo, o Parque Nacional Montanhas do Tumucumaque, que interfere espacialmente em cinco municípios no Amapá: Calçoene, Laranjal do Jari, Oiapoque, Pedra Branca do Amapari e Serra do Navio.

Todos os estados que adotaram critérios ecológicos de distribuição do ICMS, à exceção do Ceará, utilizam a função compensatória. Já a função incentivadora funciona como um estímulo à melhoria da qualidade ambiental, Para Bensusan e Freitas (2006), os estados que adotam critérios qualitativos, de fato, incentivam os municípios a adotarem políticas públicas de criação, manutenção e ampliação das unidades de conservação e outras ações de proteção e conservação ambiental.

Na verdade, a função incentivadora das legislações do ICMS ecológico parece seguir a regra da norma jurídica premial, como visto em Bobbio (1992), e da função extrafiscal dos tributos, conforme Becker (1998). O objetivo principal não é a arrecadação e sim a proteção do meio ambiente.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A ciência do direito se apresenta como sistemas e possui dois tipos fundamentais de normas: as de estrutura e as de comportamento. As normas de comportamento se voltam para as condutas das pessoas, em suas relações de intersubjetividade.

As normas de estrutura, também chamadas de normas de organização, dispõem sobre órgãos, procedimentos e definem como as regras devem ser criadas, modificadas e retiradas do sistema jurídico.

O Direito Positivo reflete essa sistemática e torna obrigatório o seu cumprimento. A juridicização ocorre a partir da Constituição da República Federativa do Brasil (CRFB) por intermédio de um sistema de proposições normativas que integra o conjunto normativo nacional. Possui prerrogativa de natureza lógica e impõe-se sobre as demais normas vigentes. É formada por maioria de normas de estrutura, que têm, por sua vez, a base de sua validade na norma fundamental.

Essa estrutura refere-se aos princípios jurídicos, que na Teoria Tridimensional de Reale (1995), referendada por Canotilho (1989), dizem respeito aos subsistemas dos valores, ou axiológico, devido ao seu grau de abstração. Nessa perspectiva, o sistema preconizado é aberto e não fechado, com os princípios jurídicos fluindo dinamicamente, conforme Becker (1998).

Nesse caminho, definiu-se quais os princípios estruturantes, ou fundantes, do ICMS ecológico, dividindo-os em princípios estruturantes tributários e ambientais. O corte transversal que o direito ambiental estabelece permite que duas categorias distintas do espectro jurídico coexistam e criem novos institutos.

Os princípios estruturantes do ICMS ecológico na área tributária são os princípios da legalidade e do federalismo fiscal. Na área ambiental são os princípios da ubiquidade, do poluidor-pagador e do protetor-recebedor.

O princípio da legalidade determina que a repartição de receitas tributárias do ICMS deverá ser feita por intermédio de lei, e se encontra positivado no inciso II, parágrafo único do art. 158 da CRFB.

O princípio do federalismo fiscal distribui as competências e as receitas tributárias para os entes subnacionais poderem dar conta das atribuições que lhe são constitucionalmente deferidas. Seja na competência originária para criação de

tributos, seja na participação da arrecadação de tributos da competência de outro sujeito federado, como é o caso do ICMS, em que 25% do total arrecadado pertencem aos municípios.

Isso acontece devido à superposição das ordens jurídicas dentro do mesmo espaço territorial, porém com atribuições diferentes. No caso do federalismo fiscal brasileiro coexistem a ordem federal, (a União), as ordens regionais (os Estados-membros e o Distrito Federal) e a ordens locais (os Municípios).

O princípio da ubiquidade insere a questão ambiental dentro da ação pública e privada. Toda obra, política pública, ação governamental, ato administrativo de qualquer espécie, ação legislativa ou mesmo judiciária deverá levar em consideração a variável ambiental.

Com o princípio do poluidor-pagador encontra-se a justificativa para, dentro do federalismo, mitigar as desigualdades entre os entes nacionais. O valor a ser protegido é a vida, na manutenção da qualidade do meio ambiente. Por conseqüência os agentes poluidores, públicos ou privados devem arcar com os custos da recuperação ou da prevenção à degradação do meio ambiente.

O princípio do protetor-recebedor determina o benefício aos agentes que desenvolvem ações de proteção ao meio ambiente. Ajusta-se às normas premiais, segundo Bobbio (1992).

O ICMS ecológico somente pode ser criado por intermédio de lei, (princípio da legalidade) e se refere à distribuição das receitas tributárias entre os entes subnacionais (princípio do federalismo fiscal). Insere na área do direito tributário a variável ambiental (princípio da ubiquidade). Sua lógica determina que os municípios mais desenvolvidos e mais populosos que antropizam o meio ambiente devem arcar com parte do custo da proteção ao meio ambiente. No caso, perdem, ou deixam de ganhar receitas tributárias do ICMS, por conta de novos critérios que privilegiam questões ecológicas ou ambientais (princípio do poluidor-pagador). Os municípios que protegem o meio ambiente, em especial por intermédio das unidades de conservação, devem ser compensados e incentivados a proteger o meio ambiente, recebendo valores maiores do ICMS pertencentes aos municípios justamente pela adoção de critérios ecológicos ou ambientais (princípio do protetor-recebedor).

De 1991 até janeiro de 2009 13 estados do Brasil adotaram o ICMS ecológico. O Paraná foi o primeiro seguido de São Paulo, Minas Gerais, Rondônia, Amapá, Rio Grande do Sul, Mato Grosso, Mato Grosso do Sul, Pernambuco, Tocantins, Piauí, Ceará, Rio de Janeiro. Em 12 estados sobressai o critério baseado nas unidades de conservação. O Ceará é o único que não o adotou. Os índices variam de 0,5% p.p. até 13% p. p. dos 25% passíveis de serem distribuídos por critérios diferentes do valor adicionado fiscal.

Cada Estado-membro adota os critérios, formas de aferição e percentuais que entende adaptar-se à sua realidade, o que reflete a autonomia do federalismo.

O Amapá adotou o ICMS ecológico em 1996, com vigência a partir de 1997, por intermédio da Lei Estadual nº 322/1996. A lei foi praticamente copiada da Lei do estado de Minas Gerais, com poucas adaptações. Não há registros de um maior debate entre o estado e os municípios na adoção dos critérios de distribuição da receita tributária do ICMS.

O critério ecológico da lei amapaense é baseado nas unidades de conservação. A lei, contudo, possui várias imperfeições. Omissões do Poder Legislativo estadual também contribuíram para a falta de resultados visíveis do ICMS ecológico, baseado nos princípios que o estruturam.

Entre as imperfeições destaca-se o comando legal do inciso I do parágrafo 7º, artigo 2º da Lei Estadual 322/1996 que expressamente limita o critério ambiental às unidades de conservação. O anexo IV da lei exorbita o comando legal e acrescenta à categoria de unidades de conservação as terras indígenas e áreas de proteção especial de mananciais prevista nos artigos 13, inciso I e 14 da Lei Federal nº 6766, de 19.12.1979, para proteção de mananciais ou do patrimônio paisagístico. Estas duas categorias não são unidades de conservação previstas no Sistema Nacional de Unidades de Conservação (SNUC) da Lei nº 9.985/2000.

Já as omissões do Executivo estadual são a falta de regulamentação, por decreto, da Lei estadual nº 322/1996 - o que dificulta sua operacionalização pelos servidores públicos que precisam lhe dar concretude - e a falta de regulamentação pelo Conselho de Meio Ambiente do Amapá (COEMA) dos índices de qualidade previstos no anexo IV da Lei de ICMS ecológico. Percebe-se que no item "d" estava previsto que o COEMA deveria ponderar o fator de qualidade

levando em consideração a qualidade física da área, plano de manejo, infraestrutura, entorno protetivo, estrutura de proteção e fiscalização dentro outros que poderiam ser criados. Até a presente data o órgão colegiado de proteção ao meio ambiente ainda não estatuiu esse índice, segundo informação da secretaria do COEMA.

Em doze anos de existência o ICMS ecológico não gerou a criação de nenhuma unidade de conservação municipal. Esse fato é consequência do baixo percentual (de 1,4 p.p.) do critério ecológico, que em 2007 representou um total de R\$230.814,49. Nesse ano, o município que mais recebeu recursos foi Amapá, com R\$47.171,96. Os valores diminutos contribuíram para desinteresse dos gestores municipais em receber recursos por conta da preservação do meio ambiente.

Outro resultado da pesquisa é que a lei do ICMS ecológico adotou, entre os 10 critérios de distribuição, pelo menos seis critérios que causam impacto e antropizam o meio ambiente, em especial, por favorecem os municípios de Macapá e Santana - os mais populosos e mais dinâmicos economicamente do Amapá.

Foi demonstrado que depois da adoção da lei de ICMS ecológico a concentração da repartição da receita tributária do ICMS para os municípios de Macapá e Santana aumentou. A lógica da Lei "Hobin Hood" - como é conhecido o critério ecológico de distribuição das receitas tributárias do ICMS - é justamente o contrário: os municípios mais ricos perdem arrecadação, em função da aplicação do princípio do poluidor-pagador.

Como disse Porto (2006) o Amapá tem uma vocação para a conservação do meio ambiente: 61,60% do território do estado é ocupado por unidades de conservação. Ao acrescentarmos as terras indígenas esse índice sobe para 72%. A lei que distribui os recursos tributários do ICMS em função de critério ecológico deverá, necessariamente, levar em consideração essa peculiaridade do espaço amapaense.

Após doze anos, novos critérios podem fazer avançar o ICMS ecológico amapaense, em função de prever a proteção ao meio ambiente, de forma a garantir o cumprimento dos princípios estruturantes, e atingir os objetivos da função compensatória - pela restrição de uso imposta pelo espaço das unidades de conservação - e incentivadora, para agregar novas UC e melhorar a qualidade das já existentes.

O critério de unidades de conservação deve ser ampliado para prever, expressamente, as terras indígenas, categoria de espaço especialmente protegido. A ocupação do território em 72% de UC e Terras Indígenas, garantem ao Amapá o discurso de estado mais conservado. Porém suas políticas públicas precisam ser previstas nessa direção.

Esta pesquisa propõe que 10 p.p. dos 25% das receitas tributárias do ICMS, devido aos municípios por outros critérios, devam ser destinados pelo critério de unidades de conservação e terras indígenas. Para os valores de 2007, calcula-se que aproximadamente R\$6.400.00,00 (seis milhões e quatrocentos mil reais) seriam distribuídos.

O município de Amapá, que pelo índice de 1,4 p.p. recebeu apenas R\$47.171,96, em 2007, receberia com esse novo índice aproximadamente R\$1.307.979,14 (hum milhão, trezentos e sete mil, novecentos e setenta e nove reais e catorze centavos).

Esse valor além de compensar o município pela restrição do seu território ocupado por unidades de conservação estimula a adoção de políticas públicas que aumentem esse valor, em um processo de competição entre as unidades subnacionais locais, que tende a elevar a proteção ao meio ambiente.

Propôs-se também a adoção de outros índices como descrito na tabela 22. O critério de destinação de resíduos sólidos e também o de proteção de mananciais, com 2 p. p. para cada, atualiza a distribuição com os critérios ecológicos que refletem duas preocupações ambientais nesse século: a proteção da água potável e o armazenamento dos resíduos sólidos.

Completam a proposta os critérios de Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) inverso, gastos com saúde e cota mínima.

Os municípios com menor IDH deverão receber mais recursos, para justamente poderem melhorar seus índices. Os gastos com saúde permanecem para garantir a distribuição de recursos que serão aplicados na área do Sistema Único de Saúde (SUS). A cota mínima permanece para garantir o mínimo de recursos para cada município.

Essa proposta pretende ser um dos meios para se discutir a reformulação dos critérios do ICMS ecológico amapaense. Um novo consenso deve ser construído entre os entes municipais e o estado. Os recursos pertencem aos

municípios e estes devem participar ativamente das discussões para mudança dos critérios. Outros atores devem participar desse processo como ONGs, ambientalistas, órgãos federais e estaduais, entre outros.

Os critérios propostos para o ICMS ecológico no Amapá demonstraram-se como um instrumento possivelmente eficaz, principalmente em relação à conscientização sobre a conservação ambiental. Os municípios dos estados que adotam esta forma de repartição de receita tributária já conseguem perceber que as unidades de conservação (UCs) são uma oportunidade de gerar receitas de transferências, e não como um empecilho ao desenvolvimento. Paraná e Minas Gerais, por exemplo, experimentaram aumento considerável nas unidades de conservação municipais.

A perspectiva de ampliar a receita advinda do ICMS ecológico pode estimular os municípios amapaenses a investir na conservação. Porém, há entraves à implantação desse instrumento de política pública, pois sofre resistência dentro do próprio estado: setores da administração ligados às secretarias de planejamento e receita estadual argumentam que os critérios ecológicos não se prestam a justificar a distribuição de receitas tributárias. Essas alegações não consideram a necessidade da verificação da variável ambiental em todas as ações da administração pública exigida pela adoção do Princípio da Ubiquidade ou ainda do Princípio do Protetor-Recebedor no âmbito do Direito Ambiental.

A Universidade Federal do Amapá (UNIFAP), por intermédio dos seus programas de Mestrado, em especial o Programa de Pós-graduação em Direito Ambiental e Políticas Públicas (PPGDAP), deve participar ativamente desses debates para contribuir na construção de uma política pública que incorpore a dimensão ambiental, dando assim maior densidade ao discurso da vocação ambiental no território amapaense.

Nesses termos, o estudo para a instituição de novos critérios no ICMS ecológico do Amapá representa uma contribuição para o desenvolvimento do estado, visto que, através da maximização da finalidade social do imposto já existente, haverá o estímulo à aplicação dos recursos em proveito da política ambiental, introduzindo novos valores – em todos os sentidos – para o desenvolvimento sustentável dos municípios, e com isso buscando manter e até

mesmo ampliar as áreas preservadas para as gerações atuais e futuras, com a garantia de qualidade de vida e do direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado.

REFERÊNCIAS

ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE NORMAS TÉCNICAS. NBR 6023: Informação e documentação: referências: elaboração. Rio de Janeiro, 2003. Disponível em: < www.abntnet.gov.br/sebrae>. Acesso em 20 Jan. 2009.

_____. NBR 10520: Informação e documentação: citações em documentos: apresentação. Rio de Janeiro, 2002. Disponível em: < www.abntnet.gov.br/sebrae>. Acesso em 20 Jan. 2009.

_____. NBR 14724: Informação e documentação: trabalhos acadêmicos: apresentação. Rio de Janeiro, 2005. Disponível em: < www.abntnet.gov.br/sebrae>. Acesso em 20 Jan. 2009.

_____. NBR 15287: Informação e documentação: Projetos de pesquisa: apresentação. Rio de Janeiro, 2005. Disponível em: < www.abntnet.gov.br/sebrae>. Acesso em 20 Jan. 2009.

_____. NBR 6027: Informação e documentação: Sumário: apresentação. Rio de Janeiro, 2003. Disponível em: < www.abntnet.gov.br/sebrae>. Acesso em 20 Jan. 2009.

_____. NBR 6028: Informação e documentação: Resumo: apresentação. Rio de Janeiro, 2003. Disponível em: < www.abntnet.gov.br/sebrae>. Acesso em 20 Jan. 2009.

AGENCE EUROPÉENNE POUR L'ENVIRONNEMENT. Récents développements dans l'utilisation des écotaxes au sein de l'Union européenne. **Série sur les problèmes environnementaux**, n. 18, nov. 2000. Disponível em:< www.eea.eu.int>. Acesso em: 03 mai. 2007.

AMAPÁ. Lei nº 322/1996. Dispõe sobre distribuição da parcela da receita do produto da arrecadação dos impostos estaduais conforme disposições contidas no Artigo 158 da Constituição Federal e Lei Complementar Federal nº 63/90, e dá outras providências. de 23 de dezembro de 1996. Publicada no Diário Oficial do Estado nº 1469, de 23.12.96

_____. Lei Complementar nº 05, de 18 de agosto de 1994, Código de Proteção do Meio Ambiente do Estado do Amapá.

_____. Lei nº 0119, de 22 de novembro de 1993. Publicada no Diário Oficial do Estado nº 0717, de 29.11.93. (Revogada pela Lei nº0 322, de 23.12.96).Estabelece critérios e prazos para distribuição aos Municípios das parcelas de Impostos Estaduais, conforme disposições contidas na Constituição Estadual e Lei Complementar Federal nº 63/90.

ALTAMIRANO, Alejandro C. El derecho constitucional a um ambiente sano, derechos humanos y su vinculacion com derecho tributario. *In*: MARINS, James (coord.). **Tributação e Meio Ambiente**. p. 11-93. Curitiba: Juruá, 2002.

AMARAL FILHO, Jair do. O quadrilátero do federalismo: uma contribuição para a compreensão do federalismo imperfeito no Brasil. **Revista Econômica do Nordeste**, Fortaleza, v. 30, n. Especial, p. 876-895, dez. 1999.

_____. **Federalismo brasileiro e sua nova tendência de recentralização**. Fortaleza, setembro de 2004. Disponível em: <http://conteudo.ceara.gov.br/content/aplicacao/sdlr/desenv_urbano/gerados/f1texto.pdf>. Acesso em 28 out. 2007.

AMAZONAS, Mauricio de Carvalho. **Economia ambiental neoclássica e desenvolvimento sustentável**. O desenvolvimento sustentável e a perspectiva das teorias econômicas 'institucionais'. Desenvolvimento sustentável e a economia ecológica". in NOBRE M. e AMAZONAS, M. de C. (orgs.) Desenvolvimento Sustentável: A Institucionalização de um Conceito, Brasília: Edições IBAMA, 2002, p. 107-146.

ARRETCHE, Marta. Who taxes and who spends: the federative bargain in the Brazilian federation. **Rev. Sociol. Polit.**, Curitiba, n. 24, 2005. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S010444782005000100006&lng=en&nrm=iso>. Acesso em: 17 jan. 2007.

ATALIBA, Geraldo. **Sistema constitucional tributário brasileiro**. São Paulo: RT, 1968.

Atlas das Unidades de Conservação do Estado do Amapá / Texto de José Augusto Drummond; Tereza Cristina Albuquerque de Castro Dias e Daquinete Maria Chaves Brito – Macapá; MMA/IBAMA-AP; GEA/SEMA, 2008

BAGSTAD, Kenneth J. et al. Taxes, subsidies, and insurance as drivers of United States coastal development. **Ecological Economics** (2006), doi:10.1016/j.ecolecon.2006.09.019. Disponível em: <www.elsevier.com/locate/ecolecon>. Acesso em: 24 mai. 2007.

BARDE, Jean-Philippe. **Economic instruments in environmental policy: lessons from the OECD experience and their relevance to developing economies**. Working Paper n. 92. OCDE, 1994. Disponível em: <<http://ideas.repec.org/p/oec/devaaa/92-en.html>>. Acesso em: 20 dez. 2006.

BARROS, Elcio. **As unidades de conservação no ICMS ecológico de Pernambuco**. Comitê da Caatinga, 2008. Disponível em: <comitecaatinga.blogspot.com/2008/10/comite-da-caatinga-apresenta-seu-plano.html>. Acesso em 10 Fev. 2009.

BECKER, Alfredo Augusto. **Teoria geral do direito tributário**. 3. ed. São Paulo: Lejus, 1998.

BENJAMIN, Antônio Herman de Vasconcelos. Princípio poluidor pagador e a reparação do dano Ambiental. *In* **Dano ambiental: prevenção, preparação e repressão**. Ob. colet. São Paulo: ed. RT, 1993, nota 1, pp. 226-227).

BENSUSAN, Nurit; FREITAS, Analuce. ICMS ecológico: um incentivo fiscal para a conservação da biodiversidade. *In*: BENSUSAN, N. (Org.) **Seria melhor mandar ladrilhar?** biodiversidade como, para que, por quê. Brasília: Universidade de Brasília, 2002. 251 p.

BESSE, Guy; CAVEING, Maurice. **Princípios fundamentais de filosofia: método dialético**. São Paulo: Hemus, p. 25-34 s.d. Cap. 1

BIRNFELD, Carlos André Souza. **O princípio do poluidor pagador e suas potencialidades para imputação efetiva de todos os encargos decorrentes da poluição ao poluidor: uma leitura não economicista da ordem constitucional brasileira**. Florianópolis, 2003, 409 f. 2. v. Tese (Doutorado em Direito) sob a orientação do professor doutor Rogério Portanova – Pós-graduação em Direito da Universidade Federal de Santa Catarina.

BOBBIO, Norberto. **A era dos direitos**. Trad. Carlos Nelson Coutinho. Rio de Janeiro: Campos, 1992.

BONETI, Lindomar Wessler. **Políticas públicas por dentro**. Ijuí: Unijuí, 2006.

BOTELHO, Douglas de Oliveira. **ICMs-ecológico como instrumento de política ambiental em Minas Gerais**. Dissertação de mestrado sob a orientação do Prof. Dr. Robson Amâncio. Lavras: UFLA, 2007. 117 p

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição Federal**: promulgada em 05 de outubro de 1988. disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao_Compilado.htm>. Acesso em 20 Nov. 2006.

_____. Código Penal Brasileiro. **Decreto-Lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940.** Disponível em: < <http://www.planalto.gov.br/CCIVIL/Decreto-Lei/Del2848compilado.htm>>. Acesso em: 25 jan. 2007.

_____. Decreto nº 4.339/2002. Institui princípios e diretrizes para a implementação, na forma da lei, da Política Nacional da Biodiversidade, com a participação dos governos federal, distrital, estaduais e municipais, e da sociedade civil. Publicado no DOU de 23.02.2002. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2002/D4339.htm>. Acesso em 12 Abr. 2007.

_____. Lei nº 6.938/81. Dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente, seus fins e mecanismos de formulação e aplicação, e dá outras providências. Disponível em: < <http://www.planalto.gov.br/CCIVIL/LEIS/L6938.HTM>>. Acesso em 10 Out. 2006.

_____. Lei nº 9.985, de 18 de julho de 2000. Regulamenta o art. 225, § 1º, incisos I, II, III e IV da Constituição Federal, Institui o Sistema Nacional de Unidade de Conservação da Natureza e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília, 19 de julho de 2000. . Acesso em 10 Out. 2006. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9985.htm>. Acesso em 10 Out. 2006.

_____. Lei nº 11.284/06. Dispõe sobre a gestão de florestas públicas para a produção sustentável; institui, na estrutura do Ministério do Meio Ambiente, o Serviço Florestal Brasileiro - SFB; cria o Fundo Nacional de Desenvolvimento Florestal - FNDF; altera as Leis nºs 10.683, de 28 de maio de 2003, 5.868, de 12 de dezembro de 1972, 9.605, de 12 de fevereiro de 1998, 4.771, de 15 de setembro de 1965, 6.938, de 31 de agosto de 1981, e 6.015, de 31 de dezembro de 1973; e dá outras providências. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br/CCIVIL/Ato2004-2006/2006/Lei/L11284.htm>>. Acesso em 10 Out. 2006.

_____. Lei Complementar nº 63. Dispõe sobre critérios e prazos de crédito de parcelas do produto da arrecadação de impostos de competência dos estados e de transferências por estes recebidas, pertencentes aos municípios, e dá outras providências. Diário Oficial da República Federativa do Brasil. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/Lcp63.htm>. Acessos em 10 Out. 2006 e 12 Abr. 2007.

_____. Lei Complementar Federal nº 123/2006. Dispõe sobre o tratamento diferenciado e favorecido das microempresas e empresas de pequeno porte e dá outras providências. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/Lcp123.htm>. Acesso 15 Jan. 2007.

CANOTILHO, José Joaquim Gomes Canotilho. **Direito constitucional.** Coimbra: Almedina, 1989.

CARRAZA, Roque Antonio. **Curso de direito constitucional tributário**. 11a ed., São Paulo: Maleiros, 1997.

CARVALHO, Paulo de Barros. **Curso de direito tributário**. 10. ed. São Paulo: Saraiva, 1998.

CASTRO, J.A. **The internalization of de external environmental costs and the sustainable development**. United Nations Conference on Trade and Development. Switzerland, Geneva, 1994 (paper n.81). Disponível em: <<http://www.fao.org/agris/search/display.do?f=./1994/v2016/XF9434534.xml;XF9434534>>. Acesso em 12 Dez. 2006

CAVALCANTI, Clóvis, org. **Meio Ambiente, Desenvolvimento Sustentável e Políticas Públicas**. 2a ed. São Paulo: Cortez, 2001.

_____. **Desenvolvimento sustentável e gestão dos recursos naturais: referências conceituais e de política**. Artigo, 2002(b). Arquivo pessoal.

_____. Meio ambiente, Celso Furtado e o desenvolvimento como falácia. **Ambiente & Sociedade** - Vol. V - no 2 - ago./dez. 2002(a) – p. 72 – 84. Disponível em <http://www.scielo.br/pdf/asoc/v5n2/a05v5n2.pdf> . Acesso em 20 nov 2006.

COLOMBO, Silvana. Aspectos conceituais do princípio do poluidor pagador. **Revista Eletrônica Mestrado Educação Ambiental**, v. 13, jul./ dez. 2004. Disponível em:< <http://www.remea.furg.br/edicoes/vol13/art2.pdf>>. Acesso em: 10 Jan. 06.

DALLARI, Dalmo de Abreu. **Elementos de teoria geral do estado**. São Paulo: Saraiva, 2001.

ESPIRÍTO SANTO. Lei nº 5.265 de 10 de setembro de 1998. Estabelece mecanismos de compensação financeira aos municípios com áreas protegidas no Estado do Espírito Santo, Vitória, Espírito Santo, 1989. Disponível em <www.al.es.gov.br/leis.diarioonline>. Acesso em 13 Fev. 2009.

FARIAS, Paulo José Leite. A federação como mecanismo de proteção do meio ambiente. **Revista de Informação Legislativa**. Brasília a. 34 n. 135 jul./set. 1997, p 283-300. Disponível em: <http://www.senado.gov.br/web/cegraf/rii/Pdf/pdf_135/r135-32.pdf>. Acesso em 15 Jan. 2007.

FERNANDES, Rodrigo. A eficácia dos instrumentos econômicos para o desenvolvimento sustentável. **Jus Navigandi**, Teresina, ano 9, n. 589, 17 fev. 2005. Disponível em: <<http://jus2.uol.com.br/doutrina/texto.asp?id=6342>>. Acesso em 23 nov. 2006.

FIORILLO, Celso Antônio Pacheco. **Curso de direito ambiental brasileiro**. 7. ed. São Paulo: Saraiva, 2006.

FIORILLO, Celso Antônio Pacheco; RODRIGUES, Marcelo Abelha. **Manual de direito ambiental e legislação aplicável**. (s.l): Max Limonad, 1997.

FREITAS, Odair José; MENDES, Paulo Sergio Abreu; OLIVEIRA, Raul José de Galaad Oliveira. **Princípio da ubiquidade, meio ambiente e políticas públicas**. Biblioteca Virtual (PPGDAP/UNIFAP). Disponível em: <www.unifap.br/ppgadapp/biblioteca/Ubiquidade.doc>. Acesso em: 10 Ago. 2007

GIL, Antonio Carlos. **Métodos e técnicas de pesquisa social**. 5. ed. São Paulo: Atlas, 1999.

GODOY, A. S. Introdução à pesquisa qualitativa e suas possibilidades. **Revista de Administração de Empresas**, São Paulo: v.35, n. 2, p 57-63, abr. 1995.

HEMPEL, Wilca Barbosa; MAYORGA, Maria Irlles de Oliveira; AQUINO, Marizete Dantas de; CABRAL, Nájila Rejane Alencar Julião. **A importância do ICMS ecológico como instrumento de compensação financeira na aplicação do princípio protetor-recebedor**. In: XLV CONGRESSO BRASILEIRO DE ECONOMIA E SOCIOLOGIA RURAL, 2006, Fortaleza. Disponível em: <www.sober.org.br/palestras/5/1145.pdf>. acesso em 20 Abr. 2008.

HOFFMANN, Ulrich, ROTHERHAM, Tom. Environmental requirements and market access for developing countries: promoting environmental - not trade – protection. United Nations Conference On Trade And Development – Geneva, in **Trade And Environment Review** 2006. Disponível em http://www.unctad.org/en/docs/ditcted200512ch1_en.pdf. Acesso em 10 Dez. 2006.

BRÄTLAND, John. Economic theory of ‘sustainability’: its foundational errors and an inquiry into its valid principles. U.S. Department of the Interior. 2004. Working Paper.

HOFLING, Eloisa de Mattos. State and social (public) policies. **Cad. CEDES** , Campinas, v. 21, n. 55, 2001. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0101-32622001000300003&lng=in&nrm=iso>. Acesso em: 05 ago. 2007.

HOUAISS, A. & VILLAR, M.S. **Dicionário Houaiss da língua portuguesa** – versão eletrônica. CD 58x 5v. 2007. Elaborado no Instituto Antônio Houaiss de Lexicografia e Banco de Dados da Língua Portuguesa S/C Ltda. Rio de Janeiro: Editora Objetiva, 2007.

INSTITUTO TRIBUTO VERDE DE INCENTIVO À CONSERVAÇÃO. **Introdução ao ICMS ecológico**. s.d. Disponível em:< http://tributoverde.com.br/site/modules/mastop_publish/?tac=Introdu%E7%E3o_ao_ICMS_Ecol%F3gico>. Acesso em: 15 dez. 2008.

JOÃO, Cristina Gerber. **ICMS-ECOLÓGICO – Um instrumento econômico de apoio à sustentabilidade**. 2004. 280f. Tese (Doutorado em Engenharia de Produção) sob a orientação da professora doutora Sandra Sulamita Nahas Baasch – Programa de Pós-Graduação em Engenharia de Produção, UFSC, Florianópolis.

KELSEN, Hans. **Teoria pura do direito**. 6. ed. São Paulo: Martins Fontes, 1998.

LECLAIR, Mark S.; FRANCESCHI, Dina. Externalities in international trade: The case for differential tariffs. In **Ecological Economics**, n. 58, ano de 2006. Disponível em www.elsevier.com/locate/ecocon. Acesso em 20 dez 2006.

LONDERO, Maria Alice Antonello. **Meio Ambiente: uma questão de cidadania**. Disponível em: <<http://angelfire.com/sk/holgonsi/meioambiente.html>>. Acesso em 15 Ago. 2006

LOUREIRO, Wilson. **Estudo Comparativo de Métodos de Compensação e Incentivo Fiscal de três Municípios – sede de Unidades de Conservação Ambiental no Paraná**. Curitiba 12 Ago 1994. Dissertação (Mestrado em Engenharia Florestal) sob a orientação do Prof. Dr. Setor de Ciências Agrárias, Universidade Federal do Paraná.

_____. **Incentivos Econômicos para a Conservação da Biodiversidade no Brasil – ICMS ecológico**. Curitiba: IAP, 1998.

_____. **O ICMS ecológico, um instrumento econômico de gestão ambiental aplicado aos municípios**. Disponível em:< www.sds.am.gov.br/dsv/download/img_download/20070119163959ICMS.doc>. Acesso em: 10 nov. 2006.

_____. **Contribuição do ICMS ecológico à conservação da Biodiversidade no Estado do Paraná**; Curitiba, 2002. Tese (Doutorado em Economia e Política

Florestal) sob a orientação do professor Anadalvo Juazeiro dos Santos – Setor de Ciências Agrárias, Universidade Federal do Paraná.

MARRA, Fernanda de Moraes Santana. **ICMS ecológico como instrumento para o desenvolvimento sustentável**. Monografia especialização. Universidade católica de Goiás. Departamento de ciências jurídicas. Curso de especialização em direito ambiental. Goiânia, 2005.

MATO GROSSO. Lei Estadual Complementar n. 73, de 07 de dezembro de 2000. Dispõe sobre os critérios de distribuição da parcela de receita do ICMS pertencente aos Municípios, de que tratam os Incisos I e II do parágrafo único do artigo 157 da Constituição Estadual e dá outras providências. Diário Oficial do Mato Grosso. Disponível em: <<http://app1.sefaz.mt.gov.br/Sistema/legislacao/constituicao.nsf/0/0034532ce0745d28042569b400641352?OpenDocument>>. Acesso em 21 Nov. 2008.

_____. Decreto Estadual nº 2758. Regula procedimentos administrativos para organização do Cadastro Estadual de Unidade de Conservação, a operacionalização dos cálculos e gestão do Programa do ICMS ecológico, da publicação e democratização das informações, e dá outras providências. Disponível em: <<http://app1.sefaz.mt.gov.br/Sistema/legislacao/legislacaotribut.nsf/07fa81bed2760c6b84256710004d3940/b80abd7c2d2b5bc304256a8d005136c5?OpenDocument>>. Acesso em 21 Nov. 2008.

MACHADO, Hugo de Brito. **Curso de Direito Tributário**. 27. ed. São Paulo: Malheiros, 2006.

MARCOLINO, Geraldo Celso Cavalcante; LEAL, Hiram Rodrigues; ALVES, Maria Margarete. **Valoração de ativos e passivos ambientais: o ICMS sócio-ambiental no estado de Rondônia: situação e perspectivas**. 2006. Disponível em: <<http://www.ibape.org.br/downloads/XIII-cobreap/12p.pdf>>. Acesso em: 20 nov. 2008.

MEDEIROS, Caio Paulo Smidt de. **The economic importance of biodiversity a social analysis of costs and benefits to national park of superagui in the northern coast of state of Paraná, Brazil**. V Encontro Brasileiro de Ecossistemas, Anais, 2000.

MINAS GERAIS. Lei nº 12.040, de 28 de dezembro de 1985. Dispõe sobre a Distribuição da parcela de receita do produto da arrecadação do ICMS ecológico pertencente aos municípios, de que trata o inciso II do parágrafo único do art. 158 da CF. MINAS GERAIS, 1985. Disponível em: < www.al.mg.gov.br>. Acesso 19 Jan. 2008.

MINAYO, Maria Cecília; SANCHES, Odécio. Quantitativo-qualitativo: oposição ou complementaridade? **Cadernos de Saúde Pública**, Rio de Janeiro, 9 (3): p. 239-262, jul/set. 1993.

MODÉ, Fernando Magalhães. **Tributação Ambiental: A Função do Tributo na Proteção do Meio Ambiente**. Curitiba: Juruá, 2007.

MORIN, Edgar. **Os setes saberes necessários à educação do futuro**. 10ª ed. São Paulo: Cortez . 2005.

MOTTA, Ronaldo Seroa da. **Manual de valoração econômica de recursos ambientais**. Brasília: IPEA/MMA/PNUD/CNPQ, 1998. Disponível em <<http://www.mma.gov.br/biodiversidade/publica/mvalora/apresent.html>>. Acesso em: 20 nov. 2006.

_____. Tributación ambiental: aspectos teóricos y conceptuales y el caso brasileño In: **Serie Macroeconomía del Desarrollo 7**, CEPAL, Santiago, 2001.

MOTTA, Ronaldo Seroa da; OLIVEIRA, J.M.Domingues de; e MARGULIS, S. (2000) **Proposta de tributação ambiental na atual reforma tributária brasileira**. Texto para Discussão 738. Rio de Janeiro: IPEA, junho de 2000.

OATES, W. E. **Federalismo fiscal**. Madri: Institutos de Estudios de Administracion Local, 1977.

OCDE. Recomendação nº 72. Disponível em:< <http://sedac.ciesin.columbia.edu/entri/texts/oecd/OECD-4.09.html>>. Acesso em: 18 jan. 07.

OFFE, Claus. **Problemas estruturais do estado capitalista**. Tradução de Bárbara Freitag. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1984.

PRADO, Sergio. **A questão fiscal na federação brasileira: diagnóstico e alternativas**. Cepal: 2007. Disponível em: < <http://www.eclac.org/brasil/publicaciones/xml/9/28329/LCBRSR179SergioPrado.pdf>> . Acesso em 26 Ago. 2008.

PIGOU. Arthur Cecill. **The economics of welfare**. Transaction ed., 2002. Disponível em:<<http://books.google.com/books?hl=ptBR&lr=&id=bQUdTMh7uxQC&oi=fnd&pg=P>

R4&dq=Pigou+1920&ots=WtAeeMZ2FF&sig=AVfKGbi2jAb2mLcg1e_zHcVbmA4#PPR5,M1. Acesso em 20 Nov. 2006.

PORTO, Jadson Luis Rabelo. **Amapá: Principais transformações econômicas e institucionais – 1943 –2000**. Macapá: SETEC, 2003.

RABOTEUR, Joël; RODES, Marie-Françoise. Application de la méthode d'évaluation contingente aux récifs coralliens dans la caraibe: étude appliquée à la zone de Pigeon de la Guadeloupe. **La revue en sciences de l'environnement Vertigo** vol 7 no 1 avril 2006.

REALE, Miguel. **Teoria tridimensional do direito**. São Paulo: Saraiva, 1995.

RIBEIRO, M. A. O princípio do protetor-recebedor. In: **WORKSHOP DESENVOLVIMENTO E CONSERVAÇÃO ATRAVÉS DO USO DO SOLO: Identificando os incentivos corretos**, 1999, Palmas. Anais. Palmas, 1999.

RIO GRANDE DO SUL. Projeto Conservação da Biodiversidade Como Fator de Contribuição ao Desenvolvimento do Estado do Rio Grande do Sul(2005). Disponível em:< <http://www.scp.rs.gov.br/uploads/DIAGNOSTICOAREAPRIORITARIAS.pdf>>. Acesso em: 20 jan. 09.

_____. Justificativa ao projeto de Lei nº 361/2007. 2008. Disponível em: <http://Proweb.procergs.com.br_Temp_PL_361_200707042009172108_jus.pdf>scp.rs.gov.br/uploads/DIAGNOSTICOAREAPRIORITARIAS.pdf>. Acesso em: 20 jan. 09.

RODRÍGUEZ, Alberto Gago; VILLOT, Xavier Labandeira. **La imposición ambiental: fundamentos**, tipología comparada y experiencias en la OCDE y España. Vigo: Hacienda Pública Española, 1997.

RODRIGUES, Marcelo Abelha. **Instituições de Direito Ambiental**. São Paulo: Max Limonad, 2002.

SAES, Décio. **A formação do Estado Burguês no Brasil (1888-1891)**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1985.

SCAFF, Fernando Facury, ; TUPIASSU, Lise Vieira da Costa. Tributação e políticas públicas: o icms ecológico. **HILÉIA – revista de direito ambiental da Amazônia, Manaus**, ano 02, n. 02, 2004.

SEBASTIÃO, Simone Martins. **Tributo ambiental: extrafiscalidade e função promocional do direito**. Curitiba: Juruá, 2007.

SEMA/MT. **Relatório sobre a aplicação do ICMS ecológico no estado de Mato Grosso**: período de 2002 a 2007. Cuiabá, 2008.

SILVA, Mauro Santos. Teoria do federalismo fiscal: notas sobre as contribuições de Oates, Musgrave, Shah e Ter-Minassian. **Nova Economia – Revista do Departamento de Ciências Econômicas da UFMG**, Belo Horizonte, v. 15, n. 1, jan./abr. 2005. p. 117-137.

SILVA, Solange Teles da. **Reflexões sobre o ICMS ecológico**. In: KISHI, S.A.S; SOARES, I.P.S.. (Org.). **Desafios do Direito Ambiental no século XXI**: estudos em homenagem à Paulo Affonso Leme Machado. São Paulo: Malheiros, 2005, p. 753-776.

_____. **Revisão e Atualização da Lei de ICMS ecológico do Estado do Amapá**. Relatório Final. Governo do Estado do Amapá. Nov 2002.

SOARES, Claudia Dias. O sujeito activo do imposto ecológico. O papel das finanças locais na tributação ambiental. A realidade portuguesa. **Revista de Direito Ambiental**, São Paulo (Brasil), Ano 9, n. 34, Abr./Jun. 2004.

SOUZA, Adalberto Pimentel Diniz de. A mecânica do federalismo. **Revista da Faculdade de Direito da USP**, São Paulo, v. 99, p. 709/721, 2004.

SOUZA, Maria do Carmo Campello de. Federalismo no Brasil: aspectos político-institucionais (1930-1964). **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v. 21, n. 61, São Paulo: Scielo, 2006.

SMITH, Stephen. Ecotaxes: what have we learned, and how far should we go? **Ecotaxes :quels enseignements ? Lês séminaires del’iddri**, n. 8, 2003, p. 9-34. Disponível em:< www.iddri.org.fr>. Acesso em: 28 dez. 2006.

TAPASCO, Jeimar. **La valoración económica del agua y la distribución de las cargas tributarias entre consumidores y productores de água**. Seminario Internacional CONDESAN “Experiencias y Métodos de Manejo de Cuencas y su Contribución al Desarrollo Rural en los Andes”. Bogotá – Colombia, 8 a 10 de noviembre del 2004. Disponível em <www.condesan.org/Agua/ppt/E_Pres_JeimarTapasco.pps>. Acesso 15 jan 2007.

TEIXEIRA, Elizabeth. **As três metodologias**: acadêmica, da ciência, da pesquisa. 5 ed. Petrópolis, Rio de Janeiro: Vozes, 2008.

TOCANTINS. Lei nº 1.323/02. Dispõe sobre o ICMS ecológico. Palmas, TOCANTINS.

TUPIASSU, Lise Vieira da Costa. **A tributação como instrumento de concretização do direito ao meio ambiente: o caso do ICMS Ecológico, 2004**. Disponível em: < <http://www.planetaverde.org/tese>>. Acesso em: 02.07.07.

UCKMAR, Victor. **Princípios comuns de direito constitucional tributário**. 2.ed.ver. Atual. Trad. e notas ao Direito brasileiro de Marco Aurélio Greco. São Paulo: Malheiros, 1999.

VARSANO, Ricardo. **A evolução do sistema tributário brasileiro ao longo do século**: anotações e reflexões para futuras reformas. Texto para discussão nº 405. Rio de Janeiro: IPEA, 1996.

WHITE, Andrew J. Decentralised environmental taxation in Indonesia: a proposed double dividend for revenue allocation and environmental regulation. **Journal of Environmental Law**, v. 19 n.1, p. 43-69. Oxford University Press, 2007.

ZULUAGA, Germán. **Bioprospección, y pueblos indígenas**: Reflexiones para la conservación de la diversidad biológica y cultural. Simposio Internacional de Biodiversidad como fuente de nuevos medicamentos, Universidad del Valle, Cali, 17-19 Ago. 2001.

ANEXOS

ANEXO I**LEI N.º 0322, DE 23 DE DEZEMBRO DE 1996**
Publicada no Diário Oficial do Estado n.º 1469, de 23.12.96

Dispõe sobre distribuição da parcela da receita do produto da arrecadação dos impostos estaduais conforme disposições contidas no Artigo 158 da Constituição Federal e Lei Complementar Federal n.º 63/90, e dá outras providências.

O GOVERNADOR DO ESTADO DO AMAPÁ,

Faço saber que a Assembléia Legislativa do Estado do Amapá decreta e eu sanciono a seguinte Lei:

Art. 1º - O Governo do Estado do Amapá, através da Secretaria de Estado da Fazenda, repassará aos Municípios:

I - 50% (cinquenta por cento) do produto da arrecadação do Imposto Estadual incidente sobre a Propriedade de Veículos Automotores licenciados no território de cada um deles;

II - 25% (vinte e cinco por cento) do produto da arrecadação do Imposto Estadual sobre Operações Relativas à Circulação de Mercadorias e sobre a Prestação dos Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal de Comunicações;

III - 25% (vinte cinco por cento) da receita recebida pelo Estado, na forma do inciso II do art. 159, da Constituição Federal.

Art. 2º - As parcelas de receita de que tratam os incisos II e III deste artigo serão creditadas segundo os critérios a seguir:

I - 3/4 (três quartos) na proporção do Valor Adicionado, nas operações relativas à Circulação de Mercadorias e sobre a Prestação de Serviços;

II - 1/4 (um quarto) será distribuído nos percentuais e nos exercícios do Anexo I desta Lei conforme os seguintes critérios:

§ 1º - área geográfica: relação percentual entre a área geográfica do Município e a área total do Estado, informada pela Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - IBGE;

§ 2º - população: relação percentual entre a população residente no Município e a população total do Estado, medida segundo dados fornecidos pela Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - IBGE;

§ 3º - população dos 03 (três) Municípios mais populosos: relação percentual entre a população residente em cada um dos 03 (três) Municípios mais populosos do Estado e a população total destes, medida segundo dados fornecidos pelo IBGE;

§ 4º - educação: relação entre o total de alunos atendidos, inclusive os alunos da pré-escola, e a capacidade mínima de atendimento pelo Município, publicada pela Secretaria de Estado da Educação até o dia 30 de abril de cada ano, relativamente aos dados do ano civil imediatamente anterior, calculada de acordo com Anexo II desta Lei, observado o disposto no Art. 2º;

§ 5º - área cultivada: relação percentual entre a área cultivada do Município e a área cultivada do Estado, cujos dados publicados pela Secretaria de Estado da Agricultura, Pecuária e Abastecimento, até o dia 30 de abril de cada ano, com base em dados fornecidos pelo IBGE;

§ 6º - patrimônio cultural: relação percentual entre o Índice de Patrimônio Cultural do Município e o somatório dos índices para todos os Municípios, fornecida pela Fundação Estadual da Cultura, que fará publicar até o dia 30 de abril de cada ano, os dados apurados relativos ao ano civil imediatamente anterior, observado o disposto no Anexo III desta Lei:

§ 7º - meio ambiente, observado o seguinte:

a) os recursos serão distribuídos com base no Índice de Conservação do Município, calculado de acordo com o Anexo IV desta Lei, considerando-se as unidades de conservação estaduais, federais e particulares, bem como as unidades municipais que venham a ser cadastrados, observados os parâmetros e os procedimentos definidos pelo órgão ambiental estadual:

b) a Secretaria de Estado de Meio Ambiente fará publicar, até o dia 30 de abril de cada ano os dados apurados relativamente ao ano civil imediatamente anterior, com a relação de Municípios habilitados segundo a alínea anterior.

§ 8º - gastos com saúde: relação entre os gastos de saúde "per capita" do Município e o somatório dos gastos de saúde "per capita" de todos os Municípios do Estado, calculada com base nos dados relativos ao segundo ano civil imediatamente anterior, atestados pelo Tribunal de Contas do Estado.

§ 9º - receita própria: relação percentual entre a receita própria do Município oriunda de tributos de sua competência e as transferências de recursos federais e estaduais recebidas pelo Município, baseada em dados relativos ao segundo ano civil imediatamente anterior, atestados pelo Tribunal de Contas do Estado.

§ 10 - cota mínima: parcela a ser distribuída em igual valor para todos os Municípios.

III - O não enquadramento pelo Município em algum dos incisos acima não prejudicará sua participação na distribuição na forma dos demais dispositivos.

IV - A Secretaria de Estado do Planejamento e Coordenação Geral -SEPLAN, fará publicar, até o dia 31 de maio de cada ano, os índices de que tratam os § 2º a 6º do inciso II, do Art. 2º, bem como uma consolidação destes por Município.

V - Não estando disponíveis índices que impliquem na impossibilidade de se definir critérios de distribuição das parcelas, os recursos correspondentes serão alocados proporcionalmente nos índices remanescentes.

VI - A Secretaria de Estado da Fazenda fará publicar, até o dia 30 de junho de cada ano:

§ 1º - o índice de que trata o inciso I do Art. 2º;

§ 2º - o índice geral de distribuição da receita que pertence aos Municípios, englobando as parcelas de que tratam os incisos I e II do parágrafo único do artigo 158 da Constituição Federal.

Art. 3º - A partir do exercício do ano 2001, ficam assegurados, no mínimo, por critério de distribuição, os percentuais fixados para o ano de 2000, observado o seguinte;

Parágrafo Único - O resíduo relativo ao percentual fixado com base no critério de que trata o inciso I do Art. 2º será redistribuído na forma prevista em Lei a ser editada improrrogavelmente até o exercício do ano de 2000.

Art. 4º - Para se estabelecer o valor adicionado relativo à produção e à circulação de mercadorias e à prestação de serviços tributados pelo ICMS, quando o estabelecimento do contribuinte do imposto se estender pelos territórios de mais de um Município, a apuração do valor adicionado será feita proporcionalmente, mediante acordo celebrado entre os Municípios envolvidos e homologado pela Secretaria de Estado da Fazenda.

Art. 5º - O Poder Executivo regulamentará esta Lei dentro do prazo de 90 dias (noventa dias), a contar da data de sua publicação.

Art. 6º - Esta Lei entrará em vigor na data de sua publicação.

Art. 7º - Revogam-se as disposições em contrário, especialmente a Lei n.º 0119, de 22 de novembro de 1993.

Macapá - AP, 23 de dezembro de 1996.
Anexo I da Lei nº 0322/96 de 23 de dezembro de 1996
(A que se refere o inciso II do Art. 2º)

Item	Critério de distribuição	1998	1999	2000	2001	2002
01	Área Geográfica	1,1375	1,1375	1,1375	1,1375	1,1375
02	População	2,2725	2,2725	2,6000	2,6000	2,6000
03	População dos 3 mais populosos	2,2725	2,2725	2,2725	2,2725	2,2725
04	Educação	2,2725	2,2725	2,6000	2,6000	2,6000

05	Área cultivada	1,1375	1,1375	1,4000	1,4000	1,4000
06	Patrimônio cultural	1,1375	1,1375	1,4000	1,4000	1,4000
07	Meio Ambiente	1,1375	1,1375	1,4000	1,4000	1,4000
08	Gastos com Saúde	2,2725	2,2725	2,6000	2,6000	2,6000
09	Receita Própria	2,2725	2,2725	2,6000	2,6000	2,6000
10	Cota mínima	9,0875	9,0875	6,9900	6,9900	6,9900
TOTAL		25	25	25	25	25

Anexo II da Lei nº 0322/96 de 23 de dezembro de 1996
Índice de Educação - PEI
(A que se refere o § 4º, inciso II do Art. 2º)

$PEI = \frac{ICMAI \times 100}{\sum ICMAI}$, considerando-se:

a) $ICMSI = \frac{MRMI}{CMAI}$, onde:

a.1) MRMI é o número de matrícula na rede municipal de ensino do município

a.2) CMA é a capacidade mínima de atendimento do município, calculada pela relação entre 25% (vinte e cinco por cento) da receita de impostos do Município, compreendida de transferências e o custo por aluno estimado pela Secretaria de Estado de Educação.

b) $\sum ICMAI$ é o somatório do ICMA para todos os municípios

Anexo III da Lei nº 0322/96 de 23 de dezembro de 1996

Índice de Patrimônio Cultural - PCC

(A que se refere o § 6º, inciso II do Art. 2º)

PCC- Somatório das notas do município/Somatório das notas de todos os municípios.

ATRIBUTO	CARACTERÍSTICAS	SIGLA	NOTA
Cidade ou distrito com seu núcleo histórico urbano no nível federal ou estadual	nº domicílios > 5.000	NH1	16
	5.000 >nº domicílios > 3.000	NH2	12
	3.000> nº domicílios > 2.001	NH3	08
	2.000> nº domicílios	NH4	06
Somatório dos conjuntos urbanos ou paisagísticos, localizados nas áreas urbanas ou rurais, tombados no nível federal ou estadual.	∑unid.> 30 e área > 10 ha	CP1	06
	∑unid.> 20 e área > 5 ha	CP2	04
	∑unid.> 10 e área > 2 ha	CP3	03
	∑unid.> 5 e área > 0,2 ha	CP4	02
Bens imóveis tombados isoladamente no nível Federal ou Estadual, incluídos os seus respectivos acervos de bens móveis, quando houver.	nº unidades > 20	B11	08
	20 > nº unidades > 10	B12	06
	10 > nº unidades > 5	B13	04
	5> nº unidades > 1	B14	02
Bens móveis tombados isoladamente no nível Federal ou Estadual	nº unidades > 5	BM1	02
	5> nº unidades > 1	BM2	01
Cidade ou distrito com seu núcleo histórico urbano tombado no nível municipal	nº domicílios > 2.001	NNH21	04
	2.000 >nº domicílios > 50	NNH22	03
Somatória dos conjuntos urbanos ou paisagísticos, localizados em zonas urbanas ou rurais, tombados no nível municipal	∑unid.> 10 e área > 2 ha	CP21	02
	∑unid.> 5 e área >0,2 ha	CP22	01
Bens imóveis tombados isoladamente no nível municipal, incluídos os seus respectivos acervos de bens móveis, quando houver.	nº unidades > 20	B121	03
	10 > nº unidades > 5	B122	02
	5> nº unidades > 1	B123	01
Bens móveis tombados isoladamente no nível municipal		BM2	01
Existência de planejamento e de política municipal de proteção do patrimônio cultural		PCL	03

Notas:

- 1) Os dados relativos aos bens tombados em nível federal são os constantes dos publicados anualmente pelo instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional- IPHAN
- 2) Os dados relativos aos bens tombados em nível estadual são aqueles fornecidos pela fundação estadual da cultural, através da "relação de bens tombados no Estado do Amapá".
- 3) O número de domicílios a que se refere a tabela foi obtido a partir de somatório do número total de domicílios dos setores censitários integrantes dos perímetros de tombamento.
- 4) os perímetros de tombamento são dos estabelecidos pelo respectivos dossiês de tombamentos ou originários de Estudos e resoluções da coordenação regional IPHAN
- 5) O número total de domicílio é fornecido pelo IBGE
- 6) Os dados relativos aos tombamentos e às políticas municipais são os atestados pelos órgãos afins, mediante a compravam do município:
 - a) de que os tombamentos estão sendo realizados conforme técnica e metodologia adequadas;

- b) de que o município possui política de preservação de Patrimônio cultural, devidamente respaldada por lei; e
 c) de que o município tem efetiva na preservação dos seus bens culturais.

Anexo IV da Lei nº 0322/96 de 23 de dezembro de 1996
 Índice de Conservação Ambiental- IC
 (A que se refere o § 7º, inciso II do Art. 2º)

I- Índice de Conservação do Município

$$IC = \frac{FCMi}{FCE}, \text{ onde}$$

- a) FCMi= Fator de Conservação do Município “i”
 b) FCE= Fator de Conservação do Estado

II- FCE- Fator de Conservação do Estado

$$FCE = S FCMi, \text{ onde}$$

- a) FCMi= Fator de Conservação do Município “i”
 $FCMi = S FCMij$

- b) FCMij= Fator de Conservação da Unidade de Conservação “j” no município “i”

$$III- FCMij = \frac{\text{Área } U_{cij} \times FC \times FQ}{Mi}, \text{ onde:}$$

- a) Área U_{cij} – Área da Unidade de conservação “j” no município “i”
 b) Área Mi- Área do Município “i”
 c) Fator de conservação relativo à Unidade de Conservação, conforme tabela.
 d) FQ- Fator de Qualidade, variável de 0,1 (um décimo) a 1 (um), relativo à qualidade física da área, plano de manejo, infraestrutura, entorno protetivo, estrutura de proteção e fiscalização, dentre outros parâmetros, conforme deliberação normativa do Conselho Estadual do Meio Ambiente.

Nota 1- o Fator de Qualidade será igual 1, até que sejam ponderadas as variáveis e disciplinada sua aplicação, através da deliberação normativa do POEMA prevista no item III, “d” acima.

Anexo V da Lei nº 0322/96 de 23 de dezembro de 1996.

TABELA
FATOR DE CONSERVAÇÃO PARA CATEGORIAS DE MANEJO DE UNIDADES DE
CONSERVAÇÃO

CATEGORIA DE MANEJO	CÓDIGO CAT	FATOR DE CONSERVAÇÃO
Estação Ecológica	EE	1
Reserva Biológica	RB	1
Parque	PAQ	0,9
Reserva Particular do Patrimônio Natural	RPPN	0,9
Floresta Nacional, Estadual ou Municipal	FLO	0,7
Área Indígena	AI	0,5
Área de Proteção Ambiental I	APA I	-
Zona de Vida Silvestre	ZVS	1
Demais Zonas	DZ	0,1
Área de Proteção Ambiental II, Federal ou Estadual (1)	APAII	0,025
Área de Proteção Espacial (2)	APE	0,1

Outras categorias de manejo definidas em lei e declaradas pelo Poder Público Estadual, com o respectivo fator de conservação.

Notas:

1) APA I dispõe de zoneamento ecológico-econômico; APA II não dispõe de zoneamento.

2) APE: declarada com base nos Arts. 13, inciso I e 14 da Lei Federal nº 6766, de 19.12.1979 para proteção de mananciais ou do patrimônio paisagístico.