



**POLÍTICAS PÚBLICAS FISCOAMBIENTAIS: A NECESSÁRIA REVISÃO DO
ICMS-ECOLÓGICO**

**ENVIRONMENTAL TAX PUBLIC POLICIES: THE NECESSARY REVIEW OF
THE ECOLOGICAL ICMS**

Denise Lucena Cavalcante¹
Lucas Antunes Santos²
Monalisa Rocha Alencar³

RESUMO: O presente artigo ressalta a importância do Estado implementar previamente políticas públicas voltados à proteção ambiental e, a partir deles, direcionar sua atuação na arrecadação. Essa postura é fundamental para evitar os falsos tributos verdes ou, ainda, a criação de novos tributos de forma aleatória e que tão somente sirva para gerar receitas. Nesse contexto, percebe-se como essencial uma perspectiva crítica direcionada às políticas públicas fiscoambientais, as quais podem ser importantes aliadas ao propósito de preservação ambiental, assim como, se não forem bem planejadas ou cuidadosamente executadas, podem revelar tão somente um meio oblíquo de favorecer interesses ardilosos, em detrimento do bem que deveria ser o protagonista da tutela estatal: o meio ambiente ecologicamente equilibrado. Daí a importância de um controle efetivo do ciclo das políticas públicas, que vai da elaboração das propostas, apreciação legislativa, execução, controle e avaliação. A partir dessa ponderação, desenvolve-se a presente pesquisa, tendo como cerne uma análise

¹ Professora Titular/UFC. Pós-doutorado pela Universidade de Lisboa. Doutora - PUC/SP. Líder do Grupo de Pesquisa em Tributação Ambiental - CNPq/UFC. Procuradora da Fazenda Nacional. ORCID:<https://orcid.org/0000-0003-4121-1149>. E-mail: deniselucenac@gmail.com.

² Doutorando e Mestre em Direito pela Universidade Federal do Ceará - UFC. Especialista em Direito e Processo Tributário pela Universidade de Fortaleza. Membro do Grupo de Pesquisa em Tributação Ambiental - CNPq/UFC. Advogado. Professor da Faculdade Luciano Feijão e da Unichristus. E-mail: lucasantunesadv@hotmail.com.

³ Mestranda em Direito pela Universidade Federal do Ceará – UFC. Especialista em Direito Tributário pelo Instituto Brasileiro de Estudos Tributários – IBET. Auditora Fiscal Jurídica da Receita Estadual da Secretaria da Fazenda do Estado do Ceará – SEFAZ/CE. Ex-Consultora Técnico-Jurídica da Câmara Municipal de Fortaleza – CMFOR.. Email: monalisarochaa@gmail.com.



acerca do ICMS-Ecológico, com recorte temático insito aos Estados do Nordeste. O tema é examinado por meio de um estudo bibliográfico e legislativo, com acurado prisma exploratório e crítico, utilizando-se do método científico hipotético-dedutivo.

Palavras-chave: Políticas públicas fiscoambientais; Ciclo das políticas públicas; ICMS-Ecológico; Tributo ambiental

ABSTRACT: This article highlights the importance of the State previously implementing public policies aimed at environmental protection and, based on them, directing its actions in revenue collection. This stance is essential to avoid false green taxes or even the creation of new taxes in a random way that only serves to generate revenue. In this context, a critical perspective directed towards public tax and environmental policies is seen as essential, which can be important allies with the purpose of environmental preservation, just as, if they are not well planned or carefully executed, they can only reveal an oblique means of favoring cunning interests, to the detriment of the good that should be the protagonist of state protection: the ecologically balanced environment. Hence the importance of effective control of the public policy cycle, which goes from the preparation of proposals, legislative assessment, execution, control and evaluation. Based on this consideration, this research was developed, having at its core an analysis of the ICMS-Ecological, with a thematic focus on the Northeast States. The topic is examined through a bibliographic and legislative study, with an accurate exploratory and critical perspective, using the hypothetical-deductive scientific method.

Keywords: Environmental tax policies; Public policy cycle; Ecological ICMS; Environmental tax

SUMÁRIO: 1. Introdução. 2. A relevância do ciclo das políticas públicas na implementação da tributação ambiental. 3. A (in)eficiência de medidas fiscoambinentais: o exemplo do ICMS-Ecológico. 4. Conclusão. 5. Referências.

1. INTRODUÇÃO



A contemporaneidade encontra-se, de modo notório, atravessada pela emergência climática global e pela degradação ambiental. Esta alcança riscos preocupantes de não retorno, ou seja: vislumbra-se uma situação de ameaça à própria capacidade de recuperação dos biomas, como é o caso da Floresta Amazônica.

Nesse contexto inquietante, percebe-se como essencial uma perspectiva crítica direcionada às políticas públicas fiscoambientais, as quais podem ser importantes aliadas ao propósito de preservação ambiental, assim como, se não forem bem planejadas ou cuidadosamente executadas, podem revelar tão somente um meio oblíquo de favorecer interesses ardilosos, em detrimento do bem que deveria ser o protagonista da tutela estatal: o meio ambiente ecologicamente equilibrado.

A partir dessa ponderação, desenvolve-se a presente pesquisa, tendo como cerne uma análise acerca do ICMS-Ecológico, com recorte temático insito aos Estados do Nordeste. O tema é examinado por meio de um estudo bibliográfico e legislativo, com acurado prisma exploratório e crítico, utilizando-se do método científico hipotético-dedutivo.

Norteia-se a pesquisa mediante a vertente ambiental da tributação, uma vez que a extrafiscalidade exsurge como importante mecanismo de estímulo a condutas ecologicamente sustentáveis. Não obstante, antes de se enfrentar a questão tributária especificamente, é preciso compreender como são definidas as políticas públicas e de que modo elas podem impactar a sociedade; em outras palavras é necessário verificar “o que os governos fazem, por que eles fazem isso, e que diferença faz”⁴. Com base nisso, busca-se, no típico inicial, verificar a importância do ciclo das políticas públicas para a construção de

⁴ No original: “[...] *what governments do, why they do it, and what difference it makes*”. In: DYE, T. R. **Understanding Public Policy**. New Jersey: Prentice Hall/Pearson, 2008. p. 1.



ações sustentáveis sólidas.

Em sequência, examina-se o ICMS-Ecológico no âmbito dos Estados do Nordeste, a fim de investigar aspectos referentes à sua efetividade, bem como propor ideias de aprimoramento do instituto.

Por fim, pretende-se fazer uma abordagem sobre a Reforma Tributária no Brasil, focando na inclusão de critérios ambientais no Sistema Tributário Nacional. Nessa esteira, a inclusão/ampliação da variável ambiental no STN poderá fomentar a criação de novos instrumentos fiscais que auxiliem o Brasil a cumprir os compromissos internacionais assumidos, notadamente quanto à mitigação dos danos ambientais e a manutenção da qualidade de vida da presente e futura geração.

2. A RELEVÂNCIA DO CICLO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS NA IMPLM

A forma de atuação do Estado passou a compreender as políticas públicas a partir da dinamicidade própria da sociedade contemporânea, implicando medidas concretas do Poder Público. Para Bucci (2006, p. 33), elas são concebidas como programa ou conjunto de ações estatais – intervencionistas – com objetivo central de concretizar direitos. No mesmo sentido, Pereira (2009, p.87) defende que as políticas públicas, ao englobar programas e projetos, são o único meio de materializar direitos sociais.

A importância de se definir bem a política pública a ser adotada surge justamente da necessidade de se conciliar desenvolvimento social e desenvolvimento sustentável. Para exemplificar essa relação, Tupiassu (2006, p. 74) sugere que “a falta de bons sistemas de transporte público origina o excesso de veículos nos grandes centros, aumentando enormemente a poluição atmosférica e destruindo a camada de ozônio”. O excerto aponta para a inadiável necessidade de se implementar políticas públicas capazes de conjugar



a sustentabilidade com o crescimento exponencial da sociedade.

No campo das políticas públicas, a concretização do equilíbrio entre os impactos causados pelo sistema econômico e o meio ambiente pode se perfazer por meio de diversos instrumentos. A efetivação dos direitos fundamentais pressupõe a escolha das ferramentas corretas e a liberação de verbas, em tempo e medida adequados, para o atendimento e realização das políticas públicas. A satisfação dos interesses da sociedade exige a tomada de uma decisão política sobre o gasto público. E esta é, essencialmente, uma deliberação política, que necessariamente deve focar no desenvolvimento sustentável⁵.

As finanças públicas devem estar direcionadas às ações sustentáveis, de modo que se estabeleçam conexões entre as políticas fiscais e as políticas ambientais. No contexto de proteção do meio ambiente, medidas estatais intervencionistas são imprescindíveis e os instrumentos fiscais disponíveis tornam-se aliados nessa missão (CAVALCANTE, 2021, p. 408).

Logo, defende-se que a norma inferida do artigo 170, inciso VI, da Constituição Federal de 1988 assume o caráter de norma-objetivo, de modo a justificar a reivindicação de políticas públicas conformadoras dos valores envolvidos na ordem econômica com o meio ambiente (GRAU, 2017, p. 248). É nesse contexto de conciliação normativa constitucional que este estudo se propõe a defender a atuação estatal, de forma a alargar o âmbito de proteção ambiental, utilizando-se, para isso, da tributação.

No intento de estabelecer as bases formadoras das políticas públicas, é preciso compreender seu processo de produção. Parte-se do pressuposto de que tais políticas surgem da relação entre o pensamento e a ação, ou seja, não

⁵ “Sustainable development is a central concept for our age. It is both a way of understanding the world and a method for solving global problems. Sustainable Development Goals (SDGs) will guide the world's economic diplomacy in the coming generation.” (SACHS, Jeffrey D. **The age of sustainable development**. New York: Columbia University Press, 2015).



acontecem em um vácuo, mas a partir da análise dos valores sociais e institucionais e das necessidades públicas.

Do estudo das políticas públicas, alguns questionamentos aparecem: quais os atos a serem tomados pelos governantes? O que deve ser levado à pauta política? O que pode ser feito para melhorar a vida em sociedade? O nexos causal entre a teoria e a prática consiste nas políticas públicas capazes de responder a essas indagações de maneira coerente.

O processo de produção das políticas públicas é subdividido em (Pedone, 1986, p. 12): (i) formação de assuntos públicos e de políticas públicas; (ii) formulação de políticas públicas; (iii) processo decisório; (iv) implementação das políticas públicas; e (v) avaliação das políticas públicas. A não observância de qualquer destas etapas, que, apesar de distintas, devem ser interpretadas conjuntamente, fragiliza a efetividade da política pública a ser posta em prática.

As bases sólidas de uma política pública eficiente decorrem de prévia fase de conscientização, anterior ao processo de produção. A conscientização dos atores governamentais lança luzes às pautas que verdadeiramente importam (CALDEIRA; SEKULA; SCHABIB, 2020, p. 240). Daí a relevância dos estudos acadêmicos e debates intensos no âmbito da sociedade.

A primeira etapa desse processo se consubstancia na determinação das questões que merecem tratamento na esfera pública (i). Para que uma pauta capte a atenção – e a ação – dos governantes, legisladores e outros atores, pressupõe-se a necessidade de responder concretamente a determinadas crises. Não que essa seja a única porta de entrada para a implementação de determinada política; mas ela é uma das formas que mais reclamam a atuação do Estado.

A crise pode reclamar uma resposta imediata ou a longo prazo. Catástrofes ambientais, por exemplo, exigem ações rápidas de identificação e contenção, com o objetivo de reduzir os prejuízos ao meio ambiente, à



economia e à população afetada. Casos como esse determinam a formação da agenda de assuntos públicos.

A inserção de assuntos públicos na agenda política pode surgir também da antecipação de problemas e conflitos. Aqui, a definição e implementação das políticas públicas se dão proativamente, impedindo ou dificultando o surgimento de crises. Destaca-se, nesse ponto, a importância da análise das políticas pertinentes à matéria ambiental.

É possível que uma demanda adentre na esfera pública de debates passando por uma ou mais das “portas” mencionadas. Isso comumente ocorre com temas ligados ao meio ambiente, visto que reclamam uma atuação estatal de curto, médio ou longo prazo e, ao mesmo tempo, antecipatória e resolutiva de crises. Fato é que a proteção ambiental e a promoção do desenvolvimento sustentável devem estar sempre entre as pautas políticas.

Determinada a pauta, passa-se à etapa da formulação (ii). Três modelos de racionalidade estão ligados a ela, fundamentando a implementação das políticas públicas: a racionalidade econômica; a racionalidade político-sistêmica; e a racionalidade responsável.

A racionalidade econômica (PEDONE, 1986, p. 16) sugere que as políticas públicas são determinadas abstraindo valorações, pautando-se em critérios de escolha influenciados pela teoria econômica neoclássica. Essa racionalidade considera o julgamento de valor como irracional, além de propor a maximização da satisfação individual a partir da avaliação de utilidade. Fundada em um processo apolítico, uma de suas principais preocupações é a alocação eficiente de recursos produtivos escassos, potencializando a utilidade para os indivíduos e os lucros para uma empresa.

À semelhança da teoria anterior, a racionalidade político-sistêmica busca evitar discussões valorativas na formulação das políticas públicas. Diante da complexidade social e da infinidade de demandas, cabe aos atores políticos



fazerem o que estiver ao seu alcance em matéria de política pública. Aquilo que chega à agenda pública como de formulação necessária é o que deve ser levado em consideração, abstraindo-se de questões de valor.

As duas formas de racionalidade apresentadas não incluem em suas discussões as questões morais e de valor. A primeira se baseia na maximização da utilidade individual, enquanto a segunda foca no processo político para a formulação da política pública. Uma terceira busca fundamentar as políticas públicas em critérios morais, indo além das questões meramente mercadológicas e divergindo da análise limitada da racionalidade político-sistêmica.

Segundo Pedone (1986, p. 22) o critério da “formulação responsável de políticas públicas” introduz considerações éticas e dimensões de responsabilidade, orientando o agir estatal no sentido de compreender melhor os problemas sociais e propor soluções adequadas a estes. Quatro principais características marcam esse paradigma: compreensão dos problemas sociais e formulação das políticas públicas a partir daí; escolha das políticas públicas orientadas pelos valores; valores como vetores interpretativos historicamente mutáveis e capazes de promover uma maior participação popular.

É possível perceber que a formulação responsável, tal como proposta por Pedone, parece a que mais se coaduna com os ideais das políticas públicas atuais. Sensível aos valores que norteiam as escolhas públicas, ela busca compreender melhor os problemas sociais para só então apresentar uma resolução adequada para o caso. A própria noção de Estado social e direito estão interligados à formulação de política pública. Uma vez reconhecida a existência de necessidades humanas fundamentais, passa-se a demandar ações políticas para satisfazê-las (SILA; MARIANO, 2019).

Formulada a política pública, surge a necessidade de implementá-la, sob pena de recaírem retórica vazia. Entre a formulação e a implementação está a



escolha da alternativa que melhor se coaduna com os objetivos da política (iii). Leva-se em conta os recursos disponíveis e a linha de ação que produz os melhores resultados, estabelecendo uma relação de esforço e benefício. Diante das múltiplas opções possíveis, deve o gestor realizar um juízo essencialmente técnico/político para determinar o caminho a ser seguido, recaindo a determinação sobre aquela que reafirme os valores e objetivos da Administração Pública.

A difícil tarefa dos governantes talvez esteja justamente na passagem da formulação – campo teórico – para a fase de implementação (iv) – campo prático. Conciliar intenção política e sua realização prática nem sempre é fácil. Essa constatação reforça a necessidade de se compreender a dinâmica do processo das políticas públicas para a efetiva resolução dos problemas sociais (Subirats, 2008). Vale ressaltar que essa implementação envolve os mais variados grupos, sejam eles públicos ou privados, que visem o atingimento dos objetivos relacionados a elas.

A implementação da política pública não isenta o gestor de suas responsabilidades. Inicia-se, a partir desse ponto, a fase de acompanhamento e avaliação (v), que só se esgota com o fim do programa ou projeto. Avaliar é indispensável, pois a construção da política pública se faz mesmo após sua manifestação concreta, com a verificação do atingimento dos objetivos.

Nessa fase, voltam-se as atenções à constatação do alcance da política, às consequências e aos impactos na sociedade e na economia. Destaque-se, por oportuno, a existência de duas avaliações possíveis. A primeira diz respeito ao processo de construção da política pública em si, observando o cumprimento das exigências legais. A segunda, por sua vez, guarda pertinência com a efetividade do programa, identificando se, de fato, a política pública foi capaz de aliviar os problemas sociais aos quais se propôs.

O segundo modelo de avaliação apresenta relação com as possíveis



críticas, positivas ou negativas, ao projeto político. É indispensável que as políticas públicas sejam pensadas e avaliadas sob a ótica de quem irá sentir seus efeitos; seu foco deve estar centrado na acomodação do sistema político às necessidades sociais, e não o contrário. Não se pode conceber que os governantes, a pretexto de criar políticas sociais, pretendam dobrar os cidadãos às suas vontades.

Com o avanço da poluição e da mudança climática, requer-se do Poder Público posturas mais pontuais, pensadas com base nos valores que estão em jogo, no caso, a própria sobrevivência humana. Tal afirmativa poderia parecer exagerada se não tivéssemos atravessado a recente pandemia COVID19, que comprovou toda a fragilidade das nossas instituições e o descaso com os graves problemas ambientais. Doravante não há mais como se conceber políticas públicas que não considerem a proteção ambiental e a mitigação das mudanças climáticas⁶.

Ainda que se pretenda a maior efetividade da política pública com o menor custo possível, a lógica “custo/benefício” e “custo/efetividade” (STOKEY; ZECKHAUSER, 1978, p. 261) não pode se sobrepor à própria razão de ser da política adotada. Razão pela qual, aindaque se cogite em renúncia de receita para concretização de políticas ambientais benéficas, estariam estas acobertadas pelo valor intrínseco que possuem.

3. A (IN)EFICIÊNCIA DE MEDIDAS FISCOAMBIENTAIS: O EXEMPLO

⁶ “in this perspective, taxation becomes a fundamental and essential factor and should be placed within a framework of wide-ranging reforms of Member States’ tax systems, of which the pandemic crisis is an incentive and almost a point of no return. In fact, the crisis itself has clearly exposed the weakness of Member States’ tax systems (and public finances), which are largely unable to cope with the exceptional nature of the emergency, except with often temporary and short-lived measures. (COMELLI, Alberto. Environmental taxation from a European Union perspective, after the Covid-19 crisis. *In: Green Deals in the Making: perspectives from Across the Globe*. STEFAN E. WEISHAAR *et al* (Edit.). Massachusetts: Edward Elgar Publishing. 2022. p. 2-13).



DO ICMS ECOLÓGICO

A lógica do Estado intervencionista não pode ser dissociada do caráter social que legitima a própria existência do Estado, enquanto ente garantidor de bem-estar à coletividade, cuja compulsoriedade da tributação deve ser acompanhada de indubitável retorno em efetivação da política pública a que se refere.

Nesse contexto, a tônica ambiental exsurge como pauta governamental premente na contemporaneidade, apresentando discurso midiático atraente acerca da implementação de medidas, que, por vezes, não correspondem ao divulgado, percebendo-se que a conotação verde se distancia do necessário respaldo social.

Nesse raciocínio, a feição extrafiscal ambiental da tributação pode ceder seu lugar a falsos incentivos, em que os benefícios obtidos se revelam mais privados do que públicos, perdendo-se o referencial coletivo na medida em que o interesse público resta comprometido.

Pode-se exemplificar o exposto através da experiência com o chamado ICMS- Ecológico, o qual consiste em uma distribuição de parcela do ICMS aos Municípios, conforme o atendimento de critérios ambientais previstos nas legislações estaduais.

Trata-se, assim, de um modelo eloquente de federalismo fiscal de feição ambiental, cujo propósito original louvável de sustentabilidade tem sua concretização submetida a óbices de inefetividade na prática, por exemplo na Região Nordeste, da qual os Estados do Maranhão⁷, Bahia⁸, Sergipe⁹ e Rio

⁷ No Maranhão, a recente Lei nº 11.815/2022, a qual dispõe sobre a repartição dos 25% da receita de ICMS aos Municípios, não prevê nenhum parâmetro ambiental.

⁸ Na Bahia, a recente Lei Complementar nº 53/2022, ao dispor sobre crédito das parcelas de receitas de ICMS pertencentes aos Municípios, não estabelece nenhum critério ambiental.

⁹ Em Sergipe, a Lei 8.628/2019 institui o ICMS-social, contudo não apresenta nenhum requisito ambiental para o repasse da receita.



Grande do Norte¹⁰ sequer possuem legislação que institua ICMS- Ecológico. O caso da Paraíba também é exemplo de inefetividade, uma vez que a Lei 9.600/2011, que instituiu o ICMS-Ecológico, foi declarada inconstitucional e, por conseqüência, essa política ambiental não foi aplicada (SOUZA, 2018, p. 137).

Segundo pesquisadores da Universidade de São Paulo (USP)¹¹, a partir de um comparativo feito entre os estados da federação que adotam essa medida fiscal e outros que não o fazem, foi possível concluir a efetividade da legislação que concede recompensas financeiras aos municípios. Na prática, essa modalidade de incentivo garante um repasse da arrecadação do ICMS em percentual maior para os municípios que ampliam suas áreas protegidas.

Não se pretende, nesta ocasião, defender a ausência de falhas dessa política; o objetivo consiste em evidenciar as alternativas extrafiscais capazes de induzir comportamentos benéficos ao meio ambiente. Apesar do aumento percentual das áreas ambientais protegidas nos municípios em decorrência da implementação do ICMS-E, os resultados da pesquisa sugerem que esse quadro pode ser melhor.

Os municípios, visando o aumento de suas receitas por meio dos repasses estaduais, têm dedicado esforços principalmente em ações de baixo custo, como a disseminação das chamadas Áreas de Proteção Ambiental (APA). A rigor, não se pode afirmar que tal atitude dos gestores municipais está errada; mas ela enfraquece o alcance e o objetivo da política pública. Não restam dúvidas, no entanto, do significativo avanço da proteção ambiental a partir da extrafiscalidade.

Dentre os Estados que possuem o critério ambiental para a repartição de receitas do ICMS aos Municípios, é oportuno ressaltar que os parâmetros

⁷ No Rio Grande do Norte, a recente Lei 11.253, de 23 agosto de 2022, ao dispor sobre a participação dos Municípios no produto da arrecadação do ICMS, não elencou nenhuma especificação ambiental.

¹¹ RUGGIERO, P. G. C. *et al.* The Brazilian intergovernmental fiscal transfer for conservation: A successful but self-limiting incentive program. **Ecological Economics**, v. 191, jan. 2022. p. 1-7.



recentemente elencados por Alagoas, mediante a Lei 8.234/2020, que instituiu o chamado ICMS Verde, são os seguintes: possuir unidades de conservação, apresentar realização efetiva de coleta seletiva de materiais recicláveis por cooperativas e associações de catadores, disposição adequada de resíduos sólidos em aterros sanitários regulares e a existência de Plano Municipal de Saneamento.

Trata-se, assim, de requisitos diversificados e consentâneos à causa ambiental, em observância ao plexo de medidas que a preservação dos ecossistemas demanda. No entanto, dada a edição recente da norma, ainda não há estudo estatístico robusto acerca da efetividade prática desta.

De modo semelhante, no que concerne ao Estado do Piauí, verifica-se uma iniciativa interessante ao ser editado o recente Decreto Nº 21.996, de 19 de abril de 2023, o qual apresentou os seguintes critérios ambientais: gerenciamento de resíduos sólidos; educação ambiental; redução do índice de desmatamento; redução do risco de queimadas; conservação do solo, da água e da biodiversidade; proteção de mananciais de abastecimento público; identificação e mitigação das fontes de poluição; edificações irregulares; unidades de conservação; e legislação sobre a política municipal de meio ambiente.

A título de aprofundamento, a efetividade do ICMS-Ecológico será analisada mediante os exemplos referentes ao Estado de Pernambuco, o primeiro da Região do Nordeste a instituí-lo (SILVA JÚNIOR; SOBRAL, 2014, p. 192); bem como ao Estado do Ceará, o primeiro da Região Nordeste no ranking de sustentabilidade ambiental realizado pelo Centro de Liderança Pública (2023, p. 69).

A realidade pernambucana, mediante análise da Lei nº 10.489 de 02 de outubro de 1990, alterada por vários diplomas normativos posteriores, apresenta o critério ecológico como um dos elementos para a repartição do chamado



ICMS-Socioambiental.

No período analisado, compreendido entre os exercícios de 2011 a 2016, a legislação de regência delimitava os seguintes percentuais da receita do ICMS destinada aos Municípios, com feição ambiental: 1% (um por cento) destinado aos Municípios que possuíssem Unidades de Conservação; 2% (dois por cento), destinados aos Municípios que tivessem, no mínimo, licença prévia de projeto, perante a Agência Estadual de Meio Ambiente e Recursos Hídricos - CPRH, de Sistemas de Tratamento ou de Destinação Final de Resíduos Sólidos; 1% (um por cento), distribuído entre os Municípios que possuíssem usinas de reciclagem de lixo reconhecidas pela CPRH e, por derradeiro, 1% (um por cento) distribuído aos Municípios que possuíssem áreas de proteção de mananciais preservados de rios em seu território reconhecidas pela CPRH.

No que concerne às Unidades de Conservação, houve “até 2016, a criação de espaços territoriais protegidos por apenas 35,3% dos entes federativos municipais” (ALBUQUERQUE, 2017, p. 158), o que demonstra a falta de interesse político em realizar a constituição dessas áreas ambientalmente tuteladas, inobstante não haja custo considerável a respeito.

Em se tratando de Sistemas de Tratamento ou de Destinação Final de Resíduos Sólidos, “apenas 18,5% dos entes municipais foram beneficiados com o ICMS Socioambiental em 2016” (ALBUQUERQUE, 2017, p. 158), o que também demonstra a inefetividade do critério quanto ao fomento de manejo adequado aos resíduos sólidos.

No que atine às Usinas de Reciclagem, observa-se ainda uma pior realidade, uma vez que esse critério “não foi utilizado no cálculo do Índice de Participação dos Municípios na receita do ICMS nos exercícios de 2010 a 2017, nos termos da Lei do ICMS Socioambiental de Pernambuco” (ALBUQUERQUE, 2017, p. 105).

Por fim, o parâmetro inerente a áreas de proteção de mananciais



preservados de rios apresentou situação idêntica ao critério anterior, também sem participação no cálculo do ICMS distribuído aos Municípios.

A realidade apresentada demonstra a inefetividade da gestão de uma política fiscal ecológica tão relevante, sobretudo nos dias atuais, em que a situação de emergência climática, degradação ambiental e riscos de danos irreversíveis aos ecossistemas se faz imperiosa. Nesse sentido, é interessante que haja maior participação popular quanto à implementação da política pública e, por consectário, maior articulação entre os âmbitos de poder para que haja o real impulsionamento à causa ambiental.

Ademais, impende ressaltar que os dois últimos critérios foram retirados da atual redação legal, o que indica uma escolha política descomprometida com a melhora da situação ambiental. Ora, tanto as usinas de reciclagem, quanto a proteção de mananciais preservados de rios são elementos essenciais à promoção da sustentabilidade e do equilíbrio dos ecossistemas, razão pela qual demandam esforço político e mobilização social para serem concretizados, em vez de serem obliquamente excluídos, como se irrelevantes fossem.

Por derradeiro, verifica-se que nenhum dos critérios têm como pressuposto a vinculação entre a receita obtida e o emprego na preservação do meio ambiente, o que seria bastante salutar mediante a instituição de uma política pública coesa, com o devido supedâneo orçamentário, incluindo-se a transparência e a publicidade de todas as fases de seu ciclo, desde a elaboração das propostas, apreciação legislativa, execução, controle e até avaliação.

Portanto, propõe-se que a receita obtida possua destinação vinculada à preservação ambiental para que o Município possa ser agraciado com parcela do ICMS-Ecológico e, assim, logre verdadeiro êxito quanto à sustentabilidade e ao equilíbrio do meio ambiente.

Em sequência, passa-se à análise do exemplo do Estado do Ceará, cujo ICMS-Ecológico foi instituído pela Lei nº 14.023 de 17 de dezembro de



2007, apresentando o repasse de 2% (dois por cento) da receita do ICMS transmitida aos Municípios conforme o Índice Municipal de Qualidade do Meio Ambiente, o qual é constituído por indicadores de boa gestão ambiental.

A realidade cearense tem apresentado indicadores significativos de melhora quanto à preservação ambiental, uma vez que “o número de cidades que obtiveram nota máxima no Índice Municipal de Qualidade do Meio Ambiente (IQM) passou de quatro (Alcântaras, Aratuba, Brejo Santo e Caucaia), em 2017, para 143 em 2020” (BARBOSA, 2020).

No entanto, ainda se vislumbra fragilidade na legislação, que considera como parâmetro tão somente aspectos relacionados à gestão de resíduos sólidos. Inclusive, destaca-se que “o Ceará é o único estado que não possui critério de unidades de conservação, sendo a gestão dos resíduos sólidos a única exigência ambiental adotada, porém não considera a melhoria do programa” (MENEZES, 2022, p. 49.).

Nesse raciocínio, tal situação inspira cuidados, uma vez que atingido o seu índice de qualidade ambiental, os Municípios não possuem estímulo fiscal para o aprimoramento de demais questões ecológicas (por exemplo: unidades de conservação, reciclagem, mananciais de rios, emissões de gases do efeito estufa, dentre outros), as quais são sobremaneira relevantes, não podendo ser ofuscadas pela gestão dos resíduos sólidos, que, embora importante, não possui o condão de suprir os demais aspectos em que se cinge a problemática ambiental e seus consectários.

Assim, embora tenha gerado resultados significativos, a política extrafiscal em matéria ambiental no âmbito do ICMS apresenta-se como limitada no Estado do Ceará, demandando coesão e ampliação de sua abrangência, de modo que o meio ambiente seja visto e preservado como uma unidade sistêmica, integrada e harmônica, que demanda soluções compartilhadas nos mais diversos elementos que o compõem, em vez de uma intervenção política



pontual eisolada.

Ainda no que concerne ao Estado do Ceará, identifica-se como salutar a previsão do parágrafo 6º do artigo 18 do Decreto nº 29.306, de 05 de junho de 2008, acrescentado pelo art. 2.º do Decreto nº 32.483, de 2017. No referido dispositivo, há o condicionamento do repasse do recurso à apresentação de lei de criação de Fundo Específico de Meio Ambiente, o qual recepcionará o referido recurso. Tal previsão é essencial para que se consolide uma situação de duplo benefício: tanto o atendimento ao critério ambiental quanto o recurso dele decorrente ser investido na preservação ecológica.

Por derradeiro, é oportuno apresentar a conclusão manifestada na pesquisa realizada pela Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste – SUDENE em parceria com a Universidade Federal do Ceará – UFC:

Nota-se que, em linhas gerais, as conclusões obtidas na literatura sobre a efetividade do ICMS Ecológico nos estados brasileiros são discordantes, sendo pontuais os casos de aparente sucesso. Os resultados parecem variar de estado para estado e entre os municípios de um mesmo estado, essa heterogeneidade não permite concluir sobre a efetividade da política como instrumento de preservação. (ARAÚJO et al., 2021, p. 45).

Percebe-se que, em um contexto geral no País, a verdadeira efetividade do ICMS- Ecológico não se consolida na prática de uma nação tão diversificada em seus biomas e tão fragmentada em suas políticas públicas, cuja debilidade em coesão, consistência e solidez de iniciativas fiscais em matéria ambiental torna vulnerável a concretização do aspecto nuclear: a sustentabilidade e o equilíbrio ecológico.

Nesta direção, a Reforma Tributária poderá ampliar o âmbito de alcance da tributação ambiental e intensificar instrumentos de comando e controle. Espera-se que as políticas fiscoambientais sejam aprimoradas, de modo a conservar os resultados positivos já obtidos e caminhar em direção a novas metas, convergindo esforços para o aumento da transparência do financiamento



e eficiente execução orçamentária das políticas ambiental e socioambiental.

Assim, a utilização da tributação, em sua acepção extrafiscal, composta por elementos socioambientais – com fundamento no princípio da sustentabilidade, incluído no STN – revela uma maneira eficaz e atual, capaz de conciliar o desenvolvimento econômico com a proteção do meio ambiente, por via do estímulo ou desestímulo de comportamentos ou condutas sociais, além de fomentar a função arrecadatória do Estado, uma vez que reduzir a degradação ambiental reduzirá também a despesa pública com o controle, a prevenção e a reparação de eventuais prejuízos ao meio ambiente, com vistas à promover o desenvolvimento sustentável.

4. CONCLUSÃO

A efetivação da proteção do meio ambiente pressupõe a escolha das ferramentas corretas e a liberação de verbas, em tempo e medida adequados, para o atendimento e realização das políticas públicas. A satisfação dos interesses da sociedade exige a tomada de uma decisão política sobre o gasto. Sabendo-se que os recursos são finitos, a arte de bem administrar conta com a boa decisão na escolha.

Logo, defende-se que a proposta de inclusão do parágrafo terceiro¹² ao artigo 145 da Constituição Federal, que inclui como princípio norteador do STN a defesa do meio ambiente, assume o caráter de norma-objetivo, de modo a justificar a reinvidicação de políticas públicas conformadoras dos valores envolvidos na ordem econômica com o meio ambiente¹³. É nesse contexto de conciliação normativa constitucional que este estudo se propõe a defender a

¹² Art. 145. (...) §3º O Sistema Tributário Nacional deve observar os princípios da simplicidade, da transparência, da justiça tributária e do equilíbrio e da defesa do meio ambiente.

¹³ GRAU, E. R. **A ordem econômica na Constituição de 1988 (interpretação e crítica)**. 18. ed. São Paulo: Malheiros, 2017. p. 248.



atuação estatal, de forma a alargar o âmbito de proteção ambiental, utilizando-se, para isso, da tributação.

A experiência com o ICMS-Ecológico demonstra a falta de efetividade dessa medida fiscoambiental, na medida em que carece de parâmetros uniformes e coesos entre as diversas unidades da federação, tornando bastante heterogênea, pontual e isolada essa política idealmente verde.

Essa necessidade de coesão decorre do fato de que, embora seja possível a delimitação geográfica entre as áreas a serem preservadas, o impacto ambiental não conhece fronteiras e, por isso, deve ser combatido de forma coordenada, síncrona e coerente, a fim de que as chances de êxito sejam efetivamente verdadeiras.

Considerando o recente movimento referente à Reforma Tributária no Brasil, não podemos deixar passar essa excelente oportunidade de repensar o nosso Sistema Tributário Nacional com a inclusão do critério ambiental. Inclusive com a revisão das bases tributáveis, que passam a ter novos paradigmas, por exemplo: a tributação da poluição (*carbon tax*); dos recursos naturais¹⁴ e dos produtos danosos ao meio ambiente e à saúde.

Ressaltamos, ainda, a importância da Reforma Tributária na perspectiva da economia verde, que poderá introduzir novos instrumentos fiscais que auxiliem o Brasil a cumprir os compromissos internacionais assumidos na mitigação dos danos ambientais¹⁵.

¹⁴ “Os impostos desempenharão papel central na tarefa de tornar possível o mundo da Corporação. Acreditamos que a tributação de recursos naturais seja especialmente importante, porque incentiva as corporações do setor extrativista a pagar os custos que atualmente são externalizados, e porque essa cobrança de impostos resultará no aumento dos preços dos recursos naturais, que, por sua vez, motivará a criação de tecnologias que dependam menos da exploração da natureza. (SUKHDEV, Pavan. **Corporação 2020**: como transformar as empresas para o mundo de amanhã. São Paulo: Ed. Abril, 2013, p.316-317).

¹⁵ Nesse sentido, ver: KRALJEVIV, Maria Carolina Maldonado Mendonça. Possibilities for a green fiscal reform in Brazil. In: **Green Deals in the Making**: perspectives from Across the Globe. STEFAN E. WEISHAAR *et al* (Edit.). Massachusetts: Edward Elgar Publishing. 2022. p. 80-95.



Essa nova perspectiva do critério ambiental no STN permitirá a necessária revisão do ICMS-ecológico, de forma a torná-lo efetivo e com resultados voltados à proteção ambiental, deixando de ser uma mera forma de aumentar a receita municipal. Daí a importância não só da revisão desse importante instrumento, mas também de instaurar novas formas de controle. É preciso repensar as políticas fiscoambinentais, de modo a evitar os “falsos tributos verdes”, de índole puramente arrecadatária.

Conclui-se que a transição ecológica deve estar no centro das atuais estratégias de Política Econômica. Para que as políticas públicas estejam alinhadas a este objetivo, a Reforma Tributária tem que definir as diretrizes gerais para o novo modelo e não tratar periféricamente da questão Ambiental. A inclusão do “princípio da sustentabilidade” no STN demonstra a ampliação das possibilidades enfrentamento da crise ambiental global.

5. REFERÊNCIAS

ALBUQUERQUE, Francisco Resende de. **ICMS Socioambiental no estado de Pernambuco: critérios de repartição da receita do ICMS a partir do exercício 2018**. 1 ed. SÃO PAULO: EDGARD BLUCHER, 2017.

ARAÚJO, Francisco; CAMPOS, Felipe; CARNEIRO, Diego; FERNANDES, Brysa; OLIVEIRA, Walacy; VELOSO, Pedro; IRFFI, Guilherme (coord.). **Rateio da Cota-Parte do ICMS como Indutor De Políticas: Uma Revisão da Literatura – 2021**. Disponível em:

<[Microsoft Word - Produto 1, Meta 1, Cota parte do ICMS como indutor de polÃ\(www.gov.br\)](#)>. Acesso em: 27 de ago. 2023.

BARBOSA, Honório. **Em três anos, número de cidades cearenses com nota máxima em gestão ambiental passa de 4 para 143**. Diário do Nordeste, 31 jul. 2020. Disponível em: <[Em três anos, número de cidades cearenses com nota máxima em gestão ambiental passa de 4 para 143 - Região - Diário do Nordeste \(verdesmares.com.br\)](#)>. Acesso em: 27 ago. 2023.



BUCCI, M. P. D. **O conceito de política pública em direito.** *In:* BUCCI, M. P. D. (org.). *Políticas Públicas: reflexões sobre o conceito jurídico.* São Paulo: Saraiva, 2006.

CALDEIRA, Jorge; SEKULA, Julia Marisa; SCHABIB, Luana. **Brasil: paraíso restaurável.** Rio de Janeiro: GMT Editores Ltda. 2020.

CAVALCANTE, Denise Lucena. **O papel da tributação ambiental em prol do ODS 13: ações contra as mudanças climáticas.** *In:* WARPECHOWSKI, Ana Cristina Moraes *et al.* (coord.). *Políticas Públicas e os ODS da Agenda 2030.* Belo Horizonte: Fórum, 2021.

CENTRO DE LIDERANÇA PÚBLICA. **Relatório Técnico - Ranking de Competitividade dos Estados - Edição 2023.** Disponível em: <https://www.clp.org.br/wp-content/uploads/2023/08/Relatorio_tecnico-Estados_2023-1.pdf>. Acesso em: 28/08/2023.

COMELLI, Alberto. **Environmental taxation from a European Union perspective, after the Covid-19 crisis.** *In:* *Green Deals in the Making: Perspectives from Across the Globe.*

STEFAN E. WEISHAAR *et al.* (Edit.). Massachusetts: Edward Elgar Publishing. 2022. p. 2-13.

GRAU, E. R. **A ordem econômica na Constituição de 1988 (interpretação e crítica).** 18.ed. São Paulo: Malheiros, 2017.

MENEZES, Aline Costa. **O ICMS ecológico sob a ótica da economia ecológica: uma análise da aplicação do imposto no estado do Ceará.** 2022. 63 f. Trabalho de Conclusão de Curso (Bacharelado em Economia Ecológica) - Universidade Federal do Ceará, Fortaleza, 2022, p. 49.

PEDONE, L. **Formulação, implementação e avaliação de políticas públicas.** Brasília: FUNCEP, 1986. p. 12.

PEREIRA, P. A. P. **Discussões conceituais sobre Política Social como Política Pública e Direito de cidadania.** *In:* BEHRING, E. *et al.* (org.). *Política social no capitalismo: tendências contemporâneas.* 2. ed. São Paulo: Cortez, 2009.

RUGGIERO, P. G. C. *et al.* The Brazilian intergovernmental fiscal transfer for conservation: A successful but self-limiting incentive program. **Ecological Economics**, v. 191, jan. 2022. p. 1-7.



SACHS, Jeffrey D. **The age of sustainable development**. New York: Columbia University Press, 2015

SILVA FILHO, F. C. O.; MARIANO, C. M. **Estado, desenvolvimento econômico e políticas públicas**: uma análise da Lei n. 12.858/2013 e o financiamento da educação no Brasil. *In*: GIANEZINI, K.; RODRIGUES, A. B. (org.). *Políticas públicas no século XXI*. Criciúma: UNESC, 2019.

SOBRAL, Eryka Fernanda Miranda; SILVA JÚNIOR, Luiz Honorato da. O ICMS Socioambiental de Pernambuco: Uma avaliação dos componentes socioeconômicos da política a partir do processo de Markov. **Planejamento e Políticas Públicas**, v. 42, 2014, p. 189-217. Disponível em: < <https://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/4177/1/PPP%20n42%20ICMS.pdf> >. Acesso em: 02 set. 2023.

SOUZA, Simone Porfirio de. **Avaliação das Unidades de Conservação da Paraíba: Cumprimento da Meta Aichi e Icms-E como Forma de Pagamento por Serviço Ambiental**. *In*: PADILHA, Norma Sueli; DERANI, Cristiane; DANTAS, Fernando Antoniode Carvalho. (Org.). *Direitos da Natureza II*. Florianópolis: CONPEDI, 2018, p. 134-152.

STOKEY, E.; ZECKHAUSER, R. **A Primer for Policy Analyses**. New York: W.W. Norton & Co., 1978.

SUBIRATS, J. **La molulación de las políticas públicas por el ombudsman**. *In*: *La Defensoria y su utilidade para los ciudadanos: Actas de las 22ª Jornadas de Coordinación Catalunya*. 2008. Disponível em: <https://ararteko.eus/es>. Acesso em: 22 jul. 2023.

TUPIASSU, L. V. C. **Tributação ambiental: a utilização de instrumentos econômicos e fiscais na implementação do direito ao meio ambiente saudável**. Rio de Janeiro: Renovar, 2006.