

A IMPORTÂNCIA DO ICMS ECOLÓGICO COMO INSTRUMENTO ECONÔMICO PARA A SUSTENTABILIDADE AMBIENTAL NO ESTADO DO CEARÁ

Wilca Barbosa Hempel

Bióloga e Economista, Mestre em Desenvolvimento e Meio Ambiente

RESUMO EXPANDIDO

Este trabalho procura propor um modelo operacional de desenvolvimento ambientalmente sustentável que seja ao mesmo tempo economicamente viável, ambientalmente sustentável e socialmente justo e que contribua para a redução da degradação ambiental no estado do Ceará. Apresenta uma fundamentação teórica alicerçada nos conceitos que constituem a base do Desenvolvimento Sustentável, uma rápida descrição da área geográfica considerada, um método de análise tomando por base o princípio protetor-recebedor, uma análise dos resultados do Programa Selo Município Verde (PSMV) e do ICMS Ecológico e por último, uma etapa que consiste na interpretação e análise propriamente dita, favorecendo a consolidação de concisa proposta de um novo modelo de desenvolvimento ambientalmente sustentável para o Estado do Ceará.

Desse modo, espera-se que os municípios cearenses não se enquadrem no lugar comum citado por Camargo A. L. (2003, p. 14), que assim se expressa: [...] “embora já tenhamos começado a enfocar os principais desafios globais de nossa época, freqüentemente temos conseguido apenas atrasar as tendências destrutivas, em vez de revertê-las”.

A emergência e a gravidade dos problemas ambientais aliados à conseqüente mobilização e organização social e institucional em torno da problemática ambiental, assim como a intensificação e a preocupação crescentes com os efeitos globais dos riscos ambientais, têm feito com que a expressão desenvolvimento sustentável tenha se tornado extremamente usada no Brasil, com os mais diversos sentidos, e pelos mais diversos tipos de indivíduos, setores ou instituições.

Passadas mais de duas décadas da instituição da Política Nacional do Meio Ambiente (Lei nº. 6938 de 31/08/1981), avalia-se que sua eficiência ainda é questionável, pois as ações degradadoras da qualidade ambiental são vistas com freqüência em quase todo o país, possivelmente como decorrência da fragilidade das estruturas de controle que têm permitido, por ineficiência, incompetência ou falta de estrutura, a ocorrência dessas ações lesivas. Torna-se, portanto, de vital urgência a busca de alternativas que possam superar essas deficiências.

Segundo Camargo A. L. (2003), a Rio-92, também conhecida como Eco-92, Cúpula da Terra ou Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente e Desenvolvimento (CNUMAD), foi considerada o mais promissor e importante encontro do século XX. Esse encontro teve como desafio criar um novo modelo de desenvolvimento, capaz de fomentar o progresso humano, não apenas em alguns lugares e por alguns anos, mas em todo o planeta e por tempo indeterminado.

A Constituição de 1988, na visão de Nalini (2003), é um marco a partir do qual o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado passou a ser *um direito fundamental* de todos os brasileiros e como direito *fundamental*, dele não se pode abrir mão. Para ele, no que se refere à natureza, “o governo não tem mera *discrecionarietà*. Ou seja, não lhe é dado optar entre defender ou não o ambiente: a Constituição lhe impõe essa obrigação política pública”.

Ao cidadão compete o direito de acionar o estado para cumprir essa obrigação tendo o dever, no entanto, de cumprir a sua parte no tocante à proteção ambiental.

Merico (2002) considera que os instrumentos de política ambiental pública no Brasil classificam-se em: instrumentos de comando e controle, instrumentos voluntários, gastos governamentais e instrumentos econômicos. No que se refere aos instrumentos econômicos, a aplicação desses mecanismos na gestão ambiental é algo promissor e está relacionado à internalização de custos ambientais. Tanto pode ser baseado na adoção do princípio protetor-recebedor, como incentivos para detentores de áreas preservadas, como no princípio do poluidor-pagador, como a taxação de atividades com fortes impactos ambientais.

O pensamento ecológico é enriquecido por inúmeras correntes ideológicas. Observa-se que o discurso biocêntrico e a ética antropocêntrica representam as vertentes radicais, a partir das quais partem as idéias e visões dos movimentos ambientalistas. A Economia Ecológica busca o equilíbrio entre essas correntes.

O Biocentrismo é o conceito segundo o qual o Homem está inserido na natureza como qualquer ser vivo, e todas as espécies vivas têm o mesmo valor. Dentro desta corrente, a política ambiental praticada é no sentido de priorizar o isolamento da natureza, mantendo-a protegida da ação devastadora do Homem. As gerações atuais ficam limitadas a um uso restrito dos recursos naturais existentes, ficando quase tudo “guardado” para as gerações futuras. Essa corrente também é conhecida como *preservacionista*, por defender a proteção à natureza com um fim em si mesmo.

Em outro extremo, o Antropocentrismo atribui à pessoa humana o valor absoluto do sistema; pressupõe o direito de controle e posse do Homem sobre a natureza, o que lhe dá o direito de explorar infinitamente todos os recursos naturais, com a finalidade de satisfazer suas crescentes necessidades. A degradação ambiental é uma consequência natural deste relacionamento. A corrente *desenvolvimentista* entende que a natureza se recuperará sozinha ou poderá ser recuperada no futuro, pelos seres humanos.

Hauwermeirer (1998, p.7) afirma que a maioria dos autores que lidam com a economia ecológica concorda em defini-la como a ciência da gestão da “sustentabilidade”. Para ela “a Economia Ecológica é também a ciência que estuda as relações entre os sistemas econômicos e os ecossistemas, a partir de uma crítica ecológica da economia convencional”.

Segundo a referida autora, a economia ecológica adota uma visão de longo prazo, sistêmica e transdisciplinar, que transcende a perspectiva do paradigma econômico predominante na atualidade. Uma economia ecológica é uma economia que reconhece que a racionalidade econômica e a racionalidade ecológica sozinhas não são suficientes para alcançar decisões corretas acerca dos problemas ecológicos e econômicos contemporâneos.

O Estado do Ceará, localizado na Região Nordeste do Brasil, entre os paralelos de 2°47' e 7°51'30" de latitude Sul e os meridianos de 37°15'11" e 41°26'10" de longitude Oeste, está totalmente inserido na Zona Tropical, com temperaturas elevadas, chuvas irregulares e forte insolação durante a maior parte do ano; possui uma área de 148.825,60 km² correspondendo a 1,74% da área do Brasil e 9,57% da nordestina. Em termos de extensão, ocupa a 17ª posição dentre os estados brasileiros e a 4ª posição em relação aos estados do Nordeste. Seu território está dividido em 184 municípios interligados por uma densa malha rodoviária.

O Ceará possui um litoral com extensão de 573 km, que o torna atrativo ao turismo. Ao sul do Estado, na divisa com Paraíba, Pernambuco e Piauí, situa-se a Floresta Nacional do Araripe, onde está a maior concentração mundial de fósseis do Período Cretáceo (entre 140 milhões e 65 milhões de anos atrás). Seu território estabelece fronteiras ao Norte com o Oceano Atlântico, ao Sul com Pernambuco, a Leste com o Rio Grande do Norte e a Paraíba e a Oeste com o Piauí. O Ceará ocupa uma posição geográfica estratégica para a comunicação com a Europa, a América do Norte e com o Continente Africano, o que propicia uma vantagem competitiva para o desenvolvimento do comércio exterior.

Segundo Nogueira (2004), o Estado do Ceará apresentava, em 1992, uma população de 6.482.404 habitantes, representando 14,5% da população do Nordeste e 4,4% da população do Brasil. Já em 2002 a população cearense chegou a 7.679.646 habitantes, o que representa um crescimento acumulado de 18,47% no período. Quanto à participação relativa no Nordeste e no Brasil, elas são respectivamente iguais a 15,7% e 4,5%, ou seja, no período de 1992 a 2002, a população do Ceará cresceu mais rápido que a do Nordeste e a do Brasil. A população cearense cresceu em média, 1,71% a.a. e a brasileira 1,63 a.a. durante o período considerado.

O Ceará tem 93% de seu território encravado na região do semi-árido nordestino, que o torna vulnerável a ocorrência de seca, um dos obstáculos para o desenvolvimento regional dada a irregularidade e escassez de precipitações pluviométricas, que oscilam entre 500 a 850 mm. No entanto, em razão de fatores geográficos locais, tais como a altitude e a proximidade do oceano, “apresenta áreas úmidas e sub-úmidas que condicionam, dentro do espaço cearense, grandes contrastes em termos de paisagens naturais, marcadas por diversificadas formas de uso e ocupação do solo” (SILVA; CAVALCANTE, 2004. pg. 13).

A metodologia aplicada para o desenvolvimento deste trabalho fundamentou-se essencialmente na busca de um modelo de desenvolvimento ambientalmente sustentável para o estado do Ceará. Esse modelo pretende contemplar as peculiaridades locais, esperando contar com a participação dos atores sociais direta ou indiretamente envolvidos.

A presente pesquisa pode ser classificada como *descritiva*, tendo por objetivo “definir melhor o problema, proporcionar as chamadas intuições de solução, descrever comportamentos de fenômenos, definir e classificar fatos e variáveis” e *aplicada*, já que se destina a “aplicar leis, teorias e modelos, na solução de problemas que exigem ação e/ou diagnóstico de uma realidade (geográfica, social, econômica, política, etc.)” (SALOMON, 2001, p. 158).

O levantamento de dados necessário à realização deste trabalho constou de pesquisa bibliográfica e documental, tendo sido utilizados somente dados secundários.

Como forma de homogeneizar o conhecimento empírico, os itens a seguir trazem os embasamentos conceituais dos critérios utilizados para a formulação dos subsídios necessários à elaboração da proposta de modelo operacional de desenvolvimento ambientalmente sustentável para o Ceará.

O Programa Selo Município Verde (PSMV), regulamentado pelos Decretos nº. 27.073 e nº. 27.074 de 2003, pretende, além de incentivar as municipalidades a implementarem políticas ambientais, servir de canal por onde escoarão os anseios de participação da sociedade nas definições de suas necessidades e no estabelecimento de suas prioridades. O PSMV tem como *objetivo geral*, incentivar as municipalidades na implementação de políticas públicas ambientais, visando a sustentabilidade e a qualidade de vida da população.

De acordo com a Metodologia de Avaliação do Programa Selo Município Verde, o método utilizado para analisar o município nas três avaliações (por gestão ambiental, por mobilização e por desempenho) é usado para transformar as variáveis qualitativas em quantitativas através de valores numéricos e pesos, chegando ao índice de significância das diversas variáveis de cada tipo de avaliação ambiental.

Segundo Cabral (2005), o método utilizado para as avaliações do PSMV possui dinamismo, por se constituir em um processo contínuo, e está passível de revisão em suas significâncias e pesos a cada ano, pois pressupõe constante atualização de dados e informações sociais, culturais, econômicas, políticas e ecológicas.

O Imposto sobre Operações relativas à Circulação de Mercadorias e sobre Prestações de Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação (ICMS) é um imposto indireto, de grande relevância, por ser o tributo que mais gera arrecadação para os Estados e Distrito Federal, além de ser responsável por parte significativa da receita tributária

de muitos municípios brasileiros. Segundo a Federação Nacional do Fisco Estadual (FENAFISCO), o ICMS representa mais de 90% da receita própria dos Estados.

No ICMS, o valor a ser pago resulta de uma porcentagem fixada em lei, para ser aplicada sobre o valor da operação a ser tributada, integrando o preço da mercadoria. É, portanto o consumidor final, quem paga efetivamente o tributo. A grande maioria da população desconhece o tributo que é pago, embutido no preço das mercadorias e na aquisição de serviços, e, muitas vezes, se ilude achando que são os empresários e prestadores de serviços os que arcam com a onerosa carga tributária.

O ICMS é regido por 27 leis e possui regras próprias em cada unidade da federação. Representa o principal tributo estadual e seu recolhimento, na maioria dos Estados, é responsável pela parcela majoritária da formação da receita com a qual se suprem as necessidades administrativas, de investimentos e de pagamentos de financiamentos auferidos. De forma bastante simplista, pode-se dizer que a forma de aplicação do ICMS acompanha o fluxo de formação de bens ou de serviços no seio da sociedade, isto é, incide sobre o valor agregado de cada produto presente em uma linha contínua de produção industrial ou de execução de um determinado serviço ou de uma atividade comercial, até completar-se este fluxo, no momento em que ocorre a venda do produto ao consumidor final ou finda a prestação do serviço.

Se o mundo hoje se encontra em momento tão difícil de sustentabilidade ambiental, e se buscam formas alternativas para o seu amparo e proteção, por que não fazer do próprio ICMS uma das suas bases de sustentabilidade? Tudo é apenas uma questão de redistribuição, sem nenhum acréscimo à carga tributária hoje existente.

Na visão de Araújo et al (2003), o ICMS Ecológico foi criado a partir da necessidade das administrações públicas de encontrarem alternativas para o desenvolvimento de atividades econômicas clássicas, em decorrência das regras de proteção ambiental que impõem significativas restrições ao uso de áreas consideradas protegidas.

Ao ICMS Ecológico são atribuídas duas funções primordiais: a compensatória e a incentivadora (BENSUSAN, 2002).

A Função Compensatória beneficia os municípios que sofrem limitações quanto ao gerenciamento de seus territórios, em função da existência de Unidades de Conservação ou áreas com restrições de uso. Esses municípios geralmente recebem menos dinheiro quando da repartição feita pelo estado, pois normalmente têm menos atividades geradoras de arrecadação do ICMS (comércio, indústria e serviços).

A Função Incentivadora atua como incentivo aos municípios, despertando o interesse em criar ou ampliar áreas de conservação ou outros critérios relevantes para o ICMS Ecológico, inclusive quanto aos aspectos qualitativos.

A conciliação entre crescimento econômico e desenvolvimento sustentável parece remota, no entanto, enxergar e ter a compreensão do caminho percorrido pode ser importante para a formulação de políticas públicas que objetivem incentivar formas sustentáveis de desenvolvimento. A elaboração de políticas públicas numa visão abrangente da sustentabilidade integrada a uma perspectiva de longo prazo de gestão ambiental é indispensável a um futuro comum promissor.

O Brasil é detentor de uma legislação ambiental bastante avançada no contexto dos países em desenvolvimento, o que traduz uma preocupação com o meio ambiente e a certeza de que o crescimento futuro dependerá da conservação da biodiversidade atual.

Crescer economicamente, mas com sustentabilidade ambiental, é o que se deseja para o Ceará. Para que isso ocorra, o modelo operacional de desenvolvimento ambientalmente sustentável baseado no princípio protetor-recebedor, utilizando como ferramentas o Programa Selo Município Verde (PSMV), que identifica o protetor, e o ICMS Ecológico que o premia,

será um instrumento importante a ser utilizado pelos administradores deste estado, tão promissor.

Como tanto o prêmio como a punição conduzem à reação a uma determinada conduta, e o princípio protetor-recebedor prevê um incentivo a quem protege um bem natural que reverte em benefício da comunidade, sugere-se, então, a utilização deste princípio como fundamento para a aplicação do ICMS Ecológico no Ceará, com base na classificação obtida pelos municípios, quando da aplicação do PSMV.

A necessidade de incentivar os municípios que desenvolvam ações de proteção ao meio ambiente proporcionando melhorias na qualidade de vida das suas gerações presentes e futuras, e a escassez de recursos financeiros para o gerenciamento dessas ações, mostram a necessidade do Estado, em razão do seu dever institucional de incentivar as municipalidades a adotarem políticas ambientais para esse fim, de criar um mecanismo financeiro, que efetivamente estimule as ações ambientais.

É dentro desse novo paradigma cearense de desenvolvimento ambientalmente sustentável que se sugere aliar ao Programa Selo Município Verde, em vigor desde 2004, a implementação do ICMS Ecológico no Estado do Ceará, a fim de favorecer a internalização do viés ambiental, definitivamente, nas políticas públicas e nas ações municipais.

Referências Bibliográficas

ARAÚJO, C. C. de et al. **Meio ambiente e sistema tributário**. São Paulo: Editora Senac São Paulo, 2003. 173 p.

BENSUSAN, N. 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: Editora Universidade de Brasília, 2002. 251 p.

CABRAL, N. R. A. J. Certificação Ambiental dos Municípios e a Gestão Ambiental Local. In: SEMINÁRIO ICMS ECOLÓGICO DO CEARÁ: A CONSERVAÇÃO DA NATUREZA NOS MUNICÍPIOS. 2005, Fortaleza. **Cartilha...** Fortaleza: Secretaria da Fazenda do Estado do Ceará, 2005.

CAMARGO, A. L. de B. **Desenvolvimento sustentável: dimensões e desafios**. Campinas, SP: Papirus, 2003.

HAUWERMEIRER, S. V. **Manual de economia ecológica: programa de economia ecológica**. Santiago, Chile: Instituto de Ecologia Política, 1998.

MERICO, L.F.K. **Introdução à economia ecológica**. 2. ed. Blumenau: Edifurb, 2002. 129 p.

NALINI, R. Poder Judiciário. In: TRIGUEIRO, A. (Coord.) **Meio ambiente no século 21: 21 especialistas falam da questão ambiental nas suas áreas de conhecimento**. Rio de Janeiro: Sextante, 2003. 367 p.

NOGUEIRA, R.B. **Curso de direito tributário**. 9. ed. São Paulo: Saraiva. 1989. 352 p.

SALOMON, D. V. Como fazer uma monografia. 10ª ed. São Paulo: Martins Fontes, 2001. 412 p.

SILVA, J. B.; CAVALCANTE, T. C. (Coord.) **Atlas escolar, Ceará**. João Pessoa: Grafset, 2004. 200 p.