

PODE-SE CHAMAR O ICMS DE ECOLÓGICO? considerações sobre política tributária e política compensatória¹

Regina Petti²

1 - INTRODUÇÃO

Quando se fala em incentivos fiscais, normalmente o foco está na forma de arrecadação (base de cálculo, isenções e alíquotas vigentes).

Porém, na década de 1990, denominou-se “ICMS Ecológico” as medidas legais que tratam apenas da ponderação utilizada para a distribuição aos municípios do montante arrecadado.

Neste artigo, busca-se diferenciar a primeira forma como incentivo fiscal, afetando na alocação de recursos, e a segunda como mecanismo compensatório.

Apresenta-se um histórico com informações sobre o funcionamento do ICMS em linhas gerais na seção 2, sobre o chamado “ICMS ecológico” na 3 e sobre a isenção estabelecida aos agroquímicos na seção 4. Este texto apresenta algumas considerações e sugestões para o aperfeiçoamento da sistemática atual do ICMS, para que o sistema tributário incentive uma agricultura mais sustentável ou que deixe, pelo menos, de incentivar seu reverso, isto é, que deixe de incentivar o uso de agroquímicos por meio da desoneração fiscal.

2 - SOBRE A INCIDÊNCIA DO ICMS

Esta seção visa apresentar um histórico bem resumido sobre a incidência do ICMS, tornando-o denso, uma vez que se buscou de forma breve ser completo e didático, com o mínimo necessário para a argumentação que é objeto do artigo.

Pode-se notar que a Constituição Fe-

deral (CF) e suas leis complementares compreendem muitos artigos sobre o sistema tributário nacional, por estabelecer um poder de excepcionalidade, isto é, autoriza a União, estados e municípios a arrecadar tributos de forma compulsória. Por isso, o tributo deve ser bem definido para evitar abusos e garantir princípios tributários e econômicos gerais.

O sistema tributário prevê taxas, contribuições e impostos. As taxas vinculam-se a serviços específicos e as contribuições a funções/ usos específicos. Um exemplo foi a Contribuição Provisória sobre Movimentação ou Transmissão de Valores e de Créditos e Direitos de Natureza Financeira (CPMF), definida como contribuição, e não como imposto, por se destinar especificamente ao Fundo Nacional de Saúde³

Os impostos são compulsórios, estabelecidos pela CF e pelas leis complementares, as quais determinam a competência para sua arrecadação e a destinação dos recursos arrecadados. Não podem ser instituídos quaisquer impostos que não estejam previstos na Carta Magna. Assim, a CF do Brasil, ao estabelecer as competências para a arrecadação dos impostos, determina o fato gerador de cada um, fazendo com que não incida mais de um imposto sobre o mesmo fato gerador.

A arrecadação de cada imposto destina-se a um nível específico do governo (União/ estado/município) e não se vincula a usos específicos para garantir a autonomia de alocação aos três níveis governamentais. Este foi um princípio importante da CF-88 porque, ao longo dos anos de regime militar, a destinação do valor arrecadado foi sendo progressivamente vinculada a usos específicos, retirando a autonomia da alocação orçamentária do legislativo e dos demais níveis do governo (estados e municípios).

O imposto sobre **valor adicionado** no Brasil foi instituído na reforma tributária de 1965-

¹Trabalho apresentado no 50º Congresso da SOBER, 2012. A autora agradece a Ana Victoria Monteiro, Jorge Eduardo Julio e Minoru Beltrão pelos comentários e sugestões. Registrado no CCTC, IE-27/2015.

²Engenheira Agrônoma, Mestre, Pesquisadora Científica aposentada do Instituto de Economia Agrícola (e-mail: reginahpetti@gmail.com).

³Incluindo a Previdência Social e o Fundo de Combate e Erradicação da Pobreza (Emenda Constitucional 21/1999).

-67⁴, dentro dos princípios tributários gerais como a neutralidade e igualdade. Na prática, para ser neutro economicamente, o imposto deve incidir igualmente sobre todas as operações de circulação de mercadorias e não pode diferenciar as operações conforme sua origem ou destino. Para estabelecer a igualdade deve incidir sobre todos os produtos com a mesma alíquota.

Com o crescimento da importância do setor de serviços na economia, tais princípios norteadores sugeriam que se incorporasse este setor à base do ICM. Assim, as operações de serviços de transporte e comunicação foram incorporadas ao ICM pela Constituição Federal de 1988 (CF-88)⁵, com a criação do Imposto sobre Operações Relativas à Circulação de Mercadorias e sobre Prestações de Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação (ICMS)⁶.

Como um **imposto indireto**, o imposto sobre valor adicionado é regressivo, ao contrário dos impostos diretos, que podem ser mais progressivos por incidir diretamente sobre o patrimônio e renda. Na prática, especialmente nos países menos desenvolvidos, os impostos indiretos respondem por percentual significativo da arrecadação tributária (PETTI, 1993), uma forma de tornar o imposto indireto menos regressivo é a diferenciação de alíquotas tributando com alíquotas maiores os produtos considerados supérfluos. As camadas de menor renda consomem tudo o que recebem e utilizam maior percentual da renda em produtos básicos, a redução da alíquota do ICMS sobre produtos componentes da cesta básica traria menor regressividade ao sistema.

Para isso, a CF-88 estabeleceu a seletividade, possibilitando aos estados da Federação definir alíquotas diferenciadas conforme a essencialidade/superfluidade da mercadoria, sendo a mínima igual à incidente nas operações interestaduais: 12%.

Um dos marcos históricos da Assembleia Nacional Constituinte foi a descentralização

⁴Implantado, no país, pela Emenda Constitucional 18, de 01/12/1965, e passando a vigorar a partir do 01 de janeiro de 1967, em substituição ao antigo IVC.

⁵E suas leis complementares.

⁶Assim, incorporou a base tributária dos chamados impostos únicos. Mas não logrou incorporar todos os serviços, uma vez que o imposto sobre serviços (ISS) continuou de competência municipal.

do poder e dos recursos tributários. Como consequência, a CF-88 não permitiu mais que a lei federal estabelecesse alíquotas⁷ de ICMS, ficando as alíquotas definidas por cada unidade da federação por meio de decretos estaduais, respeitando as diretrizes e limites estabelecidos pela Constituição e suas leis complementares.

A partir de então, a única forma de se estabelecer alíquotas diferenciadas entre os estados da União e outros benefícios fiscais, além dos casos previstos na CF, são os convênios ICMS aprovados de forma unânime por todos os estados da Federação, nas reuniões do Conselho Fazendário (CONFAZ). Mesmo assinados os convênios, as novas alíquotas ou benefícios fiscais só vigoram internamente após a aprovação de decreto estadual. Disso resulta uma sistemática geral, que admite algumas variações entre os estados, que são limitadas aos preceitos da Constituição e aos convênios aprovados no CONFAZ por todas as unidades da Federação (sem contar com aquelas diferenças consideradas inconstitucionais, características da chamada guerra fiscal).

A alíquota estabelecida, de forma geral, para todas as operações de circulação de mercadorias é de 17% ou 18%, variação determinada pela legislação de cada estado da Federação.

Antes da CF-88, a lei federal isentava os produtos frescos comercializados internamente. Como a União não pôde mais legislar sobre o imposto estadual, os estados, logo em seguida da aprovação da Carta Magna, restabeleceram tal isenção por meio de convênios ICMS. De acordo com Petti (1997), essa isenção caracteriza-se pela operacionalidade de fiscalizar e arrecadar sobre produtos altamente perecíveis e caracterizados por uma rede de comercialização pulverizada como as feiras, pequenos mercados e açougues.

Assim, regra geral, as operações com hortaliças e frutas são isentas, abrangendo, por exemplo, as compras das prefeituras diretamente do produtor familiar para a alimentação escolar. Tais produtos estão relacionados no regulamento do ICMS do Estado de São Paulo.

Ao dar sequência às necessárias medidas que os estados deveriam tomar após a

⁷Até 1988, o governo federal, por meio de lei específica, podia estabelecer alíquota para todas as unidades da Federação.

provação na nova Constituição, foi assinado convênio ICMS determinando que cada unidade da Federação estabelecesse sua cesta básica regional para fins de incidência da menor alíquota: 12% (posteriormente, 7%, numa tentativa de tornar o sistema ainda menos regressivo)⁸. Também algumas cadeias produtivas recebem tratamento específico para seu melhor funcionamento, algumas vezes por questões operacionais, outras influenciadas por *lobbies*, imputando benefícios tributários indiretos (PETTI, 1997).

Por exemplo, um mecanismo instituído para facilitar a arrecadação é diferir o pagamento do ICMS da primeira operação do produtor rural para as etapas posteriores de comercialização: saídas para o varejo, saídas do produto já processado pela indústria ou para outros estados da Federação. Isto é, o pagamento é realizado pelos elos finais da cadeia produtiva (saídas da indústria e do varejo), onde há maior organização em termos de emissão de notas, recolhimento e sistemas contábeis mais elaborados. Nesse caso, o benefício fiscal refere-se à postergação do recolhimento, desde que não haja evasão fiscal ao longo da cadeia produtiva.

Os estados também definiram os produtos sobre os quais incide a alíquota mais elevada, regra geral, de 25% para produtos considerados de luxo ou prejudiciais à saúde, como bebidas, fumo, embarcações de lazer, helicópteros, etc.

Os insumos agropecuários eram isentos por lei federal e, ao vigorar a CF-88, passaram a ser tributados pois, a partir de então, já não bastava a lei federal, mas a assinatura de convênio interestadual por todos os estados da União. Assim, o setor teve de se organizar de uma nova forma, em um processo de negociação mais longo e descentralizado, até que saiu vitorioso com o retorno da isenção assinado por todos os estados da União, beneficiando até hoje os produtos agroquímicos.

Esta sistemática descrita refere-se à cobrança, isto é, afeta diretamente os custos das operações de circulação de mercadorias e, portanto, a alocação de recursos.

Ao interferir na alocação de recursos entre setores e, dentro do próprio setor, afeta a

⁸Na prática, os produtos não foram relacionados com base em estudos sobre a regressividade, mas em resposta às demandas nos setores produtivos organizados.

opção tecnológica de forma mais ou menos direta.

Neste caso, incentiva diretamente o uso de agroquímicos. Trata-se, assim, de uma política tributária, pois o foco está na forma de cobrança (alíquotas, isenções, reduções de base de cálculo, deferimentos).

Apresentaram-se o histórico e os princípios norteadores da sistemática atual porque ajudam a compor propostas viáveis e sustentáveis, que considerem outros interesses, muitas vezes também justos e desejáveis, embutidos na legislação em vigor. Argumenta-se aqui que, em um mundo cada vez mais complexo, as medidas legais podem ser continuamente aperfeiçoadas de forma a contemplar cada vez mais maior número de interesses e de se adaptar às mudanças institucionais e às especificidades, sejam elas técnicas, setoriais ou regionais.

3 - ICMS ECOLÓGICO

Assim como a arrecadação, o destino dos recursos arrecadados é definido pela Constituição.

A CF determina que 75% da arrecadação do ICMS seja destinada ao orçamento do estado e 25%⁹ aos municípios. Também determina que, dos recursos a serem repassados aos municípios, 75% sejam distribuídos de acordo com a proporção que cada um contribui para o valor adicionado¹⁰ e que os demais 25% sejam repartidos de acordo com a lei estadual¹¹. Assim, os estados têm autonomia para determinar o critério de repasse do ICMS aos municípios em até 6,25% (25% de 25%) da arrecadação total.

No Estado de São Paulo, a Lei n. 3.201/1981, que vigorou até 1993, estabeleceu a seguinte ponderação para o repasse aos municípios:

- 80% proporcional ao valor adicionado (VA);
- 13% proporcional à população;
- 5% proporcional à receita tributária própria (uma forma de incentivar o esforço de elevar a arrecadação tributária própria dos municípios); e

⁹Artigo 158, inciso IV da Constituição Federal.

¹⁰Portanto, é um retorno proporcional à sua contribuição na arrecadação estadual, uma vez que o valor adicionado é a base de cálculo do ICMS.

¹¹Parágrafo único do artigo 158, inciso IV da Constituição.

d) 2% dividido igualmente entre os municípios¹².

Observa-se que a CF obriga que 75% sejam ponderados pelo VA e o Estado de São Paulo estabelecia o percentual de 80%, isto é, havia uma margem de 5% que poderia ser repassado utilizando-se outros critérios que não o VA. Sobre este percentual, iniciava-se um processo de negociações, cujo resultado ficou conhecido como ICMS Ecológico.

A alocação dos recursos destinados aos municípios é livre e não interfere obrigatoriamente no destino do recurso, isto é, não vincula a preservação e a ampliação de unidades de conservação. Trata-se apenas de uma **compensação ao município** pelas restrições à sua exploração, uma vez que é entendimento corrente que essa restrição limita a produção e a arrecadação municipal. A não vinculação do uso desses recursos tem o intuito de preservar a autonomia dos municípios conquistada pela CF-88, como explicado acima.

Com a maior descentralização e transparência conquistadas com a CF-88, alguns municípios passaram a questionar sua função social de sediar Unidades de Conservação (UCs)¹³ e áreas de reservatórios destinadas à energia elétrica para outros municípios porque restringem as atividades econômicas no município e, ainda, reduzem o repasse do ICMS, uma vez que grande parte da ponderação desse repasse considera o próprio VA municipal. Os primeiros questionamentos, encaminhados para a Secretaria de Agricultura e Abastecimento do Estado de São Paulo (SAA-SP), demandavam menos restrições às áreas de proteção para aumentar as possibilidades de exploração econômica e elevar o VA do município e, assim, o repasse do ICMS¹⁴. Isto é, queriam produzir nessas áreas para elevar o VA municipal.

¹²Considerando-se que 25% do ICMS é repassado segundo essa ponderação, tem-se os seguintes percentuais do total arrecadado: 20% proporcional ao valor adicionado; 3,25% proporcional à população; 1,25% proporcional à receita tributária própria (uma forma de incentivar o esforço de elevar a arrecadação tributária própria dos municípios); e 0,5% dividido igualmente entre os municípios (cuja soma resulta em 25% da arrecadação).

¹³Áreas de Preservação Ambiental, Estações Ecológicas, Parques, Reservas Florestais, Florestas, Áreas de Relevante Interesse, das três unidades da Federação.

¹⁴Informação baseada nos processos encaminhados aos secretários de Agricultura e Abastecimento e repassados à assessoria técnica do Instituto de Economia Agrícola (IEA).

O discurso paulista mudou apenas após a iniciativa pioneira do Paraná, em 1991, chamada de ICMS Ecológico, o qual compensa os municípios com áreas protegidas, que não geram renda, mas cumprem uma função social que beneficia todos os demais municípios.

Este discurso foi adotado por representantes de prefeituras municipais e por setores ambientalistas, até que, em 1993, foi aprovada no Estado de São Paulo a Lei n. 8.510, que mudou a fórmula de cálculo do repasse da arrecadação do ICMS aos municípios, e uma parte dos recursos - que anteriormente era ponderada de acordo com a participação municipal no VA estadual - passou a ser, então, ponderada pelo percentual dos espaços territoriais especialmente protegidos, reservatórios para geração de energia e, também, da área agrícola cultivada localizados no município. Assim, a nova ponderação em vigor a partir de 1994, foi:

- a) 76% proporcional ao VA;
- b) 13% proporcional à população;
- c) 5% proporcional à receita tributária própria (uma forma de incentivar o esforço de elevar a arrecadação tributária própria dos municípios);
- d) 2% dividido igualmente entre os municípios;
- e) 3% proporcional à área agrícola cultivada (dados fornecidos pela SAA-SP);
- f) 0,5% proporcional à área dos reservatórios de água destinados à energia elétrica (área determinada pela Secretaria da Energia); e
- g) 0,5% proporcional aos espaços territoriais especialmente protegidos (dados fornecidos pela Secretaria do Meio Ambiente)¹⁵.

A proposta de o repasse ser proporcional aos espaços territoriais especialmente protegidos (aprovada pelo inciso VI do artigo 1º da Lei n. 8.510/1993) ficou restrita às UCs, pelo parágrafo 2º do mesmo artigo, devido à dificuldade de se obter informações sobre as áreas privadas como as Áreas de Preservação Permanente (APP) e a de Reserva Legal. Também se alegava que essas áreas já são beneficiadas pela não incidência do Imposto sobre Propriedade Rural (ITR).

¹⁵Considerando-se que 25% do ICMS é repassado segundo essa ponderação, tem-se os seguintes percentuais do total arrecadado: 19% proporcional ao valor adicionado; 3,25% proporcional à população; 1,25% proporcional à receita tributária própria; 0,5% dividido igualmente entre os municípios; 0,75% proporcional à área agrícola; 0,125 à área dos reservatórios de água (cuja soma resulta 25% da arrecadação).

O impacto para alguns municípios, calculado à época, pode ser exemplificado de uma forma simples. Basta considerar o que significa 0,5% da arrecadação do ICMS que era destinado pelo critério do valor adicionado para as grandes metrópoles¹⁶, sendo, agora, destinado a poucos e pequenos municípios com UCs. As variações do repasse seriam imensas, uma vez que não há UC na maioria dos municípios paulistas e muitos dos que as possuem são pequenos, com inexpressiva participação no valor adicionado do estado. Simulações sobre as possíveis fórmulas de cálculo do novo repasse realizadas à época resultaram em elevações de até dez vezes no repasse para alguns municípios de inexpressiva atividade econômica, mas com significativa parcela das UCs.

Esses elevados valores mostraram o grande impacto da mudança da ponderação e abriram espaço para diversas simulações e negociações, resultando numa ponderação para a distribuição da parcela relativa às UCs (anexo da Lei n. 8.510/1993) e em uma parcela ponderada de acordo com a área agrícola municipal. O anexo da Lei n. 8.510/1993 estabeleceu uma fórmula de repasse complexa, ponderando receita *per capita* e VA. A fórmula de cálculo aprovada impediu grandes variações nos repasses a pequenos municípios. Também amenizou a perda do repasse a municípios com significativa participação do VA que sediam alguma parcela das UCs, pois, nesses municípios, a manutenção de UCs tem um custo bem elevado devido à significativa pressão urbana.

A introdução de um percentual do repasse, segundo a área agrícola, respondeu a uma demanda dos municípios canavieiros que não sediavam indústrias de álcool e açúcar. À época, havia um movimento destes municípios que alegavam ficar com as mazelas do sistema: queimadas, lagoas de decantação do vinhoto e grande fluxo de trabalhadores temporários, que não geravam receitas, mas sim forte pressão sobre o sistema de saúde municipal, em detrimento dos municípios que sediavam a indústria canavieira, a qual arcava com a maior parcela do VA da cadeia produtiva, compensando-os pelos desconfortos desta exploração econômica. Dada a grande participação da cana nas áreas agrícolas mu-

nicipais e a quase todos os municípios conterem áreas agrícolas, foi possível a aprovação do repasse de um percentual maior, de 3% dos recursos arrecadados, ponderado segundo áreas agrícolas.

Dessa forma, a nova ponderação aprovada implicou uma elevação de até 522,86% no repasse para os municípios e de perdas de até 4,78% aos municípios com maior VA, menores do que as simuladas no início das negociações (PINO, 1994, p. 11).

Nos primeiros anos em que a nova fórmula vigorou, em alguns municípios sedes de áreas especialmente protegidas, o aumento do repasse até representou maior pressão pela sua exploração, uma vez que os recursos são destinados livremente pelo orçamento municipal, sem vincular sua aplicação para a manutenção ou ampliação da UCs. Apenas nos anos seguintes houve a compreensão sobre a função social exercida pelo município por sediar essas áreas e a necessidade de mantê-las para continuar recebendo o repasse.

De acordo com Pino (1994, 1999), a mudança introduzida “diminuiu a desigualdade na participação percentual *per capita* no ICMS” dos municípios.

A lei cumpre, assim, com uma função importante por introduzir parâmetros ambientais e pode ser ainda muito aprimorada.

Uma forma de equilibrar e de estimular os demais espaços territoriais especialmente protegidos seria incluir no parágrafo 2º do artigo 1º as áreas particulares averbadas (APPs e Reserva Legal), pois representam parte importante da Mata Atlântica, ainda existente no estado, valorizando as propriedades privadas que cumprem a lei. Para suprir a falta de informação fidedigna, uma possibilidade seria incentivar os municípios a comprovar as áreas averbadas, encaminhando à Fazenda Estadual. À medida que essas áreas fossem contabilizadas incluindo mais municípios, o próprio percentual (0,5% da arrecadação) do repasse poderia elevar-se.

Loureiro (2000) recomenda explicitamente para o Estado de São Paulo a reformulação legal e o aprimoramento dos critérios. Recomenda que os estados o façam de acordo com as suas respectivas bases legais. No caso do Paraná, que inclui as UCs privadas na compensação, busca-se dar tratamento especial ao en-

¹⁶Em 2010, o repasse de ICMS apenas ao município de São Paulo foi de R\$4 bilhões e 0,5%, R\$21 milhões.

torno delas. O procedimento fundamenta-se na “inversão da prova”, isto é, o município apresenta documento, pelo qual se qualificam as APPs, Reserva Legal e outras florestas que constituam elementos na cadeia de construção dos corredores de biodiversidade.

Segundo Loureiro (2000), foram registrados, no Paraná, 17 mil ha de APP, 17 mil ha de Reserva Legal, 3 mil ha de florestas de conexão e 1 mil ha de sítios especiais. No entanto, o apoio das prefeituras ainda não havia se consolidado na maioria dos casos. Trata-se de um incentivo ao registro de áreas privadas.

Além disso, a forma de cálculo da área agrícola para repasse de 3% da arrecadação pode ser aprimorada, caso o estado decida incentivar a produção mais sustentável.

Na parcela correspondente à área agrícola, não são consideradas as características dos sistemas produtivos, o que seria desejável dada a grande concentração de monocultura e do uso de agroquímicos no estado. O cálculo desta ponderação pode introduzir fatores ambientais, considerando a diversidade de culturas, as áreas de cultivo agroecológico e/ou de agricultura familiar. Por exemplo, no Estado do Paraná, uma parcela do repasse é ponderada segundo o número de propriedades rurais de cada município, medida viabilizada pela existência de dados.

Ambas as propostas dependem de viabilização de fontes fidedignas de informação.

Esse processo descrito iniciou-se com a mobilização dos municípios pela elevação do repasse de recursos tributários, sendo, posteriormente, apoiadas por entidades da sociedade civil, uma vez que se estabeleceu um mecanismo compensatório pela função social de sediar áreas de conservação.

O ICMS Ecológico é um sistema de compensação, enquanto alíquotas e isenções interferem diretamente nos custos, afetando a alocação de recursos e, portanto, as tecnologias adotadas. Segundo Loureiro (2000), apesar de nascido sob a égide da “compensação”, o ICMS Ecológico evoluiu tornando-se também um incentivo direto e indireto à conservação ambiental. Após o Estado de São Paulo, Minas Gerais (1995), Rondônia (1996), Rio Grande do Sul (1998), Mato Grosso do Sul (2001) e Mato Grosso (2001) também aprovaram formas semelhantes de compensação (LOUREIRO, 2000), colo-

cando a questão ambiental em pauta.

Trata-se de interesses difusos e de um processo político de negociação complexo bem diferente daquele que estabelece alíquotas e isenções do ICMS, que afetam diretamente os setores produtivos e se organizam em *lobbies* para defender seus interesses. Apenas a sociedade organizada poderia mudar o processo de negociação da isenção dos agroquímicos, reivindicando o direito a uma agricultura mais sustentável e o direito de consumir alimentos e água com menos resíduos químicos a um preço mais acessível.

4 - ISENÇÃO AOS AGROQUÍMICOS

O artigo 41 do anexo I do regulamento do ICMS isenta, entre outros: inseticida, fungicida, formicida, herbicida, nematocida e raticida. Cumulativamente à isenção, este artigo mantém créditos tributários, isto é, além de não recolher o tributo, sua venda gera créditos acumulados nas operações anteriores.

A isenção é geral, não vincula ao uso racional e econômico, a qualquer estudo sobre a inexistência de outras formas de controle ambientalmente mais adequadas, nem associa a outras técnicas poupadoras de seu uso. Caso a lei vier a estabelecer tal vínculo, caracterizar-se-ia como uma política de indução ao uso racional e à redução dos elevados níveis atuais de consumo. No entanto, da forma como está, incentiva o consumo, independente de seu uso seguir qualquer indicação técnica ou ambiental.

O consumo de agrotóxicos, por unidade de área cultivada no Brasil, passou de 0,8 kg de ingrediente ativo (i.a.)/ha, em 1970, para 7,0 em 1998. Entre 1970 e 2010, o aumento no consumo de agrotóxicos foi de 700% (expressos em i.a.), enquanto a área agrícola aumentou 78% no mesmo período (SPADOTTO; GOMES, 2014; REVISTA DO IDEC, 2014).

Tomando um período mais recente, os levantamentos do IBGE e do Sindicato Nacional da Indústria de Produtos para Defesa Agrícola (SINDAG), ambos de 2009, mostram que para o crescimento de 4,59% da área cultivada entre 2004 e 2008, as quantidades vendidas de agrotóxicos, no mesmo período, subiram aproximadamente 44,6% (CARNEIRO; ALMEIDA, 2011).

Segundo o diretor da Agência Nacional

de Vigilância Sanitária (ANVISA), a participação do Brasil no consumo mundial aumentou, chegando a 19% dos agrotóxicos produzidos no mundo em 2010. Em 2010, foram vendidas 936 mil toneladas de agrotóxicos, movimentando US\$7,3 bilhões (IHU, 2014).

Isto é, a isenção do ICMS implica renúncia fiscal significativa, especialmente considerando-se que alguns produtos agrícolas não recolhem o ICMS, e a isenção ocorre de fato, não havendo recolhimento em fases posteriores de comercialização. Isso equivale ao estado pagar pelo agroquímico que se consome nas verduras e frutas produzidas e comercializadas internamente.

Carece de uma justificativa econômica ainda, por elevar os custos de produção, por seu uso não seguir um acompanhamento técnico, via de regra, e por implicar gastos sociais em saúde, dado o aumento de casos de intoxicação em trabalhadores e o aumento de doenças causadas aos consumidores (IHU, 2014).

Seus resíduos contaminam água, solo e ar. Um caso para ser profundamente estudado e questionado.

Em termos nacionais, faz-se necessário estudar a causa do crescimento de 190% no uso de agrotóxicos na década passada (IHU, 2014); se não se explicar pela demanda da agricultura nacional, será importante estudar a origem desses produtos, cada vez mais diversificados e menos conhecidos. É importante estudar qual sua relação com uma necessidade de descarte de resíduos tóxicos de outras partes do mundo.

Agregando-se, ainda, a atual escassez de água nas duas maiores regiões metropolitanas do Estado de São Paulo, preocupa o fato de que a soja, que respondia por 14% do consumo de agrotóxico nacional no final do século passado, continua crescendo na região do cerrado, onde está localizado aquífero importante para o país e para o mundo.

Neste contexto, este trabalho questiona associar a denominação ecológica ao ICMS.

Assim, não há indícios da necessidade de indução ao consumo de agroquímicos pela isenção de tributos. Ao contrário, o crescimento exacerbado sugere que a política tributária para esse setor seja, pelo menos, igual a qualquer outro produto (18%), tornando o imposto, se não ecológico, pelo menos, neutro.

4.1 - Histórico da Isenção

O ICM, antecessor do ICMS, foi concebido como um imposto neutro, de alíquota uniforme e com o objetivo de arrecadação, não de ser um instrumento de política.

Essa concepção foi gerada pela Comissão de Reforma do Ministério da Fazenda¹⁷, responsável por premissas básicas do sistema tributário nacional que vigoram até hoje e pela Emenda Constitucional 18, de 1º de dezembro de 1965, quase na íntegra, a qual gerou o capítulo do Sistema Tributário Nacional da Emenda Constitucional de 1969.

A Comissão já objetivava, em 1965, por meio da alíquota uniforme, restringir os estados de estabelecerem desonerações de forma unilateral e terminar com a guerra fiscal entre as unidades da Federação, já existente na vigência do Imposto sobre Vendas e Consignações (IVC), imposto que foi substituído pelo ICM. Este constituiu uma inovação da reforma tributária de 1965, ao estabelecer sua incidência sobre o VA, antes de muitos outros países, tornando sua incidência mais neutra, em substituição à incidência em cascata, característica do IVC.

Para que os estados da União não estabelecessem benefícios fiscais de forma unilateral, foram criados conselhos regionais, que deveriam aprová-los previamente por meio de convênios.

A intenção de honrar o princípio da neutralidade durou pouco, já que em 17 de fevereiro de 1967 os insumos agropecuários passaram a ser objeto de desonerações, quando o Estado de São Paulo isentou os insumos de forma unilateral, dez dias antes de os estados do Centro-Sul aprovarem o Convênio do Rio de Janeiro de 1967.

Os estados do Nordeste e Norte, no entanto, não estabeleceram convênios nesse sentido. Foram obrigados a isentar apenas em 1969, por força da Lei Complementar n. 4/1969.

Esta lei vigorou até abril de 1989, revogada pela nova Constituição, que também não prevê isenções estabelecidas por lei federal, agora apenas com a aprovação unânime das unidades da Federação (instituídos pelo CON-

¹⁷Designada em 1963 para elaborar um anteprojeto para a reforma tributária.

FAZ). Entre maio e dezembro de 1989, os agroquímicos foram sendo progressivamente tributados, com redução de base de cálculo de 60% até maio, de 50% até agosto e de 25% até dezembro de 1989, até que passaram a ser tributados integralmente a partir de 1990.

O mesmo jogo de interesses aconteceu após a Constituição de 1988. O Estado de São Paulo desde 1989 diferiu o pagamento de ICMS apenas sobre rações e sementes certificadas e, em 1991, isentou os demais insumos de forma unilateral¹⁸.

A negociação pela isenção dos insumos passou a ser mais complexa com o ICMS, uma vez que, já não bastava uma lei federal, mas sim um convênio ICMS, firmado por unanimidade pelos estados da União. Em 1991, mesmo assinados, os Decretos Estaduais n. 34.161/1991 e n. 34.094/1991 não vigoraram, pois tinham como base os Convênios n. 54/1991 e n. 70/1991 que não foram assinados por Sergipe. Apenas em 1992, com o Convênio n. 36/1992, os estados obtiveram autorização unânime para a isenção (e a redução de base de cálculo nas operações interestaduais).

São Paulo já havia adiado o pagamento nas operações com os insumos agropecuários e, com o Convênio n. 36/1992, dispensou o pagamento do imposto diferido, um mecanismo legal que pode representar uma desoneração ainda maior, pois a isenção implica a perda de créditos de ICMS eventualmente acumulados e o diferimento permite o repasse.

Nota-se, assim, que a legislação é complexa, e o manejo de créditos tributários pode modificar a carga tributária incidente em cada elo da cadeia produtiva. Isto é, apenas a alíquota definida pelo regulamento é insuficiente para a análise da carga tributária.

Mais uma vez, foram os estados mais industrializados que mais expressaram a necessidade da isenção nos anos de 1988 a 1990 quando o setor voltou a ser tributado. Justamente onde a agricultura é mais moderna, com maior percentual de produtores que fazem registros contábeis e, portanto, com obrigação de emitir documentos fiscais e que têm menor dificuldade em fazer os registros fiscais.

Especialmente considerando que, entre

¹⁸Decreto n. 33.194, de 24/04/91, que introduziu os artigos 342-B e 342-C no regulamento do ICMS.

essas duas reformas tributárias (1965 a 1988), a importância dos insumos externos cresceu com a chamada “modernização da agricultura” e as transformações ocorridas no setor não permitem mais considerar a produção agropecuária como primeiro elo da cadeia produtiva.

Mesmo assim, após a CF-88, a mobilização pela isenção não se tornou pública por meio da indústria a montante. Quem apareceu como porta-voz dessa demanda foram as entidades representativas dos produtores rurais.

Essa demanda encontrou terreno propício naquele momento, pois o novo texto constitucional exigia adequações mobilizando diversos setores e o agropecuário em especial, pois com a aprovação da seletividade pela CF-88, era necessária a definição de uma cesta básica sobre a qual incidiria uma alíquota reduzida. Os complexos alimentares estavam se mobilizando para a definição dos produtos que comporiam a cesta básica. Uma causa aprovada pela sociedade de modo geral¹⁹.

A descrição do histórico da isenção²⁰ dos defensivos agropecuários e agroquímicos em geral visou mostrar o *timing* do processo, pois o contexto propiciou a aprovação da isenção de forma despercebida.

Atualmente, um novo contexto dado pelo elevado uso de agrotóxicos no país, pelas novas formas de organização social, pela maior consciência ambiental e pelas novas capacidades individuais e coletivas de transformação social justifica e possibilita o fim do incentivo fiscal. No entanto, nenhuma entidade encampa uma campanha pelo fim deste incentivo fiscal, e mesmo campanhas contra o agrotóxico não enfatizam este aspecto (MARTINS, 2000).

¹⁹Ainda, com a criação do ICMS, o consumo de óleo diesel e de serviços de transporte utilizados foi incorporado à base do ICM e o imposto recolhido incidiria em cascata se não houvesse um mecanismo de repasse desses créditos tributários nas vendas realizadas pelo estabelecimento produtor, cujo recolhimento do ICMS permanecia diferido. O mecanismo utilizado para evitar a bitributação (incidência em cascata) foi a transferência dos créditos tributários para os elos posteriores da cadeia produtiva (mecanismo voltado para o estabelecimento produtor desobrigado de recolher o tributo, não constituídos como pessoa jurídica).

²⁰Ainda vale ressaltar que a relação dos produtos isentos publicada inclui fertilizantes, rações balanceadas, adubos, inseticidas, fungicidas, formicidas, herbicidas, e sementes certificadas, e não inclui insumos menos industrializados, característicos de uma agricultura agroecológica, como esterco, compostagem, etc.

Considerando-se que o ICMS Ecológico despertou um debate e colocou em pauta o sonho de alocar recursos orçamentários em áreas de conservação, outro sonho pode ser compartilhado. Por exemplo, o de tirar o país do *ranking* de maior consumidor de agroquímicos. O de deixar de ser um exportador de *commodities* de baixo valor agregado para exportar produtos de alto valor ambiental. Este artigo lança aqui um sonho e uma crença na capacidade dos atores sociais fazerem diferente. Crença baseada na capacidade de os agentes econômicos, políticos e sociais criarem saídas inovadoras e surpreendentes, se resolverem reverter esse quadro atual da agropecuária brasileira.

Em resumo, desde a criação do ICM, em 1965, os insumos agropecuários ditos “modernos” foram isentos, pagando apenas em 1989 com alíquota reduzida, e nos anos de 1990 e 1991 e parte de 1992 com alíquota integral.

Prevaleceu a política de incentivo fiscal aos agroquímicos, mesmo diante do fato de o país ser o maior consumidor de agrotóxicos do mundo por dois anos consecutivos, acima dos EUA. Essa política foi viabilizada pela organização do setor e atuação dos *lobbies* (PETTI, 1997) como uma forma de intervenção que se fortalece com a concentração econômica em grandes grupos e que passam a ter um poder político independente de sua representação democrática (DOWBOR, 2008).

O processo de modernização agrícola ocorrido não foi apenas um processo econômico, mas cultural e associativo, no sentido da articulação de agentes econômicos voltados para um determinado fim, dando a impressão de uma unanimidade sobre tais valores, que viabilizou essa isenção (PETTI, 1993).

Termos como competitividade, agronegócio foram se tornando correntes sem que seus conteúdos e consequências fossem, de fato, apropriados pelos agentes sociais e econômicos. O próprio controle do discurso e posições dominantes na mídia faz parte do novo modelo de crescimento econômico, em que a

evolução das estruturas de poder no capitalismo avançado escapa aos esquemas teóricos que herdamos do passado (FURTADO, 2000)

Furtado (2000) considera atual sua análise em Furtado (1974, p. 32), em que reafirma que a estabilidade e a expansão das economias dependem fundamentalmente das transações inter-

nacionais sob controle das grandes empresas, e acrescenta que exigem uma nova forma de organização política (SILVA, 2011), cujo perfil está em construção, mas que passa por uma relação de poder entre estados e grandes empresas, e também pelas novas organizações do terceiro setor, sua capacidade de envolver as pessoas e pela capacidade destas perceberem e expressarem suas necessidades.

Nesse sentido, convida-se a uma volta à teoria econômica para recolocá-la a serviço do desenvolvimento rural, enquanto produtor de relações econômicas saudáveis e em busca do que Paulo Freire chamou de “uma sociedade menos malvada” (DOWBOR, 2008, p. 13). Este artigo pretende somar-se às contribuições que, segundo Dowbor (2008, p. 14), buscam refletir a partir do real, contribuindo gradativamente para construir uma visão de mundo calcada na observação dos mecanismos econômicos reais.

5 - CONSIDERAÇÕES FINAIS

O ICMS afeta a economia pelo lado da arrecadação e pelo lado da distribuição dos recursos arrecadados. Foram considerados aqui como política tributária as medidas legais relativas à arrecadação (alíquotas, isenções e diferimentos) porque afetam custos e, portanto, a alocação de recursos e com ela as tecnologias adotadas.

A forma de distribuição dos recursos arrecadados com o ICMS, denominada “ICMS Ecológico”, foi considerada uma medida compensatória, porque compensa os municípios que têm restrições à ocupação econômica nas áreas de UCs.

A forma de cálculo dessa compensação ainda é limitada, não incluindo territórios especialmente protegidos situados em propriedades privadas.

Além disso, a lei que estabeleceu o ICMS Ecológico também passou a distribuir 3% da arrecadação de acordo com a participação do município na área agrícola do estado. Essa distribuição não considera a tecnologia nem a estrutura produtiva, tratando igual cada hectare, seja de monocultura, inclusive a que pode causar erosão, poluição de mananciais, situada em APP em uma unidade produtiva sem averbação de reserva legal, seja de uma unidade produtiva familiar agro-

ecológica com áreas de proteção averbadas. Uma forma proposta, cujo cálculo é mais simples e viável, é a ponderação pelo número de agricultores familiares do município, como definido pelo Estado do Paraná, cujo impacto será afetado pela própria escolha da fonte de dados (imóvel ou estabelecimento) e a periodicidade de atualização dos dados.

Como medida compensatória, a distribuição do ICMS em São Paulo não é suficiente para caracterizá-lo como ecológico, uma vez que não afeta a alocação de recursos e opções tecnológicas.

Ao contrário, a atual legislação isenta do pagamento deste imposto as operações relativas aos agroquímicos, induzindo ao uso destes insumos independente de ser uma opção tecnológica inadequada do ponto de vista ecológico.

Há produtos cuja isenção vincula-se a exigências no cumprimento de normas e padrões técnicos, como, por exemplo, as sementes. Con-

vocar uma comissão técnico-científica para realizar um estudo sobre insumos e padrões desejáveis para uma política de isenção seria bem interessante neste momento em que são divulgados resultados bastante indesejáveis sobre resíduos de agrotóxicos em alimentos e em águas superficiais e profundas. Certamente esta comissão iria colaborar para a colocação no mercado dos produtos agropecuários paulistas de uma forma mais vantajosa, tanto nos mercados externos, quanto levando aos paulistanos água e alimento mais saudáveis.

O Brasil é campeão no uso de agroquímicos e, no entanto, a política tributária prevê a isenção enquanto deveria pelo menos, por isonomia, incidir sobre os agroquímicos como sobre qualquer outro produto. É um incentivo fiscal totalmente desatualizado com as necessidades ambientais na moderna agricultura paulista, e do bem-estar de produtores e consumidores. No lugar de induzir o seu uso, advoga-se a neutralidade da incidência.

LITERATURA CITADA

CARNEIRO, F. F.; ALMEIDA, V. E. S. Brasil é o país que mais usa agrotóxicos no mundo. **Agrosoft Brasil**, 2011. Disponível em: <<http://www.agrosoft.org.br/agropag/214789.htm>>. Acesso em: out. 2014.

DOWBOR, L. **Democracia econômica**: alternativas de gestão social. Rio de Janeiro: Vozes, 2008. 214 p.

FURTADO, C. **Em busca de novo modelo**. São Paulo: Paz e Terra, 2000.

_____. **O mito do desenvolvimento econômico**. São Paulo: Paz e Terra, 1974.

INSTITUTO HUMANAS UNISINOS - IHU. **Banco de dados**. Rio Grande do Sul: IHU. Disponível em: <<http://www.ihu.unisinos.br/noticias/509545-brasil-usa-19-dos-agrotoxicos-produzidos-no-mundo-diz-diretor-da-anvisa>>. Acesso em: 12 out. 2014.

LOUREIRO, W. **O ICMS ecológico na biodiversidade**. 2000. (Mimeografado).

MARTINS, J. S. O futuro da sociologia rural e sua contribuição para a qualidade de vida rural. In: CONGRESSO MUNDIAL DA ASSOCIAÇÃO INTERNACIONAL DE SOCIOLOGIA RURAL, 10., 2000, Rio de Janeiro. **Anais...** Rio de Janeiro: UFRRJ, 2000.

PETTI, R. H. V. ICMS e ICM no complexo agroindustrial: um estudo da legislação paulista. **Revista de Economia Agrícola**, São Paulo, v. 44, n. 1, p. 51-73, 1997.

_____. **Imposto sobre valor adicionado do agronegócio**: da reforma tributária de 1964 ao final da década de 80. 1993. Dissertação (Mestrado em Planejamento e Políticas Públicas) - Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 1993.

PINO, F. A. Área cultivada e ICMS. **Informações Econômicas**, São Paulo, v. 29, n. 3, p. 7-14, 1999.

_____. Participação dos Municípios Paulistas no ICMS, **Informações Econômicas**, São Paulo, v. 24, n. 5, maio 1994. REVISTA DO IDEC. Ação civil pública na berlinda. São Paulo, n. 189, jul. 2014.

SILVA, J. G. da. Brasil: de receptor a cooperante internacional. **Valor Econômico**, São Paulo, 16 ago. 2011.

SPADOTTO, C. A.; GOMES, M. A. F. **Agrotóxicos no Brasil**. Brasília: Embrapa. Disponível em: <http://www.agencia.cnptia.embrapa.br/gestor/agricultura_e_meio_ambiente/arvore/CONTAG01_40_210200792814.html>. Acesso em: 12 out. 2014.

PODE-SE CHAMAR O ICMS DE ECOLÓGICO? considerações sobre política tributária e política compensatória

RESUMO: O ICMS historicamente isenta os agroquímicos, em consonância com o modelo de modernização adotado pelo país. Em 1994, uma mudança na forma de ponderar a distribuição do valor arrecadado com o ICMS para os municípios foi chamada de ICMS ecológico. No entanto, esta é uma política compensatória, uma vez que não afeta diretamente o sistema produtivo. Nada ecológica é a isenção aos agroquímicos utilizados na agropecuária, esta sim uma política tributária capaz de influenciar o sistema produtivo e suas opções tecnológicas. A partir da necessidade de adequação dos sistemas produtivos frente aos problemas ambientais gerados, este artigo propõe o fim do incentivo fiscal ao uso dos agrotóxicos. Sugere-se que a alíquota do ICMS seja, pelo menos, igual a dos demais produtos, sem indução ao seu uso. Também propõe o aperfeiçoamento do chamado ICMS Ecológico para efetivamente estimular os agentes econômicos e governamentais a contribuírem com a manutenção e conservação da cobertura vegetal nativa em seus municípios, especialmente nas áreas de mananciais.

Palavras-chave: segurança alimentar, ICMS, ICMS ecológico, agrotóxico.

CAN BRAZIL'S ICMS BE CALLED ECOLOGICAL? considerations on tax policy and compensatory policy

ABSTRACT: Pesticides have historically been exempt from state ICMS taxes on sale of goods and services in Brazil, in line with its modernization model. In 1994, a change in the distribution of ICMS taxes to municipal governments according to their conservation units and protected areas was called Ecological ICMS. However, this is a fiscal compensation mechanism since it does not directly affect the production system. Tax exemption on agricultural chemicals is by no means ecological, being indeed a tax policy that can influence the production system and its technological options. Based on the need to adjust production systems due to the environmental problems they cause, this article proposes the end of the fiscal incentives to use pesticides. It suggests that the ICMS rate be at least equal to that on other products, with no induction to its use. It also proposes the improvement of the ecological ICMS to effectively stimulate economic agents and the government to contribute to the maintenance and conservation of native vegetation in their municipalities, especially in watershed areas.

Key-words: food security, ICMS, ecological VAT, pesticides.

Recebido em 16/07/2012. Liberado para publicação em 21/05/2015.