

ICMS ecológico como instrumento do desenvolvimento sustentável em Minas Gerais

Carina Aparecida Silva Damasceno^{1,*}, Vanessa Gomes Pereira Roque¹, Kerley dos Santos Alves²

¹Mestranda no Mestrado profissional em Sustentabilidade Socioeconômica Ambiental. Universidade Federal de Ouro Preto (UFOP), 35400-000, Ouro Preto/MG, Brasil

²Docente no Mestrado profissional em Sustentabilidade Socioeconômica Ambiental e no Mestrado Turismo e Patrimônio (PPGTURPATRI). Universidade Federal de Ouro Preto (UFOP), 35400-000, Ouro Preto/MG, Brasil

*E-mail do autor correspondente: carina.damasceno@aluno.ufop.br

Submetido em: 30 jan. 2025. Aceito em: 07 maio 2025

Resumo

Este artigo analisa o ICMS Ecológico como um instrumento de política pública ambiental para o desenvolvimento sustentável em Minas Gerais. Por meio de revisão bibliográfica e análise de dados secundários, investiga-se a legislação pertinente, a base teórica e os resultados práticos do mecanismo. O estudo aborda a evolução do ICMS Ecológico em Minas Gerais, com foco na Lei nº 18.030/2009 (Lei Robin Hood) e seus critérios de distribuição, como Unidade de Conservação, Saneamento e Mata Seca. Os resultados indicam que o ICMS Ecológico é um incentivo para que municípios adotem políticas de preservação ambiental, promovendo desenvolvimento sustentável. A análise dos dados da Fundação João Pinheiro (2024) demonstra que 729 municípios foram beneficiados com um montante de R\$180.798.378,05. Conclui-se que o ICMS Ecológico, embora com margem para aprimoramento, demonstra potencial para a proteção ambiental, combinando incentivos econômicos com critérios ambientais.

Palavras-chave: ICMS Ecológico, Política Ambiental, Desenvolvimento Sustentável, Incentivos Econômicos, Preservação Ambiental, Lei nº 18.030/2009 (Lei Robin Hood).

Abstract

Ecological ICMS as an instrument of sustainable development in Minas Gerais

This article analyzes the Ecological ICMS as an environmental policy instrument for sustainable development in Minas Gerais. Through a literature review and analysis of secondary data, it investigates the relevant legislation, theoretical framework, and practical outcomes of the mechanism. The study examines the evolution of the Ecological ICMS in Minas Gerais, focusing on Law No. 18.030/2009 (Robin Hood Law) and its distribution criteria, such as Conservation Units, Sanitation, and Dry Forest. The results indicate that the Ecological ICMS serves as an incentive for municipalities to adopt environmental preservation policies, promoting sustainable development. Data analysis from Fundação João Pinheiro (2024) shows that 729 municipalities benefited from a total amount of R\$180,798,378.05. It is concluded that, although there is room

for improvement, the Ecological ICMS demonstrates potential for environmental protection by combining economic incentives with environmental criteria.

Keywords: Ecological ICMS, Environmental Policy, Sustainable Development, Economic Incentives, Environmental Preservation, Lei nº 18.030/2009 (Robin Hood Law).

Introdução

A busca pelo desenvolvimento sustentável demanda a integração das dimensões ambiental, social e econômica, conforme preconizado pela Agenda 2030 da Organização das Nações Unidas (ONU). O ordenamento jurídico brasileiro, em consonância com os princípios constitucionais, estabelece diversos mecanismos de proteção ambiental.

Dentre estes mecanismos estão os estabelecidos pela Política Nacional de Meio Ambiente (PNMA), instituída pela Lei n.º 6.938/81, em seu art. 9º. Estes instrumentos podem ser classificados em dois tipos principais: instrumentos de comando e controle e instrumentos econômicos. Cada um desses grupos desempenha e possui características e funções específicas, visando promover a sustentabilidade e a conservação dos recursos naturais.

Contudo, a histórica priorização de instrumentos de comando e controle tem se mostrado insuficiente para alcançar os objetivos de sustentabilidade. Nesse contexto, a incorporação de instrumentos econômicos na política ambiental emerge como uma alternativa promissora, direcionando esforços para a prevenção de danos e a promoção de práticas sustentáveis.

A Carta Magna determina que uma parcela do total arrecadado com o Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS) nos estados brasileiros seja devolvida e repartida entre os respectivos municípios, originando o chamado ICMS cota-parte. Essa medida foi estabelecida

considerando que grande parte das atividades geradoras de serviços, compra e venda de mercadorias ocorre nos municípios, como, por exemplo, o transporte público, redes de supermercados, estabelecimentos varejistas e atacadistas, shoppings, indústrias, farmácias, entre outros.

A Constituição Federal de 1988, em seu artigo 158, inciso IV, estabelece que pertence aos municípios:

IV - 25% (vinte e cinco por cento):

a) do produto da arrecadação do imposto do Estado sobre operações relativas à circulação de mercadorias e sobre prestações de serviços de transporte interestadual e intermunicipal e de comunicação;

(...)

§ 1º As parcelas de receita pertencentes aos Municípios mencionadas no inciso IV, "a", serão creditadas conforme os seguintes critérios:

I - 65% (sessenta e cinco por cento), no mínimo, na proporção do valor adicionado nas operações relativas à circulação de mercadorias e nas prestações de serviços, realizadas em seus territórios;

II- até 35% (trinta e cinco por cento), de acordo com o que dispuser lei estadual, observada, obrigatoriamente, a distribuição de, no mínimo, 10 (dez) pontos percentuais com base em indicadores de melhoria nos resultados de aprendizagem e de aumento da equidade, considerado o nível socioeconômico dos educandos.

A definição da porcentagem a ser repassada aos municípios deve ser regulamentada em conformidade com o disposto na legislação estadual vigente. Nesse contexto, a Lei Estadual n.º 18.030/2009, conhecida como Lei Robin Hood, estabelece os critérios que os municípios devem atender para terem direito ao repasse de recursos, incentivando políticas públicas externas para áreas estratégicas, como meio ambiente, saúde, educação e patrimônio cultural.

Em Minas Gerais, um dos destaques dessa legislação é o ICMS Ecológico, um importante instrumento de incentivo à preservação e conservação ambiental. Esse mecanismo estabelece critérios ambientais para a repartição da cota-parte do ICMS entre os municípios, premiando aqueles que adotam práticas que trazem benefícios para a sustentabilidade. Entre os requisitos para acesso ao repasse estão a existência de unidades de conservação, empreendimentos de saneamento básico (tratamento de lixo ou esgotamento sanitário) e vegetação típica do bioma Caatinga do Cerrado. Desta forma, os municípios que investem na proteção ambiental e no manejo desses ecossistemas sustentáveis podem obter uma parcela maior dos repasses, fortalecendo o desenvolvimento sustentável e equilibrado em todo o estado.

Além de estimular a preservação ambiental, o ICMS Ecológico contribui para a melhoria da qualidade de vida da população, pois incentiva ações como a recuperação de áreas degradadas, a proteção de mananciais e a implementação de políticas de saneamento ambiental. Com isso, os municípios que se comprometem com a gestão responsável dos seus recursos naturais são beneficiados financeiramente, garantindo não apenas a conservação do meio ambiente, mas

também impactos positivos na economia local e no bem-estar das comunidades.

Este artigo propõe analisar o ICMS ecológico como um instrumento de política pública ambiental no contexto mineiro, abordando sua estrutura bem como seus critérios de distribuição.

Material e Métodos

A presente pesquisa empregou uma abordagem metodológica que combinou revisão bibliográfica, análise documental e levantamento de dados secundários. A revisão bibliográfica teve como objetivo contextualizar o tema, mapear conceitos essenciais e identificar os principais autores e perspectivas teóricas sobre o ICMS Ecológico e o desenvolvimento sustentável.

A base teórica foi construída a partir de autores e obras relevantes na área de Direito Ambiental e Economia Ambiental. Quanto aos resultados práticos do mecanismo, foi conduzida busca por artigos científicos, na base de periódicos Capes, em língua portuguesa, abrangendo publicações de 2020 a 2025, com termos chaves como “ICMS Ecológico”. Os critérios de inclusão foram artigos de acesso aberto, de produção nacional, que abordassem especificamente o tema do ICMS Ecológico no Estado de Minas Gerais. Ao final foram selecionados 2 artigos científicos com estudo de caso de municípios mineiros beneficiados pelo ICMS Ecológico. A revisão dos artigos evidenciou carência de estudos sobre a temática, nos municípios de Minas Gerais, ressaltando a importância de futuras pesquisas que explorem a efetividade deste instrumento e auxiliem uma compreensão mais abrangente que possibilite seu aprimoramento.

A análise documental compreendeu a legislação pertinente, incluindo a Constituição Federal, leis estaduais e outros normativos

relacionados ao ICMS e à política ambiental, tanto em nível nacional quanto em Minas Gerais.

A coleta de dados foi realizada por meio de consultas sistemáticas ao *site* da Fundação João Pinheiro (2024), onde foram extraídas informações referentes aos repasses do ICMS Ecológico destinados aos municípios de Minas Gerais. Os dados coletados permitiram mapear a distribuição dos recursos e identificar os critérios de alocação aplicados.

Os dados obtidos foram submetidos a uma análise descritiva, utilizando técnicas de estatística básica para ilustrar a distribuição dos repasses entre os municípios e a evolução dos mesmos ao longo do período estudado. Essa abordagem possibilitou uma compreensão sobre a abrangência do instrumento e os padrões de distribuição dos recursos.

Referencial Teórico

O Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS), previsto no art. 158 da Constituição Federal, é um tributo estadual de grande importância na estrutura federativa brasileira. Do total arrecadado, 25% devem ser repassados aos municípios, sendo que ao menos 75% dessa parcela deve ser distribuída de acordo com o Valor Adicionado Fiscal (VAF), e o restante, conforme estabelecido em lei estadual. Nesse contexto, o ICMS Ecológico surge como um mecanismo de extrafiscalidade, ou seja, um instrumento que, embora atue sobre a arrecadação de um tributo existente, busca induzir comportamentos desejáveis, no caso, a proteção ambiental (Milaré, 2011).

A Constituição ainda dispõe que a parcela da receita arrecadada com o tributo deve ser repassada segundo alguns critérios, dentre eles, no mínimo, três quartos, proporcionalmente ao valor adicionado fiscal (VAF) e, o restante, como

dispuser lei estadual. Essa iniciativa foi concebida, uma vez que grande parte das ações geradoras de serviço, compra e venda de mercadorias são realizadas nos municípios.

Deste modo, é possível vislumbrar que o ICMS Ecológico não é novo tributo, mas possibilita aos municípios acesso a parcelas referente aos recursos financeiros arrecadados pelos Estados.

O ICMS Ecológico é um instrumento de extrafiscalidade, que embora não reflita diretamente no comportamento do contribuinte, causa importante impacto na proteção do meio ambiente, em razão de destinar uma parcela maior do tributo aos municípios que atuam nesse sentido (Milaré, 2011). Incentivos fiscais são eficazes na proteção ambiental, pois tornam as práticas ambientalmente corretas mais atraentes e acessíveis, viabilizando prevenção e precaução de danos ambientais, além de estimular comportamentos sustentáveis (Trennephol, 2012).

Tupiassu *et al.* (2006), entende que o tributo possui duas dimensões, uma compensatória que permite correção dos desequilíbrios de desenvolvimento econômico entre municípios, causados por restrições ambientais; e a segunda dimensão é a de incentivar municípios a adotarem políticas públicas que sejam ambientalmente sustentáveis.

No Estado de Minas Gerais, esse instrumento é regulamentado pela Lei n.º 18.030/2009, conhecida como Lei Robin Hood, que trata da distribuição da parcela da receita proveniente da arrecadação do ICMS destinada aos municípios. A lei estabelece 15 critérios de distribuição, destacando-se, entre eles, o critério de Meio Ambiente.

O Critério de Meio Ambiente é composto por três subcritérios, que juntos correspondem a 1,1% do percentual de repasse do ICMS a ser rateado entre os municípios mineiros, sendo eles:

- **Unidade de Conservação (45,45%):** Índice de conservação do município, considerando áreas protegidas e reservas indígenas inseridas em seu território;
- **Saneamento (45,45%):** Beneficia os municípios cujos sistemas de tratamento ou disposição final de lixo ou esgoto sanitário, atendendo um percentual significativo da população e

- **Mata Seca (9,1%):** Beneficia municípios que possuem ocorrência de Mata Seca.

Conforme dados da Fundação João Pinheiro (2024), no ano de 2024, 729 municípios mineiros foram beneficiados pelos repasses provenientes dos três subcritérios, somando um total de R\$180.798.378,05. A Figura 1 demonstra a arrecadação ano a ano desses três subcritérios entre os anos de 2018 e 2024.

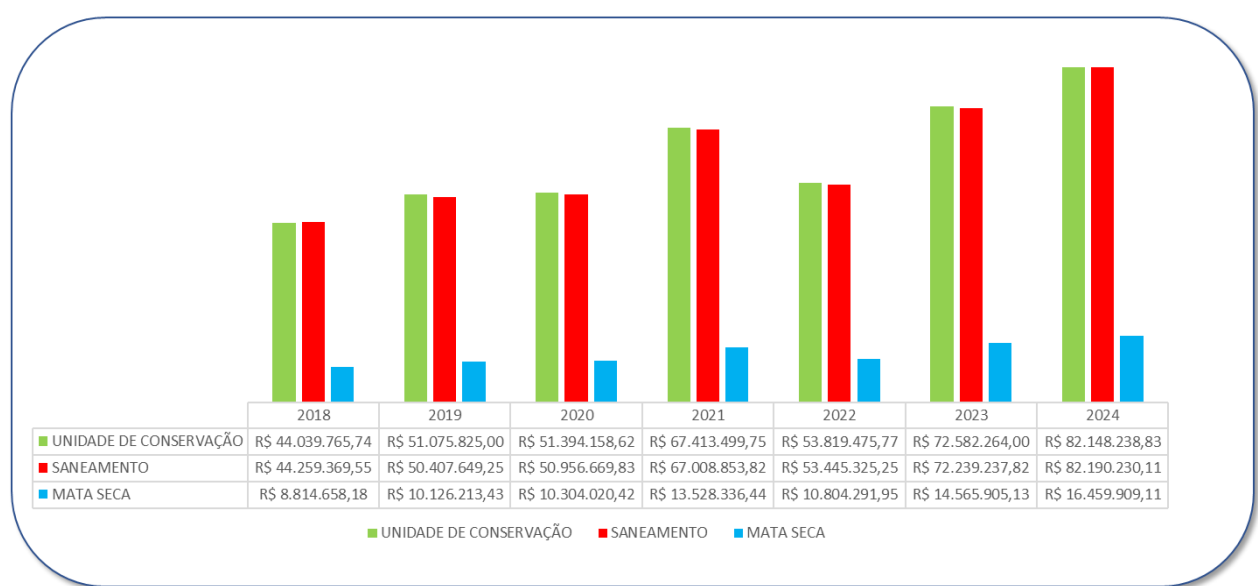


Figura 1. Repasses provenientes dos três subcritérios, período 2018-2024.

Fonte: Elaborado pelos autores com base em dados da Fundação João Pinheiro (2024).

Neste contexto, o mecanismo do ICMS Ecológico trouxe resultados significativos para o estado. A figura 2 demonstra a evolução do número de municípios beneficiados com o ICMS Ecológico em Minas Gerais, entre 2009 e 2024. Podemos observar o crescimento exponencial de municípios beneficiados ao longo dos anos. Em 2009 eram 406 municípios beneficiados, evoluindo para 729 no ano de 2024. Esse crescimento reflete a eficácia do instrumento em estimular boas práticas ambientais.

A Figura 3 demonstra a evolução anual da arrecadação do ICMS no estado de Minas Gerais. O crescimento exponencial dessa arrecadação

reflete positivamente nos futuros repasses aos municípios, constituindo um importante acréscimo financeiro a ser revertido em ações externas para boas práticas ambientais.

Em estudo conduzido por Paiva *et al.* (2022), foram evidenciados impactos positivos na cidade de Extrema/MG, sendo o critério de unidade de conservação a principal fonte de recursos provenientes do ICMS Ecológico. Assevera ainda os autores que o município de Extrema é exemplo de como o desenvolvimento econômico se alinha ao crescimento sustentável. Em 2018, o município foi destaque liderando o índice de gestão fiscal (IFGF) em Minas Gerais promovido pela Firjan.

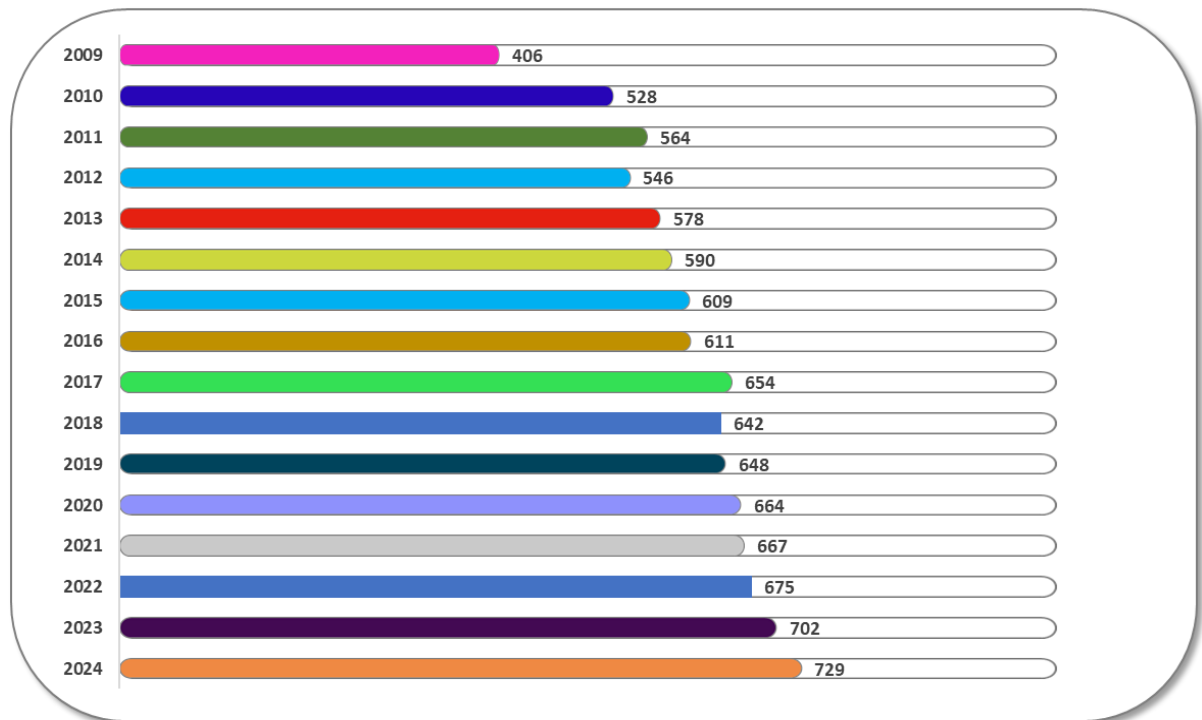


Figura 2. Evolução dos municípios beneficiados pelo ICMS Ecológico entre 2009-2024.

Fonte: Elaborado pelas autoras com base em dados da Fundação João Pinheiro (2024).

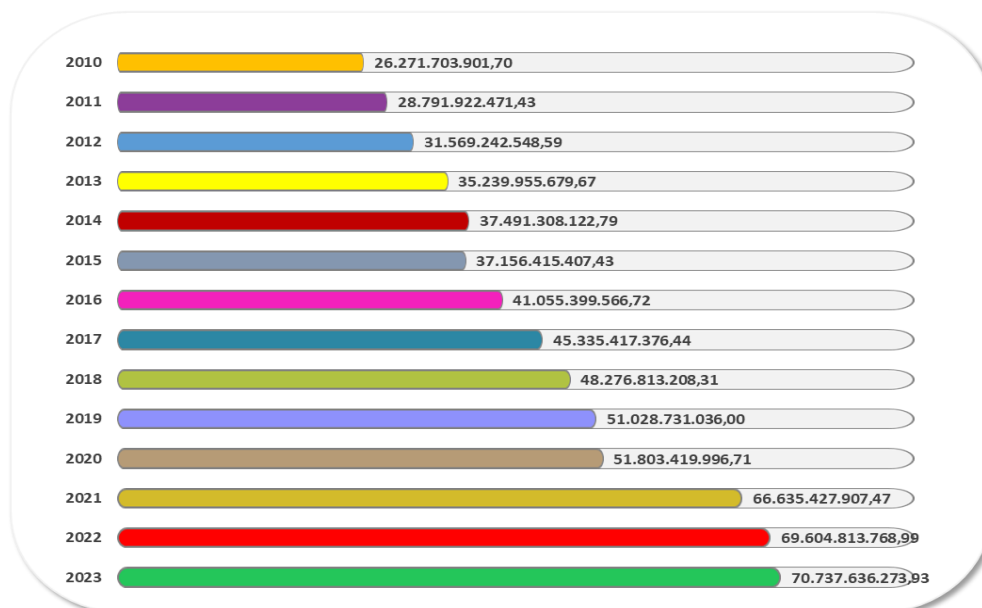


Figura 3. Evolução de arrecadação de ICMS no Estado de Minas Gerais entre 2009- 2024.

Fonte: Elaborado pelas autoras com base em dados da Secretaria de Estado de Fazenda MG (2024).

Em outro estudo de caso, conduzido por Mello e Sousa (2023), sobre a mesorregião de Belo Horizonte, foram coletados dados sobre arrecadação de ICMS Ecológico, nos municípios integrantes da área de estudo, no período entre

janeiro e maio de 2021. O estudo concluiu que o mecanismo apresentou baixo aproveitamento por parte dos gestores municipais, apresentando ainda critérios legais limitados e falta de comprometimento nas cidades onde está presente

mineração. Pontua o autor que municípios com menor capacidade econômica desempenham melhores resultados em atender critérios, indicando que o benefício pode estimular práticas ambientais.

Paiva *et al.* (2022), destacam como ponto negativo a não vinculação dos recursos arrecadados pelo instrumento à causa que motivou sua criação. Assim, em razão do princípio da não-vinculação de receita, o ICMS Ecológico tem sua efetividade limitada. Asseveram ainda os autores, que a Lei estadual nº 18.030/2009 não é clara e pouco didática, o que seria um fator que dificulta o interesse dos municípios em implementar políticas ambientais nesse sentido.

Mello e Sousa (2023) pontuam que a legislação necessita de ajustes legislativos e estratégicos para causar engajamento de municípios mais robustos e com maiores impactos ambientais.

Considerações Finais

A análise do ICMS Ecológico em Minas Gerais reafirma a urgência de uma abordagem integrada e multidimensional para o desenvolvimento sustentável. Essa abordagem deve transcender a mera justaposição de ações ambientais, sociais e econômicas, buscando, em vez disso, a convergência dessas dimensões por meio de instrumentos jurídicos e econômicos eficazes. O ICMS Ecológico, conforme demonstrado ao longo deste estudo, emerge como um mecanismo inovador e promissor. Ele não apenas incentiva os municípios a adotarem práticas de conservação ambiental e saneamento básico, mas também reconhece e valoriza ecossistemas específicos, como a Mata Seca, que desempenham um papel crucial na biodiversidade e nos serviços ecossistêmicos.

A experiência mineira, em particular, respaldada pela Lei nº 18.030/2009 (Lei Robin Hood), ilustra o potencial da combinação estratégica entre incentivos econômicos e critérios ambientais bem definidos. Ao direcionar recursos financeiros para municípios que demonstram compromisso com a preservação ambiental, o ICMS Ecológico cria um ciclo virtuoso de sustentabilidade, no qual a proteção do meio ambiente se torna economicamente vantajosa. A alocação de mais de R\$180 milhões a 729 municípios em 2024 é um testemunho do impacto significativo que esse mecanismo pode ter no desenvolvimento local e regional. Esse montante, quando aplicado de forma eficaz, pode fomentar a implementação de projetos de saneamento, a recuperação de áreas degradadas, o fortalecimento das unidades de conservação e a promoção de atividades econômicas sustentáveis, como o turismo ecológico e a agricultura familiar de baixo impacto.

Em conclusão, o ICMS Ecológico se consolida como um instrumento promissor para a política ambiental em Minas Gerais, demonstrando ser capaz de articular incentivos econômicos e proteção ambiental.

Contudo, é fundamental reconhecer que o mecanismo ainda enfrenta desafios significativos para garantir sua efetividade plena e equidade na aplicação. As lacunas e limitações identificadas, como a falta de vinculação dos recursos à causa ambiental e a necessidade de maior clareza e didática na legislação, apontam para a necessidade de aprimoramentos e ajustes.

Importante ressaltar que, embora a pesquisa tivesse como proposta inicial investigar a relação entre a aplicação do ICMS Ecológico e os resultados ambientais, a presente análise concentrou-se exclusivamente na etapa de mapeamento dos repasses, não havendo,

portanto, a aplicação de métodos inferenciais para correlacionar essas variáveis. Essa limitação representa uma oportunidade para investigações futuras que possam integrar indicadores ambientais aos dados fiscais analisados. A continuidade de pesquisas e análises pode otimizar o funcionamento do ICMS Ecológico, buscando aumentar seu alcance, melhorar seus critérios de distribuição e assegurar que os recursos sejam efetivamente utilizados para os fins a que se destinam.

Além disso, é imperativo que a experiência mineira sirva de inspiração para o desenvolvimento de novos instrumentos que vão além da lógica de incentivos e que abordem de forma mais abrangente a questão da sustentabilidade. Esses novos instrumentos devem, necessariamente, conciliar a preservação ambiental com a justiça social e o crescimento econômico.

Referências

- BRASIL. **Lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1981.** Política Nacional do Meio Ambiente. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l6938.htm. Acesso em 20 de janeiro de 2024.
- BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil.** Brasília, DF: Senado Federal, 1988. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm. Acesso em: 20 de nov. de 2024.
- ESTADO DE MINAS GERAIS. **Lei Estadual n.º 18.030, de janeiro de 2009.** Dispõe sobre a distribuição da parcela da receita do produto da arrecadação do ICMS pertencente aos municípios. Assembleia Legislativa de Minas Gerais: 2009. Disponível em: <https://www.almg.gov.br/legislacao-mineira/LEI/18030/2009>. Acesso em: 20 de nov. de 2024
- FJP. **Fundação João Pinheiro.** Portal Robin Hood. Belo Horizonte: Fundação João Pinheiro, 2024. Disponível em: <http://robin-hood.fjp.mg.gov.br/>. Acesso em: 20 de janeiro de 2024.
- MELLO, E. R. de; SOUSA, G. M. O ICMS ecológico de Minas Gerais na Mesorregião Metropolitana de Belo Horizonte. **Principia: Caminhos da Iniciação Científica**, v. 23, 45 p., 2023. DOI: 10.34019/2179-3700.2023.v23.40514. Disponível em: <https://periodicos.ufjf.br/index.php/principia/article/view/40514>. Acesso em: 20 jan. 2025.
- MILARÉ, E. **Direito do Ambiente: A Gestão Ambiental em Foco: doutrina, jurisprudência, glossário.** São Paulo: Revista dos Tribunais, 2011.
- MINAS GERAIS. **Secretaria de Estado de Fazenda. Evolução anual da receita do estado.** Belo Horizonte: SEFAZ-MG. Disponível em: https://www.fazenda.mg.gov.br/governo/receita_estado/evolucao_anual/evolucao_anos_anterioresef.html. Acesso em: 20 de nov. de 2024.
- ONU. ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Transformando nosso mundo: a Agenda 2030 para o desenvolvimento sustentável.** Nova York: ONU, 2015. Disponível em: <https://brasil.un.org/pt-br/91863-agenda-2030>. Acesso em: 23 fev. 2025.
- PAIVA, M. B. de; ALVES, S. de S.; TERRA, A. B. C.; AVELAR, J. S. de; GÔES, B. C.; FLORENTINO, L. A. . A efetividade do ICMS ecológico sob a ótica de uma política pública ambiental: O Caso do projeto Conservador das Águas em Extrema/MG. **Research, Society and Development**, v. 11, n. 9, p. e55211930913, 2022. DOI: 10.33448/rsd-v11i9.30913. Disponível em: <https://rsdjournal.org/index.php/rsd/article/view/30913>. Acesso em: 20 jan. 2025.
- TRENNEPHOL, Terence D. **Incentivos fiscais no direito ambiental.** Rio de Janeiro: Saraiva, 2012. E-book. p.103. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/reader/books/9788502154766/>. Acesso em: 20 nov. 2024.
- TUPIASSU, Lise da Costa Vieira. **Tributação ambiental: A utilização de instrumentos econômicos e fiscais na implementação do direito ao meio ambiente saudável.** Rio de Janeiro: Renovar, 2006.