

RPPN

Mata Atlântica

Wilson Loureiro



ICMS ECOLÓGICO,
UMA EXPERIÊNCIA BRASILEIRA
DE PAGAMENTOS POR
SERVIÇOS AMBIENTAIS

O apoio à criação e gestão de RPPNs tem se mostrado uma estratégia importante para a conservação da Mata Atlântica. Por essa razão, a Conservação Internacional, a Fundação SOS Mata Atlântica e a The Nature Conservancy (TNC) uniram forças e desenvolveram uma estratégia comum para apoiar essa categoria de unidade de conservação privada. Desde 2003 o Programa de Incentivo às RPPNs da Mata Atlântica tem contribuído para a criação de mais de 290 RPPNs e apoiado a gestão de 45.

Recentemente, essas três instituições vêm desenvolvendo uma estratégia mais ampla a fim de fortalecer também o sistema público de unidades de conservação, auxiliando o estado no enorme desafio de conservar a Mata Atlântica.

Um dos tópicos extremamente importante nesse processo é a implementação de instrumentos econômicos e outras ferramentas que possam contribuir para a sustentabilidade das áreas protegidas em longo prazo.

Nesta publicação apresentamos o funcionamento do ICMS Ecológico, ferramenta econômica inovadora criada no Brasil, e seus impactos sobre as unidades de conservação e os municípios.



Uma publicação do Programa de
Incentivos às RPPNs da Mata Atlântica

RPPN

Mata Atlântica

ICMS ECOLÓGICO,
UMA EXPERIÊNCIA BRASILEIRA
DE PAGAMENTOS POR
SERVIÇOS AMBIENTAIS

Wilson Loureiro

RPPN

Mata Atlântica

ICMS ECOLÓGICO,
UMA EXPERIÊNCIA BRASILEIRA
DE PAGAMENTOS POR
SERVIÇOS AMBIENTAIS

Conservação Internacional
Fundação SOS Mata Atlântica
The Nature Conservancy (TNC)

BELO HORIZONTE – 2008

CONSERVAÇÃO INTERNACIONAL

Av. Getúlio Vargas, 1300 / 7º andar
30112-021 - Belo Horizonte/MG
www.conservacao.org

FUNDAÇÃO SOS MATA ATLÂNTICA

Rua Manoel da Nóbrega, 456
04001-001 - São Paulo/SP
www.sosma.org.br

THE NATURE CONSERVANCY (TNC)

Programa de Conservação Mata Atlântica

Rua Padre Anchieta, 392
80410-030 - Curitiba/PR
www.tnc.org/brasil

Texto

Wilson Loureiro

Revisão de Texto

Adriana Scrok

Foto Capa

Scott Warren
Parque Nacional de Ilha Grande
(Município São Jorge do Patrocínio)

Projeto Gráfico

Grupo de Design Gráfico

Diagramação e Arte Final

Tula Barcellos

Ficha catalográfica elaborada pela Bibliotecária

Andréa Godoy Herrera– CRB / 8-2385

L892i Loureiro, Wilson
 ICMS Ecológico, uma experiência brasileira de pagamentos
 por serviços ambientais / Wilson Loureiro. – Belo Horizonte :
 Conservação Internacional – São Paulo : Fundação SOS Mata
 Atlântica – Curitiba : The Nature Conservancy (TNC), 2008.
 26 p. : mapa, tabelas
 Bibliografia: p. 26.
 (RPPN Mata Atlântica; n. 3)

1. Unidades de conservação 2. Mata Atlântica – Brasil
3. Instrumentos Financeiros I. Loureiro, Wilson II. Título.

Sumário

Apresentação	7
I. Introdução	9
II. Unidades de Conservação e Procedimentos do ICMS Ecológico ...	12
III. Um Panorama do ICMS Ecológico no Brasil	18
IV. Aspectos de uma boa Legislação do ICMS Ecológico	23
V. Perspectivas e Desafios do ICMS Ecológico	25
VI. Referências Bibliográficas	26

Apresentação

O crescente uso de instrumentos econômicos para a conservação da biodiversidade, em complementação aos tradicionais instrumentos de comando e controle, é uma tendência mundial e que tem tido, na América Latina, um espaço de experimentação e desenvolvimento invejável. Podemos dizer isso em relação a projetos florestais de carbono, a novos esquemas de pagamentos por serviços ambientais focados na relação floresta-água, assim como em relação a instrumentos inovadores de política ambiental fiscal.

Entre esses últimos, o ICMS Ecológico merece, sem dúvida, um local de destaque no panorama nacional e internacional. Instrumento econômico classificado como um instrumento de compensação fiscal tem a grande vantagem de não criar novos tributos e, sim, de redistribuir para os municípios os frutos da tributação existentes a partir de critérios ambientais determinados por cada Estado da Federação brasileira através de legislação específica. Desenvolvido inicialmente no Estado do Paraná, em 1991, o ICMS Ecológico é realidade hoje em mais de uma dezena de Estados brasileiros e envolve o repasse de, aproximadamente, R\$ 600 milhões/ano para os municípios que abrigam Unidades de Conservação ou se beneficiam com outros critérios ambientais.

Porém, sabemos que toda e qualquer política pública precisa do engajamento da sociedade civil para torná-la real e manter o seu constante aperfeiçoamento. Considerando a grande importância do ICMS Ecológico como instrumento de consolidação de Unidades de Conservação; assim como de incentivo econômico para os municípios brasileiros que abrigam essas unidades e, potencialmente, para proprietários de RPPN e comunidades tradicionais que, sem perder de vista o seu grande papel como instrumento de gestão ambiental que estimula a aproximação entre gestores municipais e órgãos ambientais estaduais e federais, a Conservação Internacional, Fundação SOS Mata Atlântica e The Nature Conservancy (TNC), através da sua parceria para a conservação de Unidades de Conservação públicas e privadas na Mata Atlântica, elegeu o ICMS Ecológico como um de seus temas prioritários de trabalho.

Dessa maneira, apresentamos a publicação desse documento, escrito por Wilson Loureiro, principal expoente do ICMS Ecológico no país, que tem o papel de esclarecer o funcionamento dessa ferramenta econômica, seus potenciais impactos aos municípios e às Unidades de Conservação, além de atualizar o estado da arte nos diferentes Estados da Federação e apontar algumas lições aprendidas até aqui.

Fernando Veiga

The Nature Conservancy (TNC)

Luiz Paulo Pinto

Conservação Internacional

Márcia Hirota

Fundação SOS Mata Atlântica

I.

Introdução

A comunicação, os incentivos para a conservação e a regulação se complementam na formação do tripé básico para a formulação de uma boa política pública no campo ambiental.

No Brasil temos uma grande quantidade de agentes sociais com pouca informação e, dessa maneira, cabe à comunicação o papel fundamental de orientar e mobilizar para a conservação. Os incentivos econômicos na conservação buscam a justiça econômica e social e podem agir como indutores do comportamento pró-ativo dos agentes. Por fim, a regulação, além de dar contornos finais aos dois fundamentos de política, dão conta de organizar procedimentos de comando e controle, que são os elementos estruturantes, quase que hegemônicos na composição das políticas públicas ambientais brasileiras, instituídas nos seus três níveis.

Considerando a exaustiva experiência brasileira na execução de ações de comando e controle no tratamento das ações ambientais e, que os processos de comunicação, embora insuficientes, já demonstrem experiência acumulada, esse documento tratará dos incentivos econômicos, na forma de compensação e estímulos à conservação, destacando o ICMS Ecológico, experiência em curso em vários Estados brasileiros.

Desse modo, esse documento discorrerá sobre o ICMS Ecológico do ponto de vista do conceito, das origens, da aplicação em relação à biodiversidade, tendo como fulcro as Unidades de Conservação e outras áreas especialmente protegidas no Estado do Paraná. Traz, também, anotações acerca de outros critérios que têm sido utilizados em modelos alternativos de operação do ICMS Ecológico, bem como um panorama da aplicação do instrumento no Brasil. Observações acerca de uma boa legislação e, por fim, uma reflexão objetiva sobre as perspectivas do ICMS Ecológico no Brasil também são apresentadas.

Do que trata o ICMS Ecológico

O ICMS Ecológico é um instrumento que aproveita a oportunidade criada pelo federalismo fiscal brasileiro, qual seja o do repasse de recursos financeiros a entes federados, sem que a instituição que recebe tais recursos perca sua autonomia político-administrativa. Essa oportunidade se ancora no disposto no inciso II, do artigo 158 da Constituição Federal, que define aos Estados poder de legislar sobre até $\frac{1}{4}$ do percentual a que os municípios têm direito de receber do Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS) .

Treze Estados brasileiros têm esse dispositivo em vigência, dois têm o dispositivo na Constituição Estadual aguardando regulamentação objetiva e nove estão debatendo o tema, em alguns casos com anteprojeto de lei tramitando nas respectivas Assembléias Legislativas.

O Paraná foi o primeiro Estado brasileiro a aprovar o ICMS Ecológico, inicialmente dispoendo sobre o tema na Constituição Estadual de 1989, depois em regulamentação através da Lei Complementar nº 59, em 1991. No caso paranaense são observados dois critérios ambientais, a conservação da biodiversidade e dos mananciais de abastecimento para municípios vizinhos.

A iniciativa do Paraná decorreu da demanda de municípios que sentiam-se limitados na exploração do seu território e reivindicavam uma espécie de compensação via repasse de tributos e, veio ao encontro das necessidade de modernização de políticas públicas ambientais, pela execução do princípio do protetor-beneficiário, ou seja, da institucionalização de uma plataforma em que fosse possível organizar uma agenda prévia para a gestão de ativos ambientais, públicos, particulares, indígenas, comunidades tradicionais, entre outras prioridades ambientais, tais como a conservação dos mananciais de abastecimento.

Embora existam no Brasil, neste momento, várias experiências em curso com utilização de critérios relacionados aos resíduos sólidos, mananciais de abastecimento, indicadores ambientais locais, controle e combate a queimadas etc., a utilização do critério relacionado às Unidades de Conservação, mais especificamente no Estado do Paraná, é o que mais tem se desenvolvido, razão pela qual será tratado com maior ênfase neste documento.



FIGURA 1 – Estados com ICMS Ecológico em vigência no Brasil.

II.

Unidades de Conservação e Procedimentos do ICMS Ecológico

Em relação às Unidades de Conservação, o ICMS Ecológico atua para a composição dos percentuais a que os municípios têm direito a receber do ICMS arrecadado. No caso do Paraná, essa composição se fundamenta em duas dimensões: uma quantitativa e outra qualitativa.

A quantitativa leva em conta a superfície da área protegida na relação com a superfície total do município onde estiver contida. Essa relação é corrigida por um multiplicador que caracteriza o nível de restrição de uso da área, notadamente correspondente à categoria de manejo da área protegida.

A qualitativa considera, além de aspectos relacionados à existência de espécies da flora e fauna, insumos necessários disponibilizados à área protegida, visando à manutenção e à melhoria no processo de gestão da área.

Como orientação para montagem do conjunto de variáveis qualitativas são levados em conta, entre outros, aspectos da qualidade biológica, física e, especialmente, do planejamento, da implementação, da manutenção e da gestão da Unidade de Conservação, levando em consideração as necessidades de infra-estrutura, equipamentos, pessoal e capacitação, pesquisa nas unidades e legitimidade da Unidade de Conservação para a comunidade. Outros itens correlatos, excedentes ao conjunto de variáveis específicas para as Unidades de Conservação, são as análises suplementares em relação às ações do município no que diz respeito às políticas municipais para habitação e urbanismo, agricultura, saúde e saneamento e apoio aos agricultores e comunidades locais.

As áreas especialmente protegidas consideradas para efeito de cálculo são: Unidades de Conservação, Áreas de Terras Indígenas, Faxinais, Áreas de Preservação Permanente e Reserva Florestal Legal.

As Unidades de Conservação constituídas em qualquer um dos três níveis de gestão são, basicamente, as categorias de manejo existentes no Sistema Nacional e Estadual de Unidades de Conservação.

As áreas de preservação permanente, bem como as reservas florestais legais, são contempladas na perspectiva da construção da conectividade entre fragmentos vegetais no entorno da unidade de conservação de uso indireto¹, tendo, para tal, regulamentação específica.

A parceria entre os municípios e gestores das áreas protegidas é materializada por instrumentos diferenciados, mediatizados pela tábua de avaliação², instrumento pelo qual se determina o nível de qualidade da conservação da área protegida.

No caso das Unidades de Conservação municipais, é avaliado o empenho direto do município na gestão das Unidades de Conservação sob sua responsabilidade. Isso pode representar um bom negócio, com oportunidade de rendimentos, uma vez que há a chance de o município possuir apenas um “andar” de parque municipal, por exemplo, e lucrar até 30 vezes mais, caso esse parque esteja com avaliação máxima, ou seja, ao município compensa manter a Unidade de Gestão e, ainda mais, se a mesma receber um nível adequado de gestão.

Um exemplo concreto é o Parque do Ingá, em Maringá, município ao norte do Paraná, que possui 47,30 hectares de superfície e obteve, em 2008, escore 22 na avaliação da sua gestão, por conta do empenho direto da prefeitura, o que lhe propiciará receber, em 2009, recursos não apenas por uma área de 47,30 hectares, mas de 1.040,60 hectares, ou seja, o escore serve como multiplicador, operando uma espécie de gabarito vertical, em que vale muito mais a qualidade da conservação e gestão com vistas ao cumprimento dos objetivos de manejo da Unidade de Conservação, do que apenas possuir a mesma.

Esse princípio compõe os procedimentos em relação a todas as categorias de Unidades de Conservação, modalidades de área protegida e níveis

¹ O entorno das unidades de conservação é definido a partir de critérios orientados por norma do Instituto Ambiental do Paraná.

² Que consiste num conjunto de variáveis a serem avaliadas por Unidade de Conservação.

de gestão passíveis de crédito do ICMS Ecológico. Entretanto os potenciais de escore são diferentes, sendo mais altos para as áreas municipais.

Em relação às Unidades de Conservação estaduais ou federais, em geral são firmados os Termos de Compromisso, avaliados anualmente, sendo que esses têm reflexos na interpretação e composição da tábua de avaliação e, conseqüentemente, no percentual a ser destinado ao município. Assim, se um determinado município contribui objetivamente na melhoria da gestão de uma Unidade de Conservação, direta ou indiretamente, por meio da disponibilização de pessoal, equipamentos, enfim, dos insumos necessários ao cumprimento dos objetivos de manejo e da boa gestão da Unidade de Conservação, esse passa a ter seu desempenho financeiro aumentado, formando uma espécie de círculo virtuoso, em que quanto melhor estiver a conservação de uma determinada unidade de conservação, mais o município ganha.

Cabe destaque, em relação a esses procedimentos, o caso da conservação de terras privadas, o qual já está normalizado no Estado do Paraná proporcionando apoio objetivo aos proprietários das Reservas Particulares do Patrimônio Natural – RPPN – através da ação via ICMS Ecológico, cujos procedimentos estão dispostos em norma estadual, que seguem os seguintes passos:

- a) Deve haver tratativa “entre o município e o proprietário da RPPN, diretamente ou através de seus representantes, com a interveniência do Órgão Ambiental do Estado”, no caso o IAP.
- b) Deve haver a “aprovação de Lei Municipal estabelecendo as bases do apoio à conservação da biodiversidade nas reservas privadas, em especial as RPPN”.
- c) Deve ser feito um “convênio entre o município e a entidade sem fins lucrativos, proprietária ou que represente o proprietário”.
- d) É fundamental a “aprovação de projeto específico com o respectivo Plano de Aplicação dos recursos a serem recebidos, quer sejam em espécie, quer sejam recursos materiais ou humanos, com indicadores objetivos de resultados e de efetividade, que pode fazer parte do convênio”.
- e) Deve ser realizada a “prestação de contas dos recursos recebidos”.
- f) Deve ser realizada a “Auditoria Técnica”.

Para se credenciarem, as entidades do terceiro setor que irão intermediar a negociação deverão estar *“cadastradas junto ao Conselho Estadual do Meio Ambiente – CEMA – e ter atuação comprovada na proteção à biodiversidade através de unidades de conservação por, pelo menos dois anos, antes da apresentação do projeto”*.

Para receber quaisquer benefícios oriundos do município, a RPPN deverá contar com Plano de Manejo aprovado, tendo, no entanto, o prazo de cinco anos para que o mesmo seja elaborado, podendo *“receber recursos municipais para a proteção da integridade da UC e para a elaboração do Plano de Manejo”*. Por fim, as normas definem que os recursos advindos da negociação deverão ser integralmente aplicados na Unidade de Conservação.

Esses procedimentos formais têm orientação do Tribunal de Contas do Estado, bem como se prestam a dar segurança jurídico-administrativa aos procedimentos, dando transparência e legitimidade.

Apoiar um proprietário particular na gestão da sua RPPN é também um bom negócio para o município, pois quanto mais apoio ao proprietário, melhor o desempenho da conservação da sua RPPN e, conseqüentemente, melhor será a sua performance financeira.

Nas áreas de terras indígenas, além de um conjunto de variáveis ambientais, são levados em conta aspectos relativos à criação de condições para a reprodução social, manutenção e melhoria da qualidade de vida da nação indígena.

Quanto aos Faxinais³, as variáveis incorporadas no processo de cálculo são oriundas de um processo direto de negociação encetada entre as comunidades envolvidas e a Prefeitura Municipal, o que cria condições para a organização política e social dessas comunidades tradicionais.

O modelo criado oferece condições para que haja indução do município em relação à ação direta ou indireta na gestão das áreas protegidas,

³ Entende-se por Sistema Faxinal: o sistema de produção camponês tradicional, característico da região Centro-Sul do Paraná, que tem como traço marcante o uso coletivo da terra para a produção animal e conservação ambiental. Fundamenta-se na integração de três componentes: a) Produção animal coletiva, à solta, através dos criadouros comunitários. b) Produção agrícola – policultura alimentar de subsistência para consumo e comercialização. c) Extrativismo florestal de baixo impacto – manejo de ervamate, araucária e outras espécies nativas.

quando são tratados aspectos das variáveis quantitativas ou qualitativas. As qualitativas têm caráter incremental, ou seja, quanto melhor for a gestão da Unidade de Conservação, mais aquinhado é o município com recursos do ICMS Ecológico.

Cabe ao município, portanto, para aumentar o seu lucro, a busca de informações visando firmar seu trabalho quando a Unidade de Conservação está sob sua responsabilidade direta, ou o desenvolvimento de parcerias quando essas forem de outros entes federados, de particulares, dos indígenas ou das comunidades tradicionais. Isso é, existe um potencial de conta-aumento de recursos disponíveis, basta que o município se sinta motivado a buscar o dinheiro, trocando-o pela conservação.

Os recursos financeiros recebidos pelos municípios são consideráveis. No Paraná, há casos em que o valor recebido, em função do ICMS Ecológico, representa acima de 70% do valor do ICMS Total recebido pelo município, como mostra a Tabela 1, que traz a relação dos 40 municípios do Estado que mais receberam recursos financeiros do ICMS Ecológico em 2007 e cujo valor do ICMS Ecológico mais impacta no repasse do ICMS Total.

TABELA 1 – 40 municípios do Estado do Paraná que mais arrecadaram recursos do ICMS Ecológico em 2007, por ordem decrescente, em relação ao impacto do ICMS Ecológico no ICMS Total arrecadado.

Municípios	Repasse ICMS	Repasse ICMS Ecológico			
	Total	Biodiversidade	Mananciais	Total	%
São Jorge do Patrocínio	3.872.487,88	2.878.333,01	0,00	2.878.333,01	74,33
Guaraqueçaba	3.728.465,22	2.553.986,15	0,00	2.553.986,15	68,50
Alto Paraíso	3.278.122,73	2.084.090,75	0,00	2.084.090,75	63,58
Piraquara	13.813.823,12	357.537,20	8.341.240,76	8.698.777,96	62,97
Campo Magro	5.942.970,45	0,00	3.627.692,45	3.627.692,45	61,04
São Manoel do Paraná	1.735.114,91	1.001.074,05	0,00	1.001.074,05	57,69
Lupionópolis	1.365.168,07	760.479,32	0,00	760.479,32	55,71
Antonina	2.538.083,60	1.381.575,63	0,00	1.381.575,63	54,43
Adrianópolis	2.498.527,93	1.267.113,55	0,00	1.267.113,55	50,71
Serranópolis do Iguaçu	3.828.193,67	1.913.980,82	0,00	1.913.980,82	50,00
Lunardelli	1.710.019,27	843.938,21	0,00	843.938,21	49,35
Porto Rico	1.010.324,78	447.808,51	0,00	447.808,51	44,32

continua...

...continuação

Municípios	Repasso ICMS	Repasso ICMS Ecológico			
	Total	Biodiversidade	Mananciais	Total	%
Santa Terezinha do Itaipu	3.978.443,77	247.001,99	1.500.505,33	1.747.507,32	43,92
Flor da Serra do Sul	2.316.930,77	3.475,44	1.005.836,35	1.009.311,79	43,56
Fernandes Pinheiro	2.786.689,39	354.386,55	805.875,64	1.160.262,19	41,64
Morretes	2.554.043,52	1.062.289,79	0,00	1.062.289,79	41,59
São Pedro do Paraná	1.139.660,63	468.476,07	0,00	468.476,07	41,11
Santa Mônica	1.389.236,89	555.557,96	0,00	555.557,96	39,99
Mariópolis	2.761.412,01	0,00	1.083.358,71	1.083.358,71	39,23
Diamante do Norte	2.644.133,40	1.026.188,17	0,00	1.026.188,17	38,81
Espigão Alto do Iguaçu	1.924.209,71	570.689,59	162.945,31	733.634,91	38,13
Céu Azul	6.184.477,06	2.313.803,00	0,00	2.313.803,00	37,41
Altônia	3.923.009,58	1.392.802,58	5.940,69	1.398.743,26	35,65
Diamante do Oeste	1.376.326,65	486.393,84	0,00	486.393,84	35,34
Jardim Olinda	585.602,02	205.984,79	0,00	205.984,79	35,17
Santo Antônio do Paraíso	1.114.689,78	0,00	367.121,81	367.121,81	32,93
Guaratuba	2.784.315,12	892.614,94	0,00	892.614,94	32,06
Nova América da Colina	1.054.305,68	0,00	323.095,62	323.095,62	30,65
Quatro Barras	6.459.037,35	147.224,19	1.771.583,04	1.918.807,23	29,71
Matelândia	5.779.791,34	1.714.522,01	0,00	1.714.522,01	29,66
Querência do Norte	2.983.413,01	776.923,31	0,00	776.923,31	26,04
Sabáudia	2.005.049,39	0,00	517.679,18	517.679,18	25,82
Quatiguá	1.094.979,71	0,00	278.700,33	278.700,33	25,45
Ramilândia	1.135.963,08	194.759,86	94.230,14	288.990,00	25,44
Congonhinhas	1.838.173,47	0,00	456.831,21	456.831,21	24,85
São Sebastião da Amoreira	2.039.014,77	0,00	490.127,73	490.127,73	24,04
Campina Grande do Sul	5.470.689,15	520.072,31	787.498,74	1.307.571,05	23,90
Matinhos	1.364.125,85	324.899,43	0,00	324.899,43	23,82
Turvo	3.873.235,81	890.490,75	0,00	890.490,75	22,99
Planalto	3.250.198,56	0,00	746.807,14	746.807,14	22,98
Fênix	1.572.761,56	359.435,32	0,00	359.435,32	22,85

Fonte: Secretaria de Estado da Fazenda do Paraná.

III.

Um Panorama do ICMS Ecológico no Brasil

Além do Paraná, alguns Estados brasileiros possuem o ICMS Ecológico em diferentes estágios e formas de aplicação.

O primeiro Estado a aprovar o ICMS Ecológico, depois do Paraná, foi São Paulo, que destina 0,5% (cinco décimos por cento) do percentual, a que o Estado pode legislar, aos municípios que possuem Unidades de Conservação estaduais. Atualmente o Estado está debatendo alterações na legislação visando ampliar a base de crédito aos municípios em relação às áreas protegidas, assim como alterações nos critérios e aumento de percentual destinado ao ICMS Ecológico.

O Rio Grande do Sul possui o ICMS Ecológico desde 1997, porém de forma oblíqua, ou seja, associa o critério superfície territorial municipal às Unidades de Conservação, dando tratamento diferenciado aos municípios que as possuem, incrementando, assim, o índice percentual a que têm direito. Embora essa tenha sido uma saída encontrada pelos gaúchos, este modelo limita as ações na busca de apoio à consolidação das Unidades de Conservação. Ainda assim os profissionais do Estado tentam tirar o máximo de proveito do mecanismo em benefício das áreas de conservação.

Minas Gerais foi o Estado brasileiro que ofereceu importantes contribuições ao avanço do ICMS Ecológico, a partir de 1995, quando teve sua legislação aprovada, especialmente pela inclusão de critérios alternativos. Além das Unidades de Conservação, os critérios incluem a busca de solução para o tratamento do lixo, patrimônio cultural, educação, entre outros, transformando o ICMS Ecológico à época, num forte programa de governo. A legislação mineira cria boas condições para que haja o exercício de variáveis qualitativas em relação às Unidades de Conservação, podendo ser aprimoradas, dando condições para a melhoria no processo de gestão das mesmas.

Os Estados de Rondônia, Mato Grosso e Mato Grosso do Sul têm legislação que consideram a conservação da biodiversidade, sendo que o Mato Grosso do Sul já utiliza as variáveis qualitativas e o Mato Grosso está em fase de implementação dessas.

O ICMS Ecológico no Estado de Pernambuco é conhecido como "ICMS Socioambiental" e foi aprovado em 2000, destinando ao que denomina aspectos socioambientais, 1% (um por cento) para os municípios que possuam Unidades de Conservação e 5% (cinco por cento) aos municípios que possuam unidades de compostagem ou aterro sanitário controlado.

O Amapá aprovou o ICMS Ecológico ainda em 1996, no contexto de uma reforma nos critérios de repasse do ICMS aos municípios.

Um dos Estados que mais ousou na elaboração de legislação a acerca desse tema foi o Tocantins que, além dos critérios clássicos utilizados em outros Estados, utilizou também outros critérios, tais como: aprovação de legislação ambiental local e dotação orçamentária que resultem na estruturação da Política Municipal do Meio Ambiente e da agenda 21 local, controle de queimadas e combate a incêndios, promoção da conservação e do manejo dos solos, saneamento básico e conservação da água e coleta e destinação do lixo. A inclusão desses critérios na redistribuição do ICMS teria como objetivo fundamental a indução de ação mais efetiva do poder público local e das entidades da sociedade civil, no esforço pela melhoria da qualidade de vida, minimização das desigualdades sociais e erradicação da pobreza, pelo exercício da cidadania. O Tocantins utiliza variáveis quantitativas e qualitativas no processo de cálculo dos índices.

O Rio de Janeiro teve seu ICMS Verde, como é chamado no Estado, aprovado em 2007. Já foi regulamentado e está em fase de implementação. A legislação prevê a implementação gradual e progressiva, criando condições para que haja participação dos municípios no processo, por meio da criação de seus instrumentos locais de gestão ambiental.

O ICMS Ecológico cearense, também aprovado em 2007 e regulamentado em 2008, representa uma ousadia e é um grande desafio. O Ceará incorporou ao ICMS Ecológico a metodologia utilizada pelo Programa Selo Município Verde, o que pode ser uma grande contribuição à modernização da gestão ambiental pública no Brasil. Esse modelo merece atenção.

O Acre aprovou o denominado ICMS Verde ainda em 2004, mas, apenas em 2008, está tratando da sua regulamentação. O decreto beneficia os municípios que possuem Unidades de Conservação, comunidades tradicionais, projetos de assentamentos sustentáveis, entre outros espaços especialmente protegidos. No entanto, o que mais chamou atenção no caso do Acre foi a ousadia da legislação em destinar 20% (vinte por cento) dos 25% (vinte e cinco por cento) passíveis de serem regulamentados pelo Estado para adoção de critérios ambientais, que ficaram notadamente ligados ao zoneamento ecológico-econômico. A implantação desse instrumento no Acre se dará de forma gradual e sucessiva em cinco anos, sempre em escala progressiva. A experiência acreana deve ser considerada no cenário amazônico, apesar das diversidades existentes.

Vários Estados brasileiros estão em processo de discussão acerca do ICMS Ecológico, alguns no bojo do debate sobre uma possível reforma no perfil de distribuição do ICMS aos municípios. O Estado de Alagoas tem a preocupação com a criação do ICMS Ecológico na perspectiva da reforma dos critérios de partilha do ICMS como um todo, visando atualizá-los e modernizá-los. A Associação Macambira de proprietários de RPPN tem trabalhado para sensibilizar o Governo Estadual a adotar o ICMS Ecológico e, com apoio da Conservação Interacional, da Fundação SOS Mata Atlântica e da The Nature Conservancy (TNC), já promoveu um seminário sobre o tema para os técnicos do IMA.

Na Bahia, há pelo menos 10 anos, ocorre um debate sobre o ICMS Ecológico. O Estado busca uma reforma mais ampla do perfil da distribuição do ICMS e existe um anteprojeto de lei sobre o ICMS Ecológico aguardando aprovação da Assembléia Legislativa.

O Espírito Santo tem proposta em tramitação interna na administração do Estado, que trata da conservação da biodiversidade, recuperação de áreas degradadas, comunidades tradicionais, entre outros critérios que considera fortemente as proposições da Associação que representa os municípios no Estado, assim como existe um grande empenho da Secretaria de Estado do Meio Ambiente para aprovação da lei. Em Santa Catarina também existe uma proposta amplamente debatida, porém, com uma aparente ausência de vontade política para a busca da aprovação em definitivo da mesma.

O Estado de Goiás aprovou, em 2007, uma emenda na constituição destinando 5% (cinco por cento) dos recursos passíveis de serem regulamentados

por Lei Estadual para o ICMS Ecológico, o que criou as condições para que possa ser aprovada uma legislação para operacionalizar o ICMS Ecológico. O Estado está na fase de elaboração do anteprojeto de lei e do decreto regulamentado na Secretaria de Estado do Meio Ambiente.

A Amazônia, no Estado do Amazonas, tem tomado a dianteira em vários programas e projetos de incentivo à conservação e tem debatido o ICMS Ecológico, possuindo minuta de anteprojeto de lei que trata do tema à disposição dos tomadores de decisão. O Pará está debatendo o seu anteprojeto de lei considerando a oportunidade de, além das áreas protegidas, ter também como critério a recuperação de áreas degradadas e áreas de regularização ambiental via Cadastro Ambiental Rural, cujo procedimento já está em curso no Estado.

Os Estados de Sergipe, de Piauí e do Rio Grande do Norte possuem anteprojeto de lei tramitando na Assembléia Legislativa, sendo que, no caso sergipano, a Secretaria de Estado do Meio Ambiente tem envidado esforços para formular uma proposta técnica para a aprovação de uma legislação de boa qualidade. A Paraíba tem debates incipientes sobre o ICMS Ecológico, mesmo tendo organizado um seminário visando sensibilizar a comunidade sobre o tema.

Como pode ser observado, no ICMS Ecológico, embora o tema da conservação da biodiversidade esteja presente em todos os Estados de forma direta, exceto no caso cearense que está embutido nas variáveis utilizadas pelo Programa Selo Município Verde, alguns Estados trabalham também com outros temas e outros têm ousado verdadeiramente, ou seja, cada Estado busca utilizar a plataforma do ICMS Ecológico como melhor lhe convier, induzindo as temáticas ambientais e utilizando variáveis quantitativas e qualitativas.

Considerando os Estados com legislações aprovadas e em cumprimento, bem como outros com legislação aprovada e em fase de implementação, como o Rio de Janeiro (em fase de regulamentação) como o Acre (em fase de aprovação de lei) e Goiás, que tem esse dispositivo na constituição, a Tabela 2 mostra, tendo como base o ano 2006, o potencial de recursos financeiros que podem ser aportados aos municípios via critério ambiental no repasse do ICMS.

TABELA 2 – Estados que possuem legislação sobre o ICMS Ecológico, ano de criação, critérios ambientais e percentuais repassados em 2006.

ESTADO	ANO DE CRIAÇÃO	CRITÉRIOS AMBIENTAIS		VALORES EM REAIS
		Biodiversidade (%)	Demais critérios (%)	
Paraná	1991	2,5	2,5	115.795.725,00
São Paulo	1993	0,5	0	72.235.558,75
Minas Gerais	1995	0,5	0,5	42.545.117,50
Rondônia	1996	5	--	16.658.825,00
Amapá	1996	1,4	--	1.007.538,00
Rio Grande do Sul	1998	7,0 ¹	--	0,00
Mato Grosso	2001	5	2	39.456.662,50
Mato Grosso do Sul	2001	5	--	37.622.475,00
Pernambuco	2001	1	5	72.961.545,00
Tocantins	2002	3,5	9,5	23.473.937,50
Acre ²	2004	20	--	21.466.200,00
Rio de Janeiro ³	2007	1,125	1,375	92.531.087,50
Goiás ⁴	2007	5	-	58.732.775,00
Total em 2006	--	--	--	594.487.446,75

Fonte: Legislações estaduais e dados financeiros produzidos a partir de dados disponíveis na página do Conselho de Política Fazendária, CONFAZ.

Notas: (1) No caso do Rio Grande do Sul, o critério é território multiplicado por três onde houver áreas protegidas. (2) Embora aprovado em 2004, apenas em 2007 o Acre regulamentou o ICMS Ecológico. (3) Lei aprovada com início da vigência a partir de 2009. (4) Aprovada Emenda Constitucional sobre o ICMS Ecológico, em fase elaboração da lei a ser enviada para a Assembléia Legislativa pelo Poder Executivo.

IV.

Aspectos de uma boa Legislação do ICMS Ecológico

Considerando as possibilidades constitucionais, legais e a experiência acumulada, cabem algumas observações em relação ao que pode ser considerado numa legislação de boa qualidade sobre o tema, desde a sua concepção até a objetivação. Destacamos:

- a) Estabelecimento de espaços de diálogo com os vários setores dentro do Estado e com entidades da sociedade civil, tais como associação de prefeitos, organizações não-governamentais ambientalistas, não deixando que as legislações aconteçam sem que haja uma boa elaboração enquanto política pública. Essa observação se aplica pelo fato de que grande parte das legislações existentes tem sido elaborada ao acaso, com pouco reflexo da realidade, o que dificulta a sua aplicação e efetividade.
- b) É razoável entender que não existe paliativo e que o ICMS Ecológico é um meio de instrumento que não tem fim em si mesmo e funciona melhor quando articulado com outros instrumentos e, finalmente, é sabido que nada substitui a vontade política dos tomadores de decisão em estruturar o Estado a longo prazo, para que tenha boas políticas públicas. O ICMS Ecológico não deve ser visto isoladamente, mas num contexto sinérgico.
- c) Cabe ao município papel fundamental no sistema nacional e estadual de meio ambiente, assim, é razoável aproveitar essas legislações para encaminhar o adequado processo de descentralização da gestão ambiental. Isso pode ser feito concebendo um modelo adequado ao Estado e utilizando o ICMS Ecológico como condicionante de benefícios aos municípios que se equiparem técnica e administrativamente para as soluções ambientais com participação da comunidade local.
- d) Quando das definições dos temas ambientais, recomenda-se procurar dar conta do essencial. Não é razoável entender que se pode resolver

tudo de uma só vez, mas selecionar um conjunto de critérios de forma a que o ICMS Ecológico possa ser otimizado.

- e) Períodos de carência e programas de apoio e capacitação aos municípios para adaptação, implantação gradual e progressiva do ICMS Ecológico, bem como flexibilidade nos modelos para o aprimoramento ao longo do tempo, são elementos essenciais na concepção da legislação.
- f) Quando da discussão sobre a conservação da biodiversidade recomenda-se, não esquecer, além das Unidades de Conservação, os povos indígenas, quilombolas, e outras comunidades tradicionais e dos espaços que visam à conexão de fragmentos vegetais, contribuindo para a construção e implementação dos corredores de biodiversidade.
- g) A experiência tem mostrado a importância da utilização de variáveis quantitativas como indicadores “master”, complementados por critérios qualitativos, como o exemplo da conservação da biodiversidade utilizado no Paraná. Essas variáveis devem estar dispostas com indicadores que apresentem as seguintes características: serem de formulação simples, passível de entendimento e compreensão pela maioria das pessoas; apresentar grau satisfatório de cobertura ou representatividade dos processos e objetos trabalhados; serem calculados com dados facilmente obtidos, confiáveis, se possível oficiais, já legitimados; e ter estabilidade, ou seja, perdurarem ao longo do tempo, sendo gerados em procedimentos de rotina, preferencialmente.
- h) É recomendável também que os percentuais, a serem definidos por tema, se for o caso na feitura da lei, sejam, se possível, produtos de simulações e análises prévias de eficiência, eficácia e efetividade.

Por fim é recomendável que a lei a ser aprovada seja genérica, que atenda os preceitos legais e constitucionais, que dê segurança aos procedimentos administrativos, mas que, acima de tudo, crie condições ao ajuste da lei do ICMS Ecológico e à busca de soluções para problemas ambientais prioritários por meio da associação com instrumentos em desenvolvimento no Estado. Em outras palavras: uma lei concisa, enxuta.

V.

Perspectivas e Desafios do ICMS Ecológico

Aprovar novas legislações, aprimorar as já existentes para que tenham seu efeito potencializado, trabalhar para que não haja retrocessos em relação às legislações já implantadas são ações que devem ser encetadas pelas forças vivas que trabalham pela melhoria ambiental, tendo o ICMS Ecológico como uma ferramenta.

O ICMS Ecológico é uma alternativa de baixo custo, pois não se trata de um imposto novo mas, apenas, da utilização de um dispositivo já consolidado na constituição, razão pela qual na reforma tributária, além da demanda pela sua manutenção, busca-se a oportunidade para a ampliação do ICMS Ecológico, reivindicação que já chegou ao Congresso, sob a forma de reuniões, seminários e sensibilização da Comissão de Reforma Tributária

VI.

Referências Bibliográficas

BRASIL Lei nº 9.985, de 18 de julho de 2000. Regulamenta o art. 225, § 1º, incisos I, II, III e IV da Constituição Federal. Institui o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, Brasília, 19 de julho de 2000. Seção 1, pt. 1.

_____. Constituição Federal do Brasil, artigo 158, de 5 de outubro de 1988. Trata das repartições das receitas tributárias pertencentes aos municípios. 9. ed. São Paulo: Ícone, 208 p.

LOUREIRO, W. *Contribuição do ICMS Ecológico à conservação da biodiversidade no Estado do Paraná*. Curitiba, 2002. Tese (Doutorado em Economia e Política Florestal) – Setor de Ciências Agrárias, Universidade Federal do Paraná.

PARANÁ Assembléia Legislativa, Curitiba. Lei Estadual Complementar nº 59, de 1º de outubro de 1991. Dispõe sobre a repartição de 5% do ICMS, que alude o art. 2º da Lei nº 9491/90, aos municípios com mananciais de abastecimento e unidades de conservação ambiental, assim como adota outras providências. *Diário Oficial do Estado do Paraná*, Curitiba, (s.d.).

_____. Gabinete Civil do Governo do Estado do Paraná, Curitiba. Decreto nº 2791/96, de 27 de dezembro de 1996. Define critérios técnicos a que alude o art. 5º da Lei Complementar nº 59, de 1º de outubro de 1991. *Diário Oficial do Estado do Paraná*, Curitiba, (s.d.).

_____. Gabinete Civil do Governo do Estado do Paraná, Curitiba. Decreto Estadual nº 3.446, de 14 de agosto de 1997. Dispõe sobre as ARESUR – Áreas Especiais de Uso Regulamentado, que abrangem porções territoriais do Estado caracterizadas pela existência do modo de produção denominado Sistema Faxinal. *Diário Oficial do Estado do Paraná*, Curitiba, (s.d.).



Wilson Loureiro, engenheiro agrônomo do Instituto Ambiental do Paraná - IAP, Doutor e Mestre em Economia e Política Florestal pela Universidade Federal do Paraná, com dissertação e tese defendidas sobre o ICMS Ecológico. Foi diretor de Biodiversidade e Áreas Protegidas, chefe dos Departamentos de Unidades de Conservação e de Biodiversidade do IAP. Professor do curso de Agronomia da Universidade Federal do Paraná na disciplina de Produção e Pagamentos por Serviços Ambientais. Membro Titular da CONABIO. Trabalhos realizados em 15 estados brasileiros para implantação do ICMS Ecológico.

wilson@loureiro.bio.br



apolo

