



ICMS Ecológico: importância e efetividade como uma política pública de incentivo à melhoria da qualidade ambiental

1. Introdução

A presença humana na terra tem se mostrado degradadora do meio ambiente. Coimbra (1985, p. 29) define o meio ambiente como sendo "o conjunto dos elementos físico-químicos, ecossistemas naturais e sociais em que se insere o Homem, individual e social, num processo de interação que atenda ao desenvolvimento das atividades humanas, à preservação dos recursos naturais e das características essenciais do entorno, dentro de padrões de qualidade definidos".

Observa-se que o autor, ao conceituar meio ambiente, insere o homem e seu comportamento individual e social frente aos recursos naturais como sendo parte do meio ambiente, ou seja, o homem e suas ações também constituem o meio ambiente. Logo, o homem, ao desmatar, poluir, infringir as regras da natureza, está destruindo a si próprio. Entretanto, tal percepção foi evidenciada somente a partir da Revolução Industrial (século XVIII), quando aquele começou a sentir os reflexos de sua destruição, tais como: perda da qualidade de vida, do bem estar social, das condições de higiene e trabalho, passando assim a sentir a necessidade de criar meios de conscientização, ou melhor, medidas de sensibilização do processo de degradação.

Uma das poucas medidas adotadas pelo Brasil, e que busca frear a perda total do ecossistema natural, foi a Convenção da Biodiversidade (CDB), assinada em junho de 1992 e ratificada pelo Congresso Nacional, em fevereiro de 1994, pelo Decreto Legislativo nº 2/984. Ela aconselha que os países signatários criem e implementem políticas nacionais sobre biodiversidade e que estas estejam integradas às demais políticas públicas setoriais. Fica estabelecido, em seu Art.

Marivane Vestena Rossata¹, Alba Maria Guadalupe Orellana González², Jader Fernandes Cirina³, Vanessa Aparecida Vieira Pires⁴

Resumo

O ICMS Ecológico, que opera o princípio protetor-beneficiário, tem representado uma promissora alternativa meio na composição dos instrumentos necessários à execução das políticas de conservação da biodiversidade, especificamente de criação, regularização e gestão das unidades de conservação. A pergunta frequente que tem surgido sobre esse instrumento de política pública é: até que ponto ele é eficaz? Assim sendo, o objetivo do presente trabalho foi analisar as eficiências e deficiências deste instrumento de política, a fim de ter uma visão de quais são os alcances obtidos com sua implementação, podendo então estabelecer qual é a importância e a efetividade do ICMS Ecológico como uma política governamental de incentivo à melhoria da qualidade ambiental nos municípios.

Palavras-chave: ICMS Ecológico, unidades de conservação, aspectos positivos, deficiências.

¹ Professora do Departamento de Ciências Contábeis da Universidade Federal de Santa Maria, Santa Maria – RS. Doutora em Economia Aplicada da Universidade Federal de Viçosa. E-mail: marivane@smail.ufsm.br; Fones: (55)9622-5250 e (55)3220-9298.

² Economista. Mestre em Economia Aplicada pela Universidade Federal de Viçosa, Viçosa - MG. E-mail: amorellana@hotmail.com; Fone: (19)3432-6448.

³ Doutorando em Economia Aplicada, da Universidade Federal de Viçosa, Viçosa - MG.

⁴ Bacharel em Ciências Administrativas pela Universidade Federal de Viçosa, Viçosa - MG.

7º, que o estado tem o direito soberano de explorar seus próprios recursos biológicos, mas segue dizendo que cabe ao estado a responsabilidade pela conservação desta biodiversidade, além da sustentabilidade destes recursos, através de estratégias, planos ou programas para este fim. Também, que os estados devem estabelecer um sistema de áreas protegidas para conservação *in situ* da biodiversidade de seus territórios, isto é, devem criar e administrar as Unidades de Conservação (UCs) dentro de seu habitat natural.

Sendo o Brasil um dos países com maior diversidade biológica do mundo, cabe aos estados, em seus diferentes níveis, estabelecer medidas para a conservação e a preservação ambiental. Nesta perspectiva nasce o ICMS Ecológico, a fim de operacionalizar o princípio da precaução, ou seja, para ter condições objetivas de antecipar-se em relação aos problemas ambientais. O ICMS Ecológico tem esta função, pois se embasa num incentivo aos municípios que buscam alternativas de gestão ambiental. Tal mecanismo tem sido proposto como tributo a partir do aperfeiçoamento da legislação existente, sem representar novo imposto ou aumento da alíquota total, beneficiando os municípios que promovem a preservação dos recursos naturais e o saneamento ambiental. A iniciativa aumenta a participação dos municípios que implementam ações nesse sentido na fatia do ICMS recolhido anualmente.

O ICMS Ecológico, que opera o princípio *protetor-beneficiário*, tem representado uma promissora alternativa *meio* na composição dos instrumentos necessários à execução das políticas de conservação da biodiversidade, especificamente de criação, regularização e gestão das unidades de conservação.

A pergunta freqüente que tem surgido sobre esse instrumento de política pública é: até que ponto a lei do ICMS Ecológico é eficaz?

Assim sendo, o objetivo do presente trabalho é analisar as eficiências e deficiências deste instrumento de política, a fim de ter uma visão de quais são os alcances obtidos com sua implementação e determinar suas limitações, podendo então estabelecer qual é a importância e a efetividade do ICMS Ecológico como uma política governamental de incentivo à melhoria da qualidade ambiental nos municípios brasileiros.

2. Desenvolvimento

2.1 Origens e definições do ICMS Ecológico

O ICMS (imposto sobre circulação de mercadorias e serviços) originou-se com a Ementa Constitucional nº 18/65, incorporada à Constituição Federal de 1967, sob a forma de ICM (imposto sobre circulação de mercadorias). Loureiro (2002) descreve, entretanto, que somente a partir da Constituição de 5 de outubro de 1988, o ICM passou a incorporar novas bases de incidência, passando a denominar-se ICMS (Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços), em vigor atualmente. O ICMS, reforçando os objetivos primários originais dessa modalidade de imposto, tem caráter estritamente financeiro, destinando-se a fornecer receitas aos estados, no sentido estrito. O ICMS é o tributo mais importante em nível estadual, representando, sempre, acima de 90% das receitas tributárias dos estados.

Segundo Barrios (2001), citado por Loureiro (2002), a Transferência de Recursos do ICMS aos municípios tem as seguintes características:

- a) ocorre a partir de previsões e delimitações contidas na própria Constituição Federal e em leis federais e estaduais;
- b) todas as transferências são "de uso livre", ressalvadas a destinação de recursos para as ações em serviços de saúde e educação, além da prestação de garantias às operações de crédito por antecipação de receita; e,
- c) todas as transferências tributárias são de caráter vertical, ou seja, ocorrem de uma esfera de governo mais centralizada para outra descentralizada.

Os critérios de transferências tributárias guardam relação com temas sociais, ambientais ou de gestão, sendo operacionalizados por fatores tais como: Agricultura; Colaboração; Educação; Indústria; Patrimônio Cultural; População Rural; Saúde e Meio Ambiente.

No que diz respeito ao meio ambiente, tem-se destacado o repasse referente ao ICMS Ecológico, que é utilizado em relação a várias temáticas ambientais, tais como: unidades de conservação e terras indígenas; coleta e destinação final do lixo; mananciais de abastecimento, esgotamento sanitário e seu tratamento, captação, tratamento e distribuição da água potável; ações

de controle de queimadas e combate a incêndios (número de propriedades rurais pelo inverso das queimadas, além da existência de brigadas voluntárias e educação ambiental); e conservação e manejo do solo (aptidão agrícola dos solos, práticas mecânicas e vegetativas de conservação, além de coleta e destinação final adequada das embalagens de agrotóxicos).

Para um melhor entendimento sobre a questão ambiental e alguns critérios para repasse utilizados pelo ICMS Ecológico, cabem as seguintes definições:

- a) *Unidade de Conservação (UC)* do recurso natural: é quando o homem pode atuar seletivamente sobre a mesma, e manter-se no tempo. É o caso onde há exploração seletiva da mata nativa, através de procedimentos que garantam sua sustentabilidade (Ferreira, 1986, citado por Bacha e Shikida, 1999);
- b) *Área de Preservação Permanente (APP)*: é a área da propriedade rural que, segundo a lei, deve ser mantida com sua vegetação natural, sem qualquer tipo de utilização (Schettino e Gonçalves, 2002);
- c) *Reserva Particular do Patrimônio Natural (RPPN)*: são áreas protegidas de propriedade privada. A existência de uma RPPN é um ato de vontade. O proprietário é quem decide se quer fazer de sua propriedade, ou parte dela, uma RPPN (Schettino e Gonçalves, 2002).

O ICMS Ecológico é considerado um mecanismo de política ambiental, que se constitui em uma repartição de recursos financeiros do ICMS diferente da usual, onde a qualidade ambiental se torna um critério relevante. Depois de arrecadado, a maior parte do ICMS é repartida segundo critérios econômicos. Entretanto, a Constituição Federal de 1988 abre uma brecha onde partes destes recursos podem ser repartidas entre os municípios de acordo com critérios definidos pela Lei Estadual. Isso significa que qualquer critério pode ser criado pelas Assembleias de cada estado (Leite, 2004).

O artigo 158 da Constituição Federal de 1988, que trata dos recursos financeiros de origem tributária pertencentes aos municípios, define que pertencem aos municípios:

I - o produto da arrecadação do imposto da União sobre renda e proventos de qualquer natureza, incidente na fonte, sobre rendimentos pagos, a qualquer título, por eles, suas autarquias e pelas fundações que instituem e mantiverem;

II - cinquenta por cento do produto da arrecadação do imposto da União sobre a propriedade territorial rural, relativamente aos imóveis neles situados;

III - cinquenta por cento do produto da arrecadação do estado sobre propriedade de veículos automotores licenciados em seus territórios;

IV - vinte e cinco por cento 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.

Parágrafo único - As parcelas de receita pertencentes aos municípios, mencionados no inciso IV, serão creditadas conforme os seguintes critérios:

I - três quartos, no mínimo, na proporção do valor adicional nas operações relativas à circulação de mercadorias e nas prestações de serviços, realizadas em seus territórios;

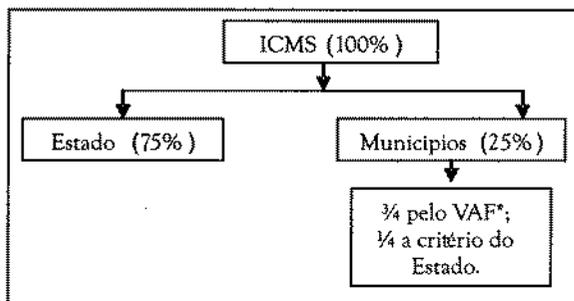
II - até um quarto, de acordo com o que dispuser a lei estadual ou, no caso dos territórios, lei federal.

Sendo assim, alguns estados optaram por utilizar o critério meio ambiente como parâmetro para a distribuição de parcela desse imposto, criando assim, o ICMS Ecológico.

Segundo a Constituição Federal de 5 de outubro de 1988, o ICMS deve ser cobrado pelo governo do estado, cada qual em seu território e dividido em duas partes: 75% fica com o governo estadual e 25% deve ser distribuído aos municípios do estado. A parcela a ser distribuída aos municípios decompõe-se, por sua vez, em duas partes, das quais, no mínimo 3/4 deve-se basear na razão valor adicionado fiscal no município⁵/valor adicionado fiscal em todo o estado; o 1/4 restante é matéria de legislação própria do estado (Bacha e Shikida, 1999).

A Figura 1 apresenta a forma de distribuição pelos estados brasileiros dos recursos arrecadados a título de ICMS.

FIGURA 1. DISTRIBUIÇÃO DO ICMS.



O ICMS Ecológico surgiu no estado do Paraná da aliança entre um movimento de municípios e o Poder Público estadual, mediado pela Assembléia Legislativa, uma vez que os municípios sentiam suas economias combatidas pela restrição de uso do solo, originada por serem mananciais de abastecimento para municípios vizinhos e por integrarem unidades de conservação. Além disso, o Poder Público sentia a necessidade de modernizar seus instrumentos de política pública. Assim, o ICMS Ecológico nasceu sob a égide da compensação, e evoluiu, transformando-se em mecanismo de incentivo à conservação ambiental, característica promissora como alternativa na composição dos instrumentos de política pública para a conservação ambiental no Brasil (Loureiro, 2002).

Ribeiro (1999), citado por Bacha e Shikida (1999) afirma que o princípio do *protetor-recebedor* postula que aquele agente público ou privado que protege um bem natural em benefício da comunidade deve receber uma compensação financeira como incentivo pelo serviço de proteção ambiental prestado. O princípio do *protetor-recebedor* incentiva economicamente quem protege uma área deixando de utilizar seus recursos, o que estimula a preservação. Trata-se de um fundamento de ação ambiental que pode ser considerado o avesso do conhecido princípio do *poluidor-pagador*, segundo o qual aquele que usa determinado recurso da natureza deve pagar por tal utilização.

O objetivo do princípio do *protetor-recebedor* é esclarecido por Ribeiro (1999), citado por Bacha e Shikida (1999), como para implementar a justiça econômica, valorizando os serviços ambientais prestados generosamente por uma população ou sociedade e remunerando economicamente essa prestação de serviços, porque, se tem valor econômico, é justo que se receba por ela.

Atualmente, muitas sociedades prestam serviços ambientais gratuitos ao preservarem áreas indígenas, parques, unidades de conservação, áreas de mananciais sem, entretanto, receberem a justa remuneração por eles.

2.2 O Estado do Arte do ICMS Ecológico de alguns estados brasileiros

O Estado da Arte do ICMS Ecológico no Brasil, apresentado a seguir, baseia-se em Loureiro (2002), já que a abordagem contida nesse último está em consonância com a atual situação do referido dispositivo no país.

O pioneirismo na instituição do ICMS Ecológico no Brasil coube ao Estado do Paraná. Além deste, até o ano de 2001, nove estados da União – São Paulo, Minas Gerais, Rondônia, Amapá, Rio Grande do Sul, Mato Grosso do Sul, Mato Grosso, Pernambuco e Tocantins aprovaram legislações referentes ao critério ambiental para repasse dos recursos financeiros do ICMS. Em fase de implementação do referido dispositivo, encontram-se os seguintes estados: Bahia, Ceará, Espírito Santo, Goiás, Rio de Janeiro, Santa Catarina e Pará.

No estado do Paraná, a Lei Complementar Estadual nº 59, de 1º de outubro de 1991 – conhecida, atualmente, como Lei do ICMS Ecológico – introduziu o referido instrumento de política ambiental. A lei estabelece que 5% dos 25% do total arrecadado com o ICMS pelo estado, e que são repassados aos municípios, devem ser repartidos entre os municípios possuidores de unidades de conservação ambiental e/ou áreas preservadas protetoras de mananciais de água que abasteçam municípios vizinhos, sendo destinada, para cada um dos dois critérios, a metade da verba total destinada ao ICMS Ecológico.

A Lei Complementar nº 59 foi regulamentada pelo Decreto Estadual nº 974, de 9 de dezembro de 1991, e definiu os critérios técnicos quanto ao rateio dos 5% entre os beneficiados do Fundo de Participação Municipal (FPM), no ICMS, com destaque para a inclusão explícita de índices de qualidade das áreas de preservação para critério de recebimento do ICMS Ecológico.

O primeiro estado a seguir a iniciativa paranaense foi São Paulo, através da aprovação da Lei Complementar Estadual nº 8.510, de 29 de

dezembro de 1993, estabelecendo que 0,5% dos recursos do FPM devem ser destinados aos municípios que possuem unidades de conservação e outros 0,5% àqueles que possuem reservatórios de água destinados à geração de energia elétrica. O modelo paulista difere do paranaense em dois aspectos básicos: considera como critério de recebimento do ICMS Ecológico somente as unidades de conservação criadas e geridas sob a responsabilidade do estado e não inclui qualquer processo de avaliação qualitativa das unidades de conservação.

O terceiro estado a colocar o referido dispositivo ambiental em prática foi Minas Gerais, através da Lei Complementar Estadual nº 12.040/95, também conhecida como "Lei Robin Hood"⁶. O modelo mineiro traz como principal inovação a introdução dos sistemas de tratamento e disposição de lixo e dos sistemas de tratamento de esgotos sanitários como critério de recebimento do ICMS Ecológico. Outra novidade refere-se ao grau de implementação, em que os percentuais de repasse de acordo com critérios ambientais aumentam gradualmente ano a ano.

O Estado de Rondônia implantou o ICMS Ecológico por unidades de conservação e outras áreas especialmente protegidas através da Lei Complementar Estadual nº 147/96. A novidade do modelo rondoniense refere-se à redução do repasse ambiental considerado aos municípios cujas unidades de conservação sofrerem invasões ou outros tipos de agressões objetivas.

Já o Estado do Amapá aprovou o ICMS Ecológico através da Lei Estadual nº 322, de 23 de dezembro de 1996, que, a exemplo de Minas Gerais, promoveu uma ampla reforma nos critérios de repasse aos municípios do ICMS.

O Estado do Rio Grande do Sul criou o seu ICMS Ecológico por unidades de conservação em 1997, através da Lei Estadual nº 11.038. Neste estado, a operacionalização do dispositivo em questão foi facilitada pela regulamentação do Sistema Estadual de Unidades de Conservação.

A aprovação do ICMS Ecológico no Estado do Mato Grosso do Sul ocorreu no ano de 1994, embora sua regulamentação só viesse a ser concretizada pela Lei Complementar Estadual nº 2.193/00. Uma peculiaridade do modelo do estado em questão é a possibilidade de modificação dos índices ambientais durante o exercício civil.

Embora calcado atualmente somente em critérios quantitativos, o modelo mato-grossense do sul prevê a inclusão, numa etapa posterior, de critérios qualitativos.

Seguindo os mesmos passos do estado vizinho, Mato Grosso do Sul, que prevê numa etapa inicial a abordagem de critérios somente quantitativos para depois incluir aspectos qualitativos das unidades de conservação, Mato Grosso implementou o seu ICMS Ecológico através da Lei Complementar nº 73, de 7 de dezembro de 2000. A lei adota os mesmos procedimentos utilizados no Estado do Paraná – com exceção dos critérios qualitativos – para os cálculos dos percentuais a que os municípios têm direito, diferindo apenas nas terminologias utilizadas. O Decreto Estadual nº 2.758, de 16 de julho de 2001, apresenta conceitos e procedimentos técnico-administrativos visando ao cumprimento da lei, além de reforçar a necessidade da qualificação das unidades de conservação, da criação e organização do Cadastro Estadual de Unidades de Conservação, da definição dos procedimentos de cálculos e da democratização das informações referentes aos índices.

No Estado de Pernambuco, o ICMS Ecológico, também conhecido como "ICMS Socioambiental", foi aprovado pela Lei Estadual nº 11.899, de 21 de dezembro de 2000. Tal dispositivo destina 12% do FPM no estado para aspectos socioambientais a partir de 2003. Destes aspectos, 1% destinar-se-á aos municípios que possuem unidades de conservação e 5% àqueles detentores de unidades de compostagem ou aterro sanitário controlado. Apesar de a lei definir que os critérios para rateio do ICMS devam ser implementados em sua grande maioria a partir de 2003, o Decreto Estadual nº 23.473 prevê a implementação quase que na totalidade do ICMS Socioambiental a partir de 2002, tendo como ano de apuração 2001.

O Estado de Tocantins aprovou o ICMS Ecológico através da Lei Estadual nº 1.323 de 4 de abril de 2002, complementado pelo decreto Estadual nº 1.626, de 26 de dezembro de 2002. Como critério de rateio desse repasse estatal, considera-se 3,5% para unidades de conservação, 3,5% para coleta e destinação final do lixo, esgoto e disponibilidade de água potável e 6% para controle de queimadas, combate a incêndi-

os, conservação e manejo do solo. Este último aspecto representa uma novidade trazida pelo modelo tocantinense, já que os outros estados não consideraram tal fator.

No Rio de Janeiro, a proposta de lei para o ICMS Ecológico propõe, como critério de recebimento de tal repasse, unidades de conservação e de saneamento ambiental.

Em Santa Catarina, tramita na Assembléia Legislativa uma proposta de implantação do ICMS

Ecológico defendida pelo Conselho Estadual do Meio Ambiente (CONSEMA), que engloba como critérios de recebimento do dispositivo ambiental, unidades de conservação e sistemas de tratamento de lixo, esgoto e água potável.

Sintetizando esta seção, a Tabela 1 apresenta os 17 estados brasileiros com ICMS Ecológico implementado ou com projetos de implementação, com seus respectivos percentuais para repasse dos recursos financeiros oriundos do FPM.

TABELA 1: ESTADOS BRASILEIROS QUE POSSUEM ICMS ECOLÓGICO IMPLEMENTADO OU EM FASE DE IMPLEMENTAÇÃO, SEGUNDO CRITÉRIOS E PERCENTUAIS PARA O REPASSE DE RECURSOS FINANCEIRO ORIUNDOS DO FPM.

ESTADO	CRITÉRIOS		
	Unidades de Conservação, Terras Indígenas e Outras Áreas Especialmente Protegidas.	Coleta e Destinação Final do Lixo, Esgoto e Disponibilidade de Água Potável	Controle de Queimadas, combate a Incêndios, conservação e Manejo do Solo
Paraná	5,0	.	.
São Paulo	0,5	.	.
Minas Gerais	0,5	0,5	.
Rondônia	5,0	.	.
Amapá	1,4	.	.
Rio Grande do Sul	7,0	.	.
Mato Grosso do Sul	5,0	.	.
Mato Grosso	5,0	2,0	.
Pernambuco	1,0	5,0	.
Tocantins	3,5	3,5	6,0
Ceará	0,625	1,875	.
Rio de Janeiro	5,0	.	.
Santa Catarina	1,25	3,75	.

Fonte: Loureiro (2002).

Notas: (1) Santa Catarina apresenta seis propostas alternativas, sendo que os critérios e os percentuais constantes na tabela dizem respeito a uma proposta de consenso liderada pelo CONSEMA.

3. Os aspectos positivos e os deficiências do ICMS Ecológico

3.1 Aspectos positivos do ICMS Ecológico

Como aspectos positivos, o instrumento do ICMS Ecológico tem proporcionado resultados de significativa importância, tais como: a facilidade de implementação técnica; o aumento da superfície de áreas protegidas; a evolução na qualidade das unidades de conservação; o reforço da capacidade financeira dos municípios; e a abrangência de aspectos ambientais que podem ser considerados pela Lei.

O primeiro aspecto positivo acima mencionado está relacionado ao fato de o ICMS Ecológico ser um instrumento econômico de simples implementação e perfeitamente adaptado à estrutura institucional e legal vigente no país, sem aumentar a carga tributária.

Outro aspecto positivo relacionado ao instrumento de política pública ICMS Ecológico diz respeito ao aumento da superfície de áreas protegidas. Conforme Loureiro (2004), no Estado do Paraná houve uma evolução de 159,77% no aumento de superfície das áreas protegidas, o que pode ser observado na Tabela 2.

TABELA 2: EVOLUÇÃO DA SUPERFÍCIE DAS UNIDADES DE CONSERVAÇÃO E OUTRAS ÁREAS ESPECIALMENTE PROTEGIDAS, NO ESTADO DO PARANÁ, ATÉ 1991 E DE 1992 ATÉ 2001 (EM HECTARES) REGISTRADAS E PASSÍVEIS DE OFERECER CRÉDITO DO ICMS ECOLÓGICO AOS RESPECTIVOS MUNICÍPIOS.

NÍVEL DE GESTÃO	Até 1991	De 1992 a 2001	EVOLUÇÃO (%)
Federal	584.622,98	694.186,26	18,74
Estadual	118.163,59	964.554,92	716,28
Municipal	8.485,50	226.674,89	2.462,60
Terras indígenas	81.500,74	83.245,44	2,14
RPPN federal	0,0	1.706,13	.
RPPN estadual	0,0	33.154,72	.
Faxinais	0,0	18.927,11	.
Áreas de Preservação Permanente	0,0	17.107,69	.
Reserva Legal	0,0	16.697,73	.
Sítios Especiais	0,0	1.101,56	.
Outras Florestas de conexão	0,0	3.245,62	.
TOTAL	794.763,81	2.064.594,07	159,77

FONTES: Loureiro (2004). Nota: As Áreas de Preservação Permanente, as Reservas Legais, os Sítios Especiais e as Outras Florestas de conexão, só são consideradas no entorno das Unidades de Conservação de uso indireto, através da realização de procedimentos técnicos e administrativos especiais.

O que pode ser observado e interpretado, através dos dados acima, é que houve uma evolução na superfície das unidades de conservação e outras áreas especialmente protegidas. Isso representa um salto de qualidade na conservação da biodiversidade e é de conhecimento a significativa importância que esta conservação exerce sobre a vida humana.

A qualidade e os instrumentos de gestão das unidades de conservação se constituem em um terceiro aspecto positivo da política. É de se destacar o caso dos Parques Estaduais no Estado do Paraná, onde se registra a evolução no escore médio da avaliação da qualidade da gestão. Conforme Loureiro (2004), a partir do ano 2000, a avaliação passou a ser realizada diretamente pelo gerente da unidade de conservação, que não representa apenas um interlocutor, mas o sujeito do processo. Isso pode representar um avanço nos procedimentos, uma vez que ele sente os problemas para a gestão da área de maneira mais forte, podendo ser mais rigoroso. A melhoria ocorre também sob a forma de apoio aos proprietários, buscando a efetivação da conservação.

Para o caso do Estado do Paraná, há que se destacar que a regulamentação introduziu a preocupação em premiar os municípios que se preocupam com a manutenção e melhoria da qualidade das áreas preservadas. Na fórmula de ra-

teio dos recursos arrecadados a título de ICMS Ecológico, considera-se o volume de água retirado para abastecimento dos municípios vizinhos e a qualidade da água. Nessa fórmula também são consideradas a dimensão e a preservação para os municípios que possuem Unidades de Conservação. Assim, cada município seria mais beneficiado no futuro, quanto mais investir em projetos que implicam melhoria das unidades de conservação ou da qualidade da água.

Nesse contexto, o compromisso deve estar presente em todos os campos: federal, estadual e municipal, via criação de parcerias, o que pode ser feito, por exemplo, entre Instituto Brasileiro do Meio Ambiente (IBAMA) e prefeituras, através de consórcios, de desenvolvimento de trabalhos junto aos proprietários para incentivá-los a criar áreas de preservação e unidades de conservação. Segundo o gerente da Floresta Nacional de Irati, citado por Loureiro (2004), "o ICMS Ecológico é extremamente importante para a prefeitura e para a Unidade de Conservação Fernandes Pinheiro, pois o IBAMA tem poucos funcionários e sem a ajuda da prefeitura não há como fazer a manutenção do viveiro e realizar outras atividades". O mesmo autor coloca que após a implantação do ICMS Ecológico, houve adoção de instrumentos de gestão ambiental por 77% dos municípios paranaenses que mantêm unidades de

conservação. Há casos, segundo ele, de municípios que investem em uma melhor alocação do lixo urbano, de modo a pouco afetar os mananciais de água e, assim, tornar a unidade de conservação mais qualitativa.

Então, o que pode ser interpretado sobre o ICMS Ecológico, especificamente no caso do Paraná, estado pioneiro, é que existe uma preocupação com as Unidades de Conservação, até porque são incluídos no seu rateio indicadores de qualidade.

Como um quarto aspecto positivo relacionado a esse instrumento, destaca-se o reforço da capacidade financeira dos municípios beneficiados, existindo alguns municípios que têm no ICMS Ecológico a sua principal fonte de renda. Esse repasse adicional de recursos fez com que certos municípios alterassem sua importância no *ranking* de repasse de ICMS.

O grande número de municípios beneficiados mostra que os recursos não se fixaram em poucas localidades e que o instrumento realmente apresenta incentivos econômicos fortes que levam municípios a investir no meio ambiente. De acordo com Leite (2001), o montante de recursos envolvido é significativo (em torno de R\$35,5 milhões por ano, no Brasil) e pode resultar num incremento substancial, principalmente para municípios pequenos, que têm pouca representatividade via VAF.

Destaca-se que é muito importante o estabelecimento de planos municipais de aplicação dos recursos recebidos pelo ICMS Ecológico e a não-acomodação com o quadro de arrecadação, para que a política dê certo.

O quinto aspecto positivo mencionado está relacionado com a abrangência dos aspectos ambientais pela Lei de ICMS Ecológico. O Estado de Minas Gerais sistematizou o ICMS Ecológico como um instrumento de política pública e introduziu, para receber parcela da quota parte do ICMS, além das unidades de conservação e preservação, sistema de tratamento ou disposição final de resíduos sólidos urbanos (lixo) e sistema de tratamento de esgoto sanitário. Nesse sentido, abre-se um leque de aspectos ambientais de preservação, controle e recuperação que podem ser considerados no rateio do ICMS Ecológico.

O consorciamento e a cooperação entre municípios vizinhos para resolverem problemas de lixo vêm sendo estimulados pelo ICMS Ecológico, assim como a implantação de aterros sanitários. Isso mostra que a Lei beneficia os que limpam o meio ambiente, sejam eles municípios grandes ou pequenos, ricos ou pobres, mostrando que as soluções ambientalmente saudáveis são um objetivo a ser alcançado com a participação de todos os responsáveis.

Observa-se que os aspectos ambientais contemplados pela Lei de ICMS Ecológico de Minas Gerais são mais abrangentes que os do Estado do Paraná e a experiência é exitosa. Porém há que se introduzir cálculos dos índices de qualidade, o que proporciona ao estado a chance de obter resultados melhores no uso dos recursos naturais.

Além desses pontos mencionados, podem ser citados outros como: a democratização do debate sobre as unidades de conservação, a geração de trabalho e renda e a justiça fiscal pela conservação.

A política é vantajosa também no sentido de que o sucesso da experiência em um estado serve como exemplo para outros estados.

3.2 - Deficiências do ICMS Ecológico

Conforme mostrado na subseção anterior, o ICMS Ecológico vem se apresentando como um instrumento de política ambiental capaz de incentivar a preservação e manutenção do meio ambiente via compensação financeira aos municípios. Entretanto, sua implementação e metodologia de cálculo ainda apresentam várias deficiências.

O primeiro grande problema do ICMS Ecológico reside no fato de sua dotação no ICMS do estado ser fixa. Dessa forma, à medida que cada vez mais municípios procurarem criar e/ou ampliar áreas consideradas para efeito de recebimento do repasse estatal, menor será a parcela de recursos destinada a cada um deles. Cria-se assim um paradoxo, pois quanto mais o ICMS Ecológico funciona no sentido de aumentar a preservação ambiental, menos ele se torna atrativo para os municípios. Portanto, nos seus termos atuais, este instrumento configura-se mais como um mecanismo transitório do que definitivo de manutenção do meio ambiente.

Uma solução de curto prazo possível para tal deficiência seria flexibilizar a vinculação do repasse do ICMS aos municípios, já que atualmente, fora os $\frac{3}{4}$ (três quartos) que por lei devem ser distribuídos obrigatoriamente pelo critério do VAF de cada município, o restante é matéria de legislação própria de cada estado.

Uma segunda limitação encontra-se no fato de tal instrumento depender da vontade política dos governantes de cada estado, a qual nem sempre ocorre, já que preservar o meio ambiente sempre implica um custo de oportunidade positivo na forma de utilização da área protegida para fins econômicos.

Em terceiro lugar, o ICMS Ecológico apresenta falhas, que variam de estado para estado, na forma pela qual é calculada a parcela referente a cada município protetor. Em Bacha e Shikida (1999), destacam-se os problemas do método de cálculo para o Estado de São Paulo, o qual apresenta três deficiências básicas: i) são incluídas na definição da parcela destinada a cada município paulista critérios não relacionados com a preservação das unidades de conservação, como a receita de impostos *per capita* e o VAF referente a cada município; ii) exclui-se as RPPN e as unidades de conservação federais localizadas dentro do estado, considerando-se apenas as estaduais; e iii) a fórmula de cálculo não inclui explicitamente nenhum indicador qualitativo da preservação das unidades de conservação. Já em Minas Gerais, embora haja um índice explícito de qualidade das unidades de conservação, esse não tem sido efetivamente calculado.

Como forma de melhorar as deficiências de cálculo do ICMS Ecológico, Loureiro (2002) sugere:

Melhorar os procedimentos da avaliação da qualidade das unidades de conservação, aprofundando os métodos e estruturando conjuntos de variáveis específicas por unidades de conservação, originadas de seus planos de manejo.

Uma quarta limitação do ICMS Ecológico alicerça-se no fato de que a maioria dos estados que implementaram efetivamente o referido dispositivo, consideram, para efeito de recebimento do repasse estatal por parte das prefeituras, somente as unidades de conservação, esquecendo-se de que os sistemas de tratamento ou disposição dos resíduos sólidos e sistemas de tratamento de esgotos sanitário são fundamentais para

a conservação dos recursos naturais e preservação do meio ambiente. O estado pioneiro na inclusão do saneamento ambiental, como uma das condições de recebimento de ICMS Ecológico, foi Minas Gerais, seguido por Mato Grosso, Pernambuco e Tocantins.

Uma quinta deficiência se resume à alocação dos recursos recebidos a título de ICMS Ecológico. Como não há nenhuma obrigatoriedade de que os recursos do ICMS Ecológico repassados aos municípios sejam aplicados diretamente na proteção do meio ambiente, tal subsídio pode reforçar a capacidade financeira das prefeituras, sem que isso se consubstancie na criação de novas áreas de conservação ou na melhoria das já existentes. A grande maioria dos municípios beneficiados não destina nem a metade da verba para as questões ambientais. A título de exemplo, podem-se citar os casos das cidades paulistas de Ubatuba e Caraguatatuba, que foram respectivamente, primeira e segunda maiores beneficiárias do ICMS Ecológico de 2002 no Litoral Norte do estado.

Segundo Moura (2004), Ubatuba investiu somente 11,14% (R\$156 mil) na Secretaria Municipal de Meio Ambiente, do total de R\$1,4 milhão dos recursos recebidos em virtude do ICMS Ecológico. Já Caraguatatuba, destinou 46% (R\$ 460 mil) para o meio ambiente, do total da verba de R\$ 1 milhão repassada pelo estado. Em virtude desse desvio de recursos para outros fins que não o meio ambiente, surge a necessidade de se vincular uma parcela do subsídio arrecadado a novos investimentos em áreas de proteção. Dessa forma, e levando-se em conta no cálculo do ICMS Ecológico, conforme já sugerido anteriormente, índices explícitos de qualidade dos recursos naturais considerados, os municípios seriam obrigados a manter as áreas de preservação em nível de qualidade adequada, ao invés de somente criá-las, pois, do contrário, poderiam ver diminuída, a sua participação no repasse estatal.

Como uma sexta deficiência está a redução da participação no ICMS total daqueles municípios cuja participação em tal repasse estatal deve-se fundamentalmente ao seu VAF. Isto porque conforme dito anteriormente, $\frac{1}{4}$ de tal subsídio é matéria de legislação própria de cada estado, podendo ser essa parcela também distribuída de acordo com o VAF. Dessa forma, quanto mais

recursos forem destinados para o ICMS Ecológico, menos recursos adicionais serão alocados de acordo com o VAF, o que, de certa forma, seria um desestímulo à atividade econômica.

Uma forma de evitar tal impacto é a estratégia adotada pelo Estado de Minas Gerais, que prevê que possíveis aumentos percentuais referentes ao ICMS Ecológico ocorram gradualmente ano a ano. Embora tais aumentos reduzam os recursos adicionais destinados ao VAF, eles são fundamentais para manter a atratividade do ICMS Ecológico para os municípios protetores, à medida que o número desses últimos aumenta. De qualquer forma, é importante destacar que qualquer política de preservação ambiental, não sendo o ICMS Ecológico exceção, implica custos econômicos que acabam por ser justificados pela necessidade de se preservar o meio ambiente, sem o qual, não só qualquer atividade econômica, mas a própria vida humana torna-se inviável.

Por fim, como uma limitação de caráter estratégico, destaca-se a ausência no critério do ICMS Ecológico, de um plano para a conservação da biodiversidade a partir de incentivos ligados à criação de unidades de conservação em áreas fundamentais para determinados ecossistemas. Uma proposta viável nesse sentido seria vincular aumentos no repasse de tal recurso a essas áreas, como por exemplo, considerá-las como um fator adicional no cálculo de índices explícitos de qualidade. Uma alternativa sugerida por Loureiro (2002) seria forçar a criação dessas áreas através de leis que vinculassem o repasse do ICMS Ecológico à existência das mesmas.

4. Conclusão

A política do ICMS Ecológico representa uma iniciativa que pode ser adotada por qualquer estado brasileiro, pois o perfil da distribuição do ICMS nesses últimos permite que isso seja realizado.

Posto que o ICMS Ecológico é um instrumento de política pública de conservação do meio ambiente, destaca-se que tem contribuído para o aumento da superfície de áreas de conservação, aumentando, dessa forma, a conservação da biodiversidade. Nesse sentido, a partir de sua institucionalização, houve também melhorias na qualidade das unidades de conservação e dos

recursos considerados para recebimento do subsídio estatal, através da adoção de instrumentos de gestão ambiental e de investimentos infra-estruturais.

Outro ponto a destacar do ICMS Ecológico é que o sucesso da experiência em um estado serve como exemplo aos demais, como é caso de Minas Gerais que, introduzindo aspectos como unidades de tratamento de esgoto e lixo, foi seguido por Mato Grosso, Pernambuco e Tocantins.

Embora o referido instrumento apresente aspectos positivos, há que se considerar que algumas deficiências são encontradas, sendo a principal o fato da dotação do ICMS Ecológico no ICMS do estado ser fixa. Tal fato cria um paradoxo, pois à medida que cada vez mais municípios procurarem investir na preservação de recursos ambientais considerados para efeito de recebimento do repasse estatal, menor será a parcela de recursos destinada a cada um deles, tornando esse subsídio cada vez menos atrativo. Portanto, o ICMS Ecológico configura-se mais como um mecanismo transitório e complementar de manutenção do meio ambiente, devendo figurar junto a outros instrumentos de proteção ambiental, do que um instrumento definitivo e isolado.

Cabe ressaltar que o paradoxo citado é um fenômeno de longo prazo e, considerando que atualmente os recursos destinados ao ICMS Ecológico variam de estado para estado, sendo 13% do FPM em Tocantins a maior porcentagem praticada, há ainda um espaço de tempo considerável para que o referido repasse deixe de ser atrativo para os municípios. Dessa forma, o ICMS Ecológico tende a configurar-se como um instrumento capaz de aumentar a preservação ambiental ainda por um longo período de tempo.

5. Referências bibliográficas

- BACHA, C. J. C.; SHIKIDA, P. F. A. Experiências brasileiras na implementação do ICMS ecológico. *Agronegócio e Desenvolvimento Regional*. Cascavel: EDUNIOESTE, 1999. 207 p.
- BRASIL. Congresso. *Constituição da República Federativa do Brasil*. Brasília, 1988. 193p.
- ICMS Ecológico – Paraná. *Banco de Experiências*, Paraná, 2001. Disponível em: <http://www.bsi.com.br/unilivre/centro/experiencias/140.html>. Acesso em: set. 2004.
- LEITE, Fábio. *Tomando a proteção da biodiversidade possível: o ICMS Ecológico*. Disponível em: <http://www.conhecerparaconservar.org>. Acesso em: set. 2004.

LOUREIRO, Wilson. *Contribuição do ICMS Ecológico à Conservação da Biodiversidade no Estado do Paraná*. 2002. 210 f. Tese (Doutorado em Engenharia Florestal) - Curso de Pós-graduação em Engenharia Florestal - Universidade Federal do Paraná, Curitiba, 2002.

LOUREIRO, Wilson. ICMS Ecológico: incentivo econômico à conservação da biodiversidade (uma experiência exitosa no Brasil). *Revista de Administração Municipal*, Rio de Janeiro, v.44, n.221, p. 49-60, abr./dez. 1997.

LOUREIRO, Wilson. *O ICMS Ecológico na biodiversidade*. Tese de Mestrado. Disponível em: <http://www.floresta.ufpr.br/pos-graduação>. Acesso em: set. 2004.

MOURA, Flávia. Meio ambiente recebe menos da metade do ICMS Ecológico. *ValeParaibano*, Ubatuba, 27 abr. 2003. Disponível em: <http://www.valeparaibano.com.br/2003/04/27/sjc/flavi1.html>. Acesso em: set. 2004.

SCHETTINO, L.F. e GONÇALVES, F.C. *Florestas e reflorestamento: Informações básicas ao meio rural*. Vitória: [s.n.], 2002. 172p.

6. Notas

⁵ É a diferença entre o valor das notas fiscais de saída de produtos e serviços e o valor das notas fiscais de entrada de produtos e serviços.

⁶ A referida lei dispõe sobre a distribuição do ICMS do estado mineiro entre os municípios e prevê uma cota de repasse em função de critérios ambientais, na qual se enquadra o ICMS Ecológico.

Abstract

Ecological ICMS (Services and Merchandise Circulation Tax), operating on the principle of *protector-recipient*, has been a promising alternative *tool* to help composing the necessary instruments for the execution of policies regarding biodiversity conservation, in particular for the creation, establishment and management of conservation units. The question that outstands on this public policy instrument has been: Is it really effective and to what extent? Therefore, the objective of this work was to analyze the efficiencies and deficiencies of this public policy instrument, in order to have a vision of the results obtained with its implementation. Knowing the positive and negative aspects, it could be established the importance and the effectiveness of Ecological ICMS as a governmental public policy to promote improvements on environmental quality among the municipal districts. As positive aspects, Ecological ICMS has been providing results of significant importance, such as: technical implementation easiness; increase on protected areas dimension; improved financial capacity of municipal districts; and, inclusion of environmental aspects that could be considered by this Public Law. This environmental policy instrument also presents deficiencies, mainly because the endowment of Ecological ICMS in the State's ICMS is fixed. Such fact creates a paradox, because as more and more municipal districts try to invest in environmental resources preservation, the portion of financial resources destined to each one of them will be less, turning that subsidy less and less attractive.

Keywords: Ecological ICMS, environment, public policy.

