

ICMS ECOLÓGICO, A OPORTUNIDADE DO FINANCIAMENTO DA GESTÃO AMBIENTAL MUNICIPAL NO BRASIL

Wilson Loureiro¹

O ICMS Ecológico é um mecanismo que possibilita aos municípios acessarem recursos financeiros do ICMS, Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços, a partir da definição, em leis estaduais, de critérios ambientais para a repartição de parte da “quota-parte” que os municípios têm direito de receber como transferências constitucionais.

Esta oportunidade aproveita, o disposto no inciso II, do artigo 158 da Constituição Federal, que define poder os Estados legislar sobre até ¼ do percentual a que os municípios têm direito de receber do ICMS, a saber:

“Artigo 158 (da CF) Pertencem aos municípios:

IV - vinte e cinco por cento do produto da arrecadação do imposto do Estado sobre operações relativas à circulação de mercadoria 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.”

O Paraná foi o primeiro Estado brasileiro a utilizar este dispositivo com a aprovação de legislação em 1991, outros doze² estados aprovaram legislação conforme descrito na Tabela 1.

¹ Engenheiro Agrônomo do Instituto Ambiental do Paraná, Mestre e Doutor em Economia e Política Pública Florestal pela Universidade Federal do Paraná e Coordenador do ICMS Ecológico no IAP. Email: wilson@loureiro.bio.br

Tabela 1 – Estados que possuem legislação sobre o ICMS Ecológico, ano de criação, critérios ambientais, percentuais repassados em março de 2008.

| 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 ⁽³⁾ | 2004 | 20 | - | 21.466.200,00 |
| Rio de Janeiro ⁽⁴⁾ | 2007 | 1,125 | 1,375 | 92.531.087,50 |
| Goiás ⁽⁵⁾ | 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 RS, o critério é território multiplicado por três onde houver áreas protegidas; ⁽²⁾ Embora aprovado em 2004, apenas em 2007 o Acre esta regulamentando o ICMS Ecológico; ⁽³⁾ Lei aprovada com início da vigência a partir de 2009. e, ⁽⁴⁾ Aprovado Emenda Constitucional sobre o ICMS Ecológico, em fase elaboração da Lei a ser enviada para Assembléia Legislativa pelo Poder Executivo.

A Tabela 1 traz ainda informações sobre os percentuais utilizados, em relação ao critério biodiversidade (Unidades de conservação, terras indígenas, comunidades tradicionais, conexão de fragmentos vegetais, recuperação de áreas degradadas), adotado por todos os Estados, bem como os valores estimados³ do quanto é repassado aos municípios globalmente, considerando dados do total arrecadado no ano de 2006.

Outros temas ambientais também estão contidos nas legislações tais como: coleta, processamento e destinação adequada do lixo, conservação do patrimônio histórico, conservação dos mananciais de abastecimento, conservação dos solos, controle de queimadas e combate a incêndios florestais e organização de sistemas municipais de meio Ambiente.

² O Estado do Acre esta com legislação aprovada em fase de regulamentação, Rio de Janeiro tem legislação aprovada que deverá iniciar vigência a partir de 2009 e o Goiás aprovou emenda constitucional criando o ICMS Ecológico, em fase de regulamentação legislativa

³ , exceto nos casos dos Estados do Acre, Rio de Janeiro e Goiás, cujos recursos ainda não estão sendo enviados aos municípios, considerando que o ICMS Ecológico, em diferentes fases.

Outros Estados estão debatendo o ICMS Ecológico que em alguns estados ganham o nome de ICMS Verde, ICMS Sócio-ambiental.

Nestes Estados vários outros critérios ambientais estão em discussão. Entre os Estados que estão travando este debate estão:

- a) Alagoas – tem proposta em formatação junto a Grupo de Trabalho organizado no seio do Estado, com participação da sociedade civil;
- b) Amazonas – possui minuta de anteprojeto de Lei preparado pela Secretaria de Estado do Meio Ambiente, em debate, necessitando de tramitação interna, especialmente por apoio da Secretaria de Estado da Fazenda;
- c) Bahia - possui proposta de legislação preparada pelo CRA, em conjunto com outras instituições do Estado, mas necessita de apoio para ser levada adiante;
- d) Ceará – tem proposta de legislação em debate, com indicativo da Assembléia legislativa para aprovação da mesma, é um Estado que poderia dar uma das maiores contribuições a modernização da gestão ambiental brasileira caso incorporasse critérios já em utilização pelo Programa Selo Município Verde no ICMS Ecológico;
- e) Espírito Santo - tem proposta em tramitação interna na administração do Estado, que trata fortemente da conservação da biodiversidade, recuperação de áreas degradadas, comunidades tradicionais, entre outros critérios, tem empenho da Secretaria de Estado do Meio Ambiente para aprovação da Lei;
- f) Pará – já debateu anteprojeto de Lei e tem organizado discussão sobre o assunto, estando em mobilização para o debate de novo anteprojeto de Lei que considere como critério, entre outros o “desmatamento evitado”;
- g) Paraíba – debates incipientes, porém já existente junto ao órgão oficial do meio ambiente, incluindo Seminários realizados;

- h) Santa Catarina – tem proposta em debate, necessitando de apoio político no Estado, em especial de ajustes junto às lideranças municipalistas e,
- i) Sergipe – debates liderados pela UFS, através de Programa de formação de pós-graduação que inclui linha de pesquisa na gestão ambiental.

Em relação aos demais estados, as informações são incipientes, havendo, no entanto pequenas mobilizações.

A Aliança para a Mata Atlântica (SOS mata Atlântica e Conservação Internacional) e a The Nature Conservancy - TNC, no âmbito do bioma da Mata Atlântica esta empreendendo esforços junto aos estados visando a criação ou consolidação do ICMS Ecológico.

Em relação aos outros Estados, a TNC tem levado esforço também no mesmo sentido. Todos estes esforços tem tido apoio da ABEMA, Associação Brasileira das Entidades Estaduais de Meio Ambiente que tem incentivado e apoiado os Estados na modernização dos instrumentos de gestão.

Estes recursos definidos na forma de percentuais são repassados ao município, em geral semanalmente, em função da arrecadação realizada e devem ser utilizados pelos municípios de acordo com o que dispuser sua legislação sobre orçamento e programas de ação, mas especialmente na composição de suas despesas no que tange a gestão ambiental.

As últimas legislações sobre o ICMS Ecológico, mais modernas estão dispondo de que para ter acesso a tais recursos os municípios necessitam ter, como pré-requisito estrutura adequada gestão ambiental local, na realidade uma demanda da sociedade que não vê justificativa em que um município receba recursos em função de critérios ambientais e não dê tratamento adequado à gestão ambiental no município. Aliás, o ICMS Ecológico tem sido um grande aliado do gestor ambiental local, que vê no momento em que entra o recurso no município a oportunidade do financiamento das demandas de sua pasta de trabalho, por isto é recomendável que não seja enviado recursos financeiros por este critério aos municípios que não possuam no mínimo instrumentos locais, tais como:

- a) Conselho Municipal de Meio Ambiente;
- b) Fundo Municipal de Meio Ambiente;
- c) Organização executiva mínima essencial para adequada gestão ambiental, além,
- d) Dos outros instrumentos que forem julgados essenciais, caso a caso.

Recomenda-se ainda que haja um processo de planejamento local com vistas a gestão ambiental, que tenha ilação com os demais instrumentos tais como o Plano Diretor, Agenda 21 Local, iniciativas da comunidade, enfim, as ações devem ter complementaridade, visando a otimização e efetivação das ações.

Na prática a melhor forma de se oportunizar o acesso a recursos do ICMS Ecológico é potencializar sua vocação, qual seja: a arrecadação do ICMS Ecológico pelo município, se dá a partir da “*definição de objetos ou processos ambientais*”, o que por si só justifica a alocação do todo ou parte do mesmo nas ações ambientais locais via atividade desenvolvidas pelo Órgão Ambiental Local, até em função do procedimento de cálculo do percentual adotado, que em alguns Estados, como o Paraná, cria uma espécie de “*circulo virtuoso*”, ou seja, quanto melhor avaliado o objeto ou o processo de ambiental, mais o municípios recebem, por exemplo: digamos que exista num município uma unidade de conservação, o município recebe os recursos financeiros em função de sua superfície, mas também e especialmente em função do nível da qualidade da sua conservação, portanto, quanto mais conservada estiver a área, considerando um conjunto de critérios, em geral definidos pelo Plano de manejo, mais dinheiro entrará no caixa municipal, portanto, vale a pena o município apoiar a melhoria da conservação seja ela municipal, estadual, federal. Por este mecanismo, o município pode ter um Parque Municipal que tem um andar de florestas e, vários andares de dinheiro, depende sempre da qualidade da sua conservação.

Esta regra se adapta a qualquer outro critério, os Estados que não possuem este tratamento ao ICMS Ecológico deveriam adotá-lo com urgência, pois estão perdendo tempo em utilizar todo o potencial do mecanismo.

A parceria na gestão ambiental a partir do ICMS Ecológico também é fundamental e pode se dar em vários domínios, entre órgãos municipais, com outros entes federados, e especialmente junto a Sociedade Civil, pois basta para isto a articulação de convênios entre o Poder Executivo Municipal e entidades jurídicas sem fins lucrativos.

Um dos exemplos é a experiência que vem sendo desenvolvida no Estado do Paraná, em relação aos proprietários de RPPN – Reservas Particulares do Patrimônio Natural – RPPN, que são unidades de conservação passíveis de contribuir na melhoria da performance financeira do município, estratégia que operacionaliza o tal “*circulo virtuoso*” já qualificado, qual seja, “*quanto mais o município apóia a conservação da RPPN, mais esta melhora, mais o proprietário fica satisfeito e mais dinheiro o município arrecada*”, uma corrente pro ativa em que todos ganham.

A consecução das ações municipais de apoio à conservação da biodiversidade nas RPPN, guarda cuidados e prevê zelo pelo dinheiro público e, é feito com apoio e orientação do Tribunal de Contas do Estado. No caso paranaense e segue os seguintes passos:

- a) deve haver tratativas “*entre o Município e o proprietário da RPPN, diretamente ou através de seus representantes, com a interveniência*” do Órgão Ambiental do Estado, IAP;
- b) deve haver “*aprovação de Lei Municipal estabelecendo as bases do apoio à conservação da biodiversidade nas reservas privadas, em especial as RPPN*”;
- c) deve ser feito “*convênio entre o Município e 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 realizado “*prestação de Contas dos recursos recebidos e*”;
- f) realizado “*Auditoria técnica*”.

Para se credenciar as entidades do terceiro setor, que intermediar a negociação, deverá 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 oriundos da negociação deverão ser todo aplicado na unidade de conservação.

Esta experiência pode e deve ser replicada, aprimorada e pode ensinar a que sejam realizados outros tipo de parcerias, que dêem conta da gestão ambiental.

O ICMS Ecológico não é um instrumento que tem fim em si mesmo, mas é um meio para que se chegue a determinados fins e, embora possa por si só contribuir para a solução de determinados problemas ambientais, deve, sempre que possível ser utilizado em articulação com outras ferramentas, especialmente potencializando as políticas públicas ambientais já em andamento no Estado.

Talvez um dos melhores argumentos em favor do ICMS Ecológico seja seu custo, que é zero, pois não se trata de um tributo novo, de mais uma retirada do bolso do contribuinte, mas da definição da forma pela forma de como será distribuído e gasto pelos municípios.