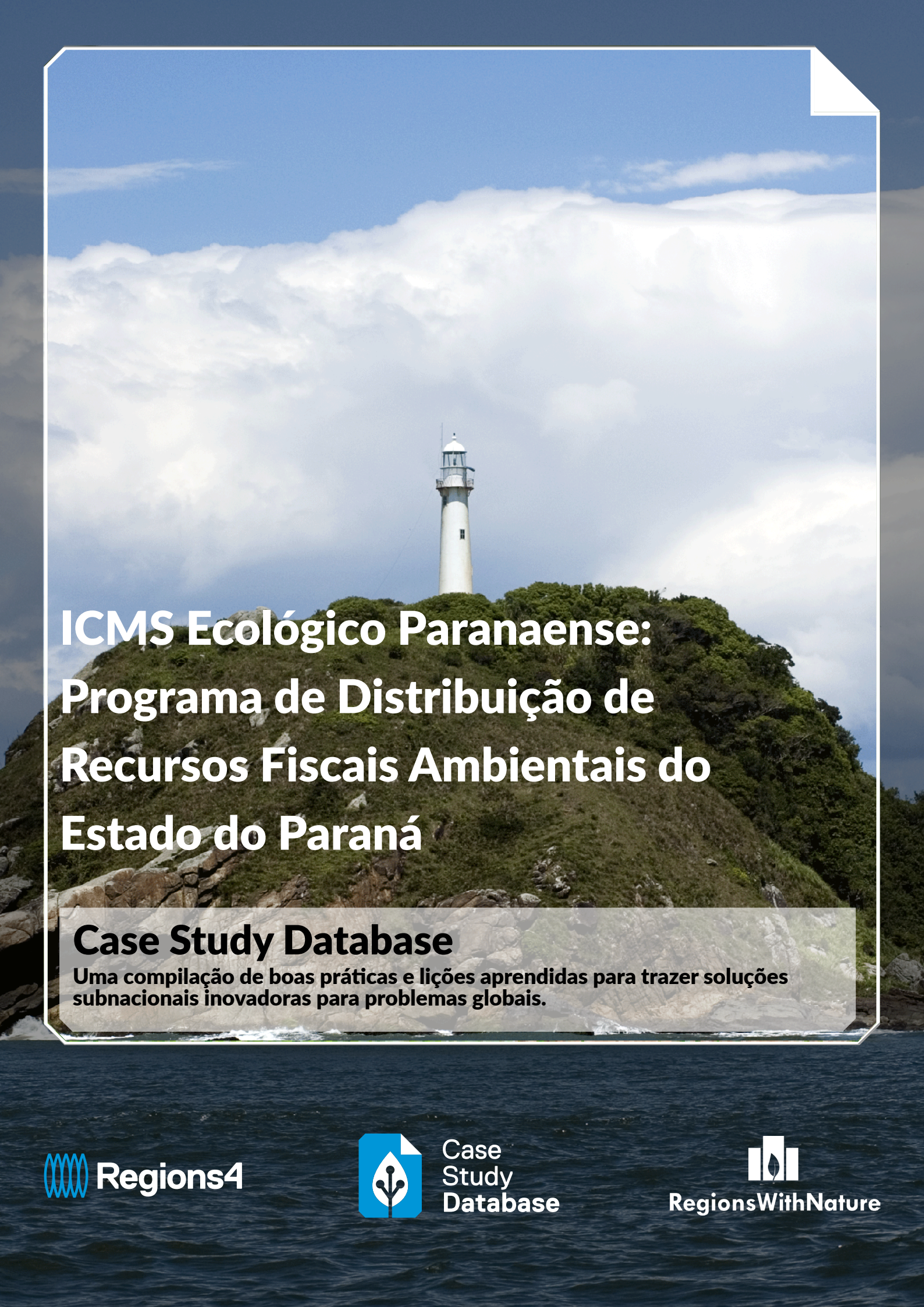

ICMS Ecológico Paranaense: Programa de Distribuição de Recursos Fiscais Ambientais do Estado do Paraná

Case Study Database

Uma compilação de boas práticas e lições aprendidas para trazer soluções subnacionais inovadoras para problemas globais.

Regions4

Case Study Database

RegionsWithNature

Introdução

Os Pagamentos por Serviços Ambientais (PSA) são cada vez mais reconhecidos como um mecanismo fundamental para promover a conservação ambiental. Os PSA incentivam indivíduos e comunidades a proteger os ecossistemas, combater a perda de biodiversidade, garantir água limpa e mitigar as mudanças climáticas. O programa pioneiro do Paraná, o "ICMS Ecológico", é um exemplo de inovação em PSA, demonstrando seu papel fundamental na harmonização do desenvolvimento econômico e da preservação ambiental. O ICMS Ecológico é um exemplo de colaboração entre os níveis de governo local e regional e oferece percepções valiosas sobre como distribuir recursos de forma eficaz e, ao mesmo tempo, beneficiar as unidades de conservação e o abastecimento de água na região.

Autor

Instituto Água e Terra - IAT

Everton Souza - Diretor Presidente
Diretoria do Patrimônio Natural - DIPAN

Rafael Andreguetto - Diretor
Gerência de Biodiversidade - GEBD

Patricia Calderari - Gerente
Divisão de Incentivos para Conservação - DIC

Caroline Gaspar, Hillana Siqueira, Mariane Veiga, Natália Corrêa, and Walquíria Biscaia.

Resumo

O ICMS Ecológico foi criado no Paraná em 1991 como um mecanismo de distribuição de recursos derivados de um tipo de receita tributária (ICMS) para os municípios. Essa distribuição é determinada por critérios predefinidos relacionados à conservação e proteção ambiental.

Mais especificamente, seu principal objetivo é compensar os municípios que abrigam unidades de conservação e/ou mananciais que abastacem cidades vizinhas, conforme os critérios estabelecidos legalmente. Portanto, o financiamento recebido por cada município por meio do ICMS Ecológico está diretamente vinculado ao seu compromisso e esforço na conservação desses ativos ambientais vitais.

Essa iniciativa tem como objetivo estimular o incremento de área protegidas e a melhora na gestão do patrimônio natural no Paraná.

Informações chaves

Localização
Paraná, Brasil

Áreas de foco
Pagamento por serviços ambientais;
Unidades de conservação;
Restauração de ecossistemas;
Governança multinível;
Gestão de mananciais.

Fundado em
1991

Investimento
O Estado do Paraná, por meio do programa ICMS Ecológico, repassa cerca de 500 milhões de reais por ano aos municípios paranaenses. (OBS: não há investimento direto no programa, apenas dados de valores repassados).

Metas de Biodiversidade de Aichi abordadas
Metas 1, 3, 11 e 14

Metas de Desenvolvimento Sustentável abordadas
ODS 6, 11 e 13.

Metas do Quadro Global de Biodiversidade Kunming-Montreal abordadas
Metas 2, 3, 11, 14, 19 e 21

Regions4

Case Study Database

RegionsWithNature

SUMÁRIO

Antecedentes e contexto 4

Atividades e inovações chave 6

Impactos ambientais 12

Impactos socioeconômicos 14

Impacto nas políticas 15

Parcerias 18

Replicação e Aplicabilidade 19

Referências 21

Sobre Regions4 22

ANTECEDENTES E CONTEXTO

ENTENDENDO O ICMS: IMPOSTO SOBRE VALOR AGREGADO NO BRASIL

ICMS é a abreviação de "Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços". O ICMS é um dos impostos mais significativos do Brasil e a principal fonte de receita dos estados brasileiros. O ICMS não é recolhido pelo governo central, ao contrário de outros IVAs no mundo. Os estados (o nível intermediário de governo) têm autoridade para definir as alíquotas internas e são responsáveis pela arrecadação do ICMS, o que é um reflexo da autonomia fiscal desfrutada pelos governos subnacionais do Brasil (CEPAL, 2012).

O NASCIMENTO DO ICMS ECOLÓGICO

O ICMS Ecológico nasceu de esforços colaborativos entre municípios e o governo do estado do Paraná, com a Assembleia Legislativa atuando como mediadora.

Os municípios da região estavam enfrentando desafios econômicos devido às restrições de uso da terra causadas pela presença de fontes públicas de água e unidades de conservação em seus territórios. Enquanto isso, o governo buscava modernizar suas políticas ambientais. Assim, o ICMS Ecológico nasceu inicialmente com a finalidade de compensar esses municípios. No entanto, rapidamente evoluiu para um mecanismo de incentivo à conservação ambiental, tornando-se uma alternativa promissora para as políticas de conservação ambiental no Brasil (LOUREIRO, 2002).

ENFRENTANDO O DESAFIO DA DISTRIBUIÇÃO DE RECURSOS

De acordo com Loureiro (2002), o principal desafio entre os municípios e o governo estadual era a distribuição de recursos fiscais. A solução veio por meio da legislação nacional. A Constituição Federal determina a alocação de recursos das receitas tributárias correspondentes aos diferentes níveis de governo, incluindo os municípios. O inciso II do artigo 158 da Constituição Federal define que os estados (governos regionais) têm autoridade para legislar sobre até ¼ do percentual que os municípios têm direito a receber do ICMS. A cláusula foi reforçada pelo artigo 132 da Constituição Estadual.

Esses princípios constitucionais foram consolidados no Estado do Paraná por meio de outras leis estaduais (Leis Complementares Estaduais, incluindo a Lei nº 9.491/90 - posteriormente substituída pela Lei nº 249/22).

O ponto crucial foi a promulgação da Lei nº 59/91 (posteriormente substituída pela Lei nº 249/22), conhecida como Lei do ICMS Ecológico. Essa lei define que os recursos do ICMS Ecológico devem ser destinados aos municípios que possuem áreas ambientalmente protegidas ou são diretamente impactados por elas, bem como àqueles que abrigam fontes de abastecimento público de água. Os recursos a serem transferidos para os municípios são divididos de forma igualitária, sendo 50% alocados para projetos relacionados a unidades de conservação e 50% para projetos relacionados a mananciais de abastecimento público.

DEFINIÇÃO DE CRITÉRIOS DE UNIDADES DE CONSEVAÇÃO E DE MANANCIAIS DE ABASTECIMENTO

No programa ICMS Ecológico:

- "Unidades de Conservação" abrangem áreas de preservação ambiental, estações ecológicas, parques, reservas florestais, florestas e áreas de relevante interesse, estabelecidas por leis ou decretos federais, estaduais ou municipais, podendo ser de propriedade pública ou privada.
- Os municípios beneficiados pelo critério de "Mananciais de Abastecimento" são aqueles que têm em seus territórios parte ou a totalidade de mananciais que abastecem municípios vizinhos.

GESTÃO ADMINISTRATIVA

No Estado do Paraná a verificação dos dados e cálculos relacionados ao ICMS Ecológico é realizada pelo Instituto Água e Terra (antigo Instituto Ambiental do Paraná - IAP). A Diretoria do Patrimônio Natural (DIPAN) é responsável pelo componente relativo às unidades de conservação, enquanto a Diretoria de Saneamento Ambiental e Recursos Hídricos (DISAR) é responsável pelo componente de mananciais de abastecimento público.

"Com essa iniciativa, que foi evoluindo gradativamente, podemos fazer uma gestão mais ampla dos recursos naturais. É uma forma de dar uma resposta às ações que trazem benefícios para a biodiversidade e para os mananciais de abastecimento público do nosso Estado" destacou o diretor-presidente do IAT, Everton Souza

ATIVIDADES E INOVAÇÕES CHAVE

O ICMS ECOLÓGICO COMO UMA INICIATIVA PIONEIRA

Historicamente, a integração dos objetivos de conservação da biodiversidade nos mecanismos intergovernamentais de transferência fiscal tem sido uma iniciativa rara e inovadora. Somente o Brasil e, mais recentemente, Portugal implementaram essas iniciativas.

No contexto brasileiro, o estado do Paraná surgiu como um verdadeiro pioneiro nesse campo. Ele se destacou por introduzir abordagens inovadoras que não só utilizaram critérios ambientais para redistribuir o ICMS, mas também por incorporar a qualidade e a preservação das áreas protegidas como componentes fundamentais das regras que regem as transferências de recursos fiscais.

Essa abordagem inovadora significa uma mudança fundamental na política fiscal, em que a conservação ambiental e a proteção da biodiversidade não são apenas conceitos abstratos, mas critérios tangíveis e quantificáveis para a alocação de recursos.

A inclusão desses critérios não apenas estabelece um considerável precedente, mas também serve de inspiração para outras regiões que enfrentam o duplo desafio de sustentar o crescimento econômico e, ao mesmo tempo, proteger seu patrimônio natural. Os esforços pioneiros do Paraná demonstram o potencial dos instrumentos fiscais para promover mudanças significativas na política ambiental, oferecendo um modelo para a integração da conservação da biodiversidade nos mecanismos de transferência fiscal em escala global.

DISTRIBUIÇÃO FISCAL

Conforme mencionado na seção de contexto, de acordo com o Artigo 158, Inciso II, da Constituição Federal Brasileira, os estados (governos regionais) no Brasil têm autoridade para decidir como ***25% do ICMS, que corresponde aos municípios, é distribuído.*** Assim, do imposto arrecadado pelo Estado do Paraná, 75% ficam no estado e 25% são divididos entre os municípios. ***Desses 25%, o Estado destina 65% para o Valor Adicionado Fiscal - VAF, 10% para o Índice de Qualidade da Educação do Paraná - IQEP, 8% para a Produção Agropecuária, 6% para a População Rural, 5% para o ICMS Ecológico, 2% para as Propriedades Rurais, 2% para o Fator de Área e 2% para o Fator de Igualdade*** (Figura 1).

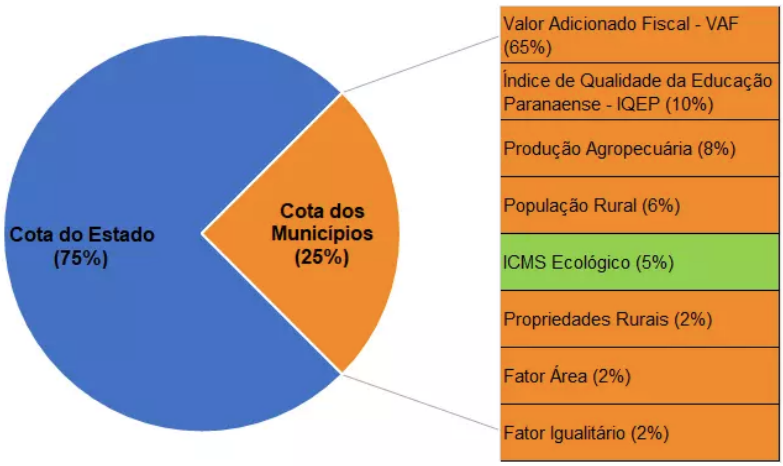

Figura 1. Distribuição do ICMS no Estado do Paraná. Gráfico extraído do site oficial do ICMS Ecológico do Paraná

Dos 5% do ICMS arrecadado destinados ao ICMS Ecológico, 2,5% são distribuídos aos municípios que tenham integrado em seu território Unidades de Conservação, Áreas de Terras Indígenas e Áreas Especiais de Uso Regulamentado (ARESUR) e 2,5% aos municípios que tenham em seu território manancial cuja água se destina ao abastecimento da população de outro município. No caso de municípios com sobreposição, entre unidades de conservação e áreas com mananciais de abastecimento, é considerado o critério de maior compensação financeira.

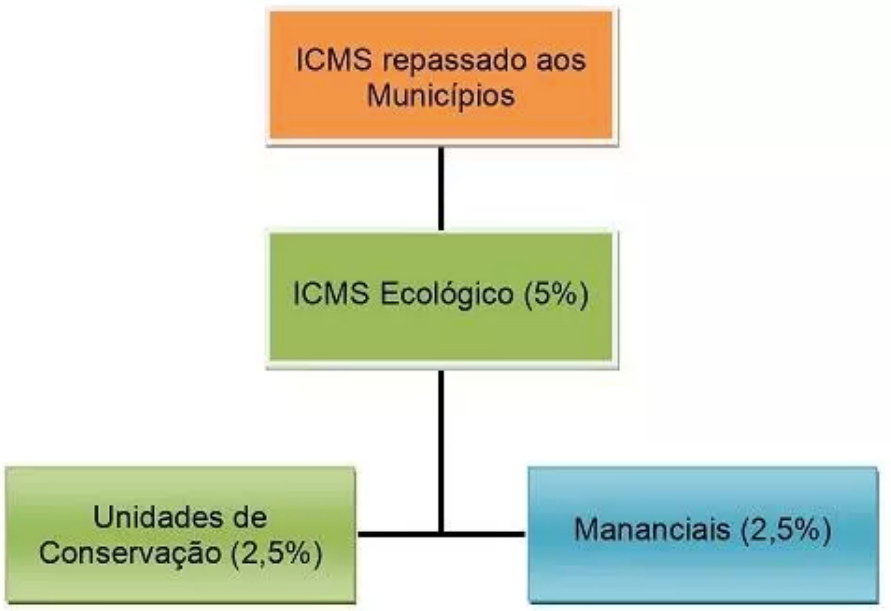

Figura 2. Percentuais de ICMS Ecológico destinados aos municípios para os dois tipos de recursos naturais. Gráfico extraído do site oficial do ICMS Ecológico do Paraná

OS PRINCÍPIOS DO ICMS ECOLÓGICO

A filosofia do ICMS Ecológico está pautada no Princípio do Protetor-Recebedor. Segundo Ribeiro (1998, p. 2), "Aqueles que limpam, recebem, aqueles que permanecem sujando o ambiente, perdem dinheiro para os que limpam. As municipalidades que não investem em saneamento não recebem o recurso: *trata-se do Princípio Poluidor-Não Recebedor. A gestão ambiental nos países em que existe abundância de recursos aplica a Princípio Usuário-Poluidor-Pagador, que ainda não é usual em países com escassez financeira. Em situações de pobreza, é preciso virar pelo avesso aquele conceito e aplicar os princípios Protetor-Recebedor e Não-Poluidor Recebedor, que fundamentam esse tipo de incentivo e mostram-se eficazes na realidade concreta de sociedades que precisam resolver as carências de infraestrutura de saneamento".*

AS FUNÇÕES DO ICMS ECOLÓGICO

Ao ICMS Ecológico são atribuídas duas funções primordiais: a compensatória e a incentivadora

A Função Compensatória beneficia os municípios que sofrem limitações quanto ao gerenciamento de seus territórios, em função da existência de Unidades de Conservação ou áreas com restrições de uso. Esses municípios geralmente recebem menos dinheiro quando da repartição feita pelo estado, pois normalmente têm menos atividades geradoras de arrecadação do ICMS (comércio, indústria e serviços).

A Função Incentivadora atua como incentivo aos municípios, despertando o interesse em criar ou ampliar áreas de conservação ou outros critérios relevantes para o ICMS Ecológico, inclusive quanto aos aspectos qualitativos (BENSUSAN, 2002).

CALENDÁRIO DE PRAZOS DO ICMS ECOLÓGICO

As transferências para os municípios são sempre feitas no ano seguinte ao ano em curso. Portanto, as Unidades de Conservação registradas no programa no ano de 2023 receberão os fundos no ano de 2024 e assim por diante. A cada ano, os dados de cada Unidade de Conservação no programa são atualizados, fazendo com que os valores transferidos flutuem, devido tanto ao status de conservação da área quanto ao valor do imposto arrecadado pelo Estado naquele ano.

O ICMS Ecológico segue o seguinte cronograma:

ATÉ 30 DE ABRIL

Os municípios devem registrar as novas Unidades de Conservação

Os técnicos dos escritórios regionais do Instituto Água e Terra (IAT) devem criar as Tábuas de Avaliações e enviá-las à Diretoria de Patrimônio Natural (DIPAN).

ATÉ 31 DE MAIO

Os técnicos dos escritórios regionais do IAT devem enviar o Roteiro da Vistoria Técnica Investigatória, um documento produzido pelos técnicos para relatar o estado e a qualidade identificados na inspeção das Unidades de Conservação.

ATÉ 15 DE JUNHO

A Divisão de Incentivos para a Conservação - DIC do IAT deve enviar os fatores ambientais provisórios[1] para a Secretaria de Estado do Desenvolvimento Sustentável - SEDEST publicar no Diário Oficial do Estado - DIOE.

1. Fatores ambientais referem-se à porcentagem dos recursos totais do ICMS Ecológico que cada município tem direito a receber, de acordo com as variáveis e fórmulas de cálculo indicadas na próxima subseção do estudo de caso.

Dentro dos 30 dias após a publicação dos fatores ambientais provisórios pela SEDEST, os municípios têm a oportunidade de requerer a impugnação dos fatores ambientais provisórios. A DIC possui até dia 15 de agosto para analisar, responder e enviar à SEDEST os fatores ambientais definitivos para a publicação no DIOE, caso tenha havido alteração nos fatores anteriormente publicados. Após a publicação dos fatores ambientais definitivos, não há mais a possibilidade de alteração nos índices ambientais, passando os Municípios a receber o repasse devido a partir de janeiro do ano subsequente.

VARIÁVEIS E FÓRMULAS DE CÁLCULO

Os fatores ambientais das Unidades de Conservação são calculados por meio de 5 (cinco) variáveis básicas: área do município, área da unidade, Fator de Conservação básico - FCb (valor definido na Portaria 263/1998), escore máximo (valor definido na Portaria 263/1998) e nota da Tábua de Avaliação. Com estas variáveis são calculados os coeficientes e estes são transformados em índices, para então, serem utilizados como base para a distribuição dos recursos do ICMS Ecológico por Unidades de Conservação (também chamado de ICMS Ecológico por Biodiversidade).

PROCESSO PARA UNIDADES DE CONSERVAÇÃO JÁ INSERIDAS NO ICMS ECOLÓGICO POR BIODIVERSIDADE

Anualmente a avaliação é feita por meio das Tábuas de Avaliação[2] onde são ponderadas as ações realizadas na Unidade de Conservação diante de aspectos pré definidos, como: planejamento e gestão, meio natural, meio socioeconômico, recursos organizacionais e ameaças e agressões. No final da avaliação, é gerada uma nota de 0 a 1, sendo esta a nota máxima.

As Tábuas de Avaliação são aplicadas por técnicos habilitados dos 21 (vinte e um) escritórios regionais do Instituto Água e Terra - IAT, onde os mesmos utilizam o software ArcGIS Survey123 para a aplicação das referidas tábuas.

INCLUSÃO DE NOVAS UNIDADES DE CONSERVAÇÃO NO ICMS ECOLÓGICO POR BIODIVERSIDADE

Paralelamente às avaliações das Unidades de Conservação já inseridas no ICMS Ecológico, são realizadas as análises das solicitações para as novas inclusões de Unidades de Conservação no programa. Após a análise e aprovação das documentações pertinentes e do georreferenciamento, a solicitação passa por uma Vistoria Técnica Investigatória da área de interesse para a averiguação da situação ambiental do local e se o mesmo possuir relevante interesse ecológico é inserido no Programa do ICMS Ecológico para a Biodiversidade.

2. Os modelos de Tabelas de Avaliação podem ser encontrados aqui, e as diretrizes desenvolvidas para preenchê-las corretamente podem ser encontradas aqui. Essas tabelas são revisadas periodicamente.

VALORES DAS TRANSFERÊNCIAS PARA CADA MUNICÍPIO

O Instituto Água e Terra - IAT mantêm em sua página uma ampla divulgação e total transparência dos dados calculados para que todos os interessados possam realizar consultas sobre os Fatores Ambientais. Os dados podem ser consultados por Município, por Unidade de Conservação, por Fatores Ambientais Definitivos, Fatores Ambientais Provisórios e o Memorial de Cálculo.

O IAT ainda disponibiliza em sua página uma consulta interativa às informações referentes ao ICMS Ecológico, através de um dashboard onde podem ser realizadas consultas refinadas por ano, municípios, modalidade, esfera da UC, grupo da UC, domínio da UC, categoria (UC/Manancial), UC/Manancial. Além disso, os interessados podem utilizar a ferramenta de simulação dos repasses de ICMS Ecológico por Biodiversidade que o Instituto Água e Terra disponibiliza em seu site para verificar uma previsão do valor do repasse (Figura 3).

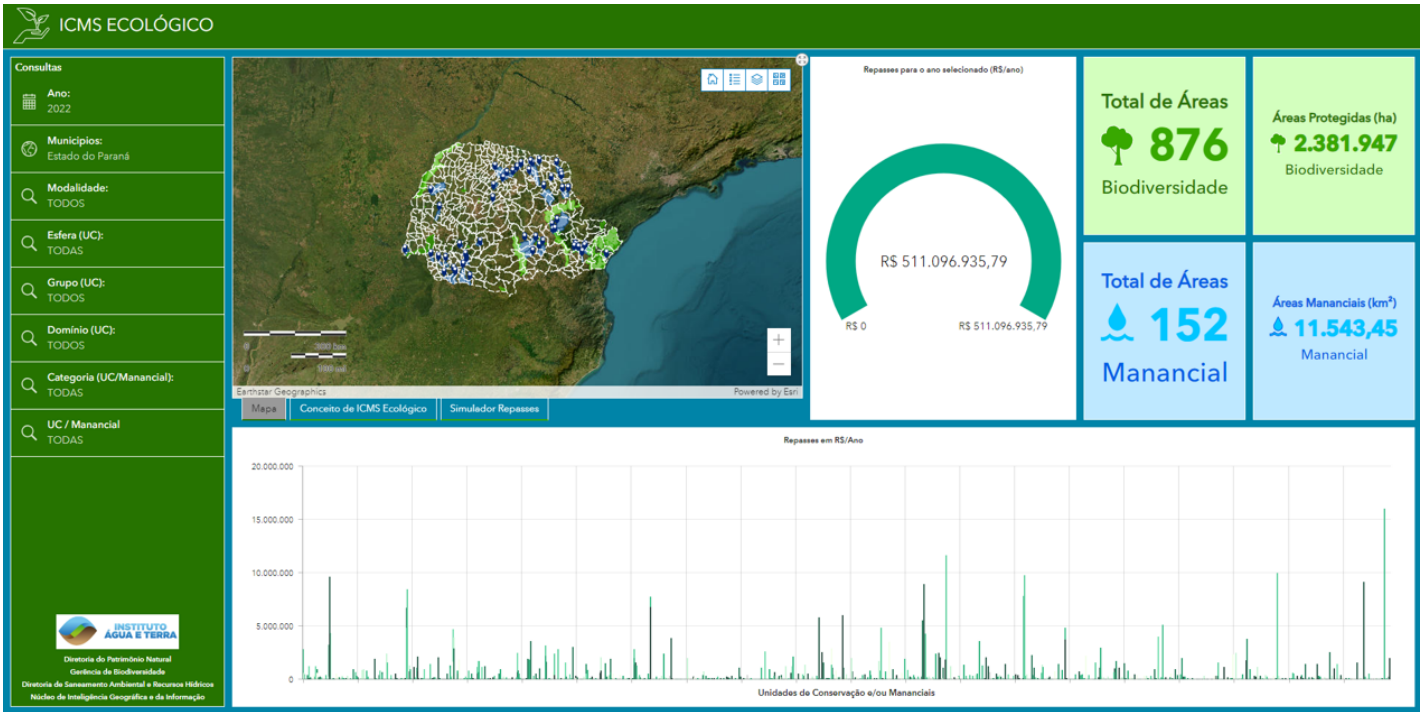

Figura 3. Dashboard na página do ICMS Ecológico que fornece informações sobre as Unidades de Conservação e mananciais de abastecimento nos municípios que recebem os recursos do ICMS Ecológico

Conforme mencionado, os valores anuais repassados aos municípios sofrem flutuações devido ao estado de conservação da Unidades de Conservação, bem como ao valor do imposto arrecadado pelo estado naquele ano.

LIÇÕES APRENDIDAS

Um dos desafios encontrados na gestão do ICMS Ecológico Paranaense é relacionado às dúvidas. Os municípios possuíam muitas dúvidas a respeito dos cálculos e dos repasses recebidos referente ao ICMS Ecológico, e procuravam as equipes responsáveis pelo projeto a procura de esclarecimento. As maiores dúvidas eram a respeito do valor recebido anualmente, e como melhorar este repasse. Fazer o atendimento individual de cada município participante do projeto demandava muito tempo por parte das equipes e, como forma de dar mais transparência aos dados e facilitar a gestão, foi desenvolvido um Dashboard de consulta interativa às informações referentes ao ICMS Ecológico. Este Dashborard é um simulador de repasses de ICMS Ecológico por Biodiversidade.

A ferramenta online apresenta valores reais repassados aos municípios desde 1991, informações de áreas contempladas pelo ICMS por biodiversidade e por manancial. Na lateral esquerda, é possível selecionar filtros dos anos de 2019, 2020 e 2021, por municípios, modalidade, esfera, grupo, domínio e categoria. O sistema conta, além de mapas com georreferenciamento e interatividade, com gráficos e informações, a respeito do número de áreas protegidas e dos mananciais de abastecimento.

Já o simulador de repasses de ICMS Ecológico, tem como objetivo auxiliar no planejamento e na implementação de novas áreas protegidas. Nele os gestores municipais podem simular o quanto essa nova UC irá receber anualmente, a partir da inserção dos dados do município, categoria de áreas protegidas e o tamanho da área protegida em hectare. O resultado do Valor de Repasse (R$/ano) é simulado com base em nota equivalente a 10%, 50% e 90% na Tábua de Avaliação (fator qualitativo da área protegida).

O dashboard e o simulador foram desenvolvidos utilizando a ferramenta ArcGis Survey 123, e com a base de dados do projeto. Estão disponíveis para consulta pública através do site https://www.iat.pr.gov.br/Pagina/ICMS-Ecologico-por-Biodiversidade .

Outro problema encontrado na gestão do programa ICMS Ecológico Paranaense era relacionado à gestão de dados das Unidades de Conservação. A maioria dos dados das unidades estavam em processos físicos e a tecnologia na época não permitia mapeamento tão preciso da localização e tamanho das áreas. Assim, com o objetivo de construir o banco de dados oficial do Sistema Estadual de Unidades de Conservação através do cadastramento das Unidades de Conservação (UC) de domínio público e privado, nas esferas municipal, estadual e federal localizadas no estado do Paraná, foi desenvolvido o Sistema CEUC. Representantes dos municípios se cadastram no sistema e inserem as informações sobre as Unidades de Conservação Municipais e também das Reservas Particulares do Patrimônio Natural (RPPNs). As informações das UCs Estaduais e Federais são inseridas pelo Instituto Água e Terra. Após isso o IAT faz análise e aprovação dos dados.

IMPACTOS AMBIENTAIS

Em 1991, quando o programa de ICMS Ecológico foi instituído, havia 8.485,50 hectares protegidos pelas Unidades de Conservação Municipais no Paraná. Já no ano de 2022, esse valor aumentou para 395.412,05 hectares.

No ano de 2022, o número total de Unidades de Conservação e Áreas Especialmente Protegidas no Estado do Paraná era de 680, somando uma área de 2.565.321,32 hectares, representando 12,87% do território estadual (Figura 4).

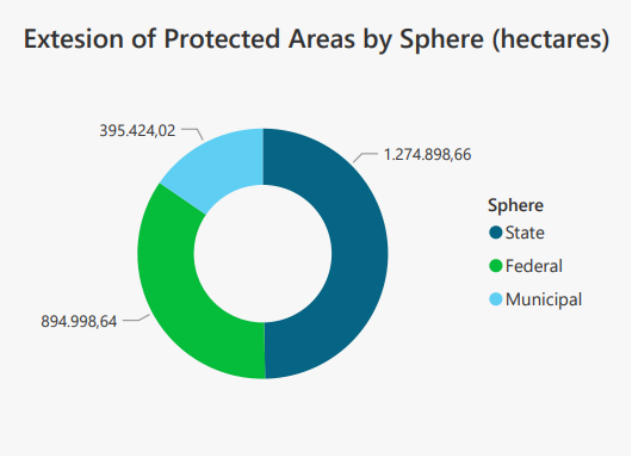

Figura 4. Gráficos que resumem a evolução das Unidades de Conservação no Paraná.

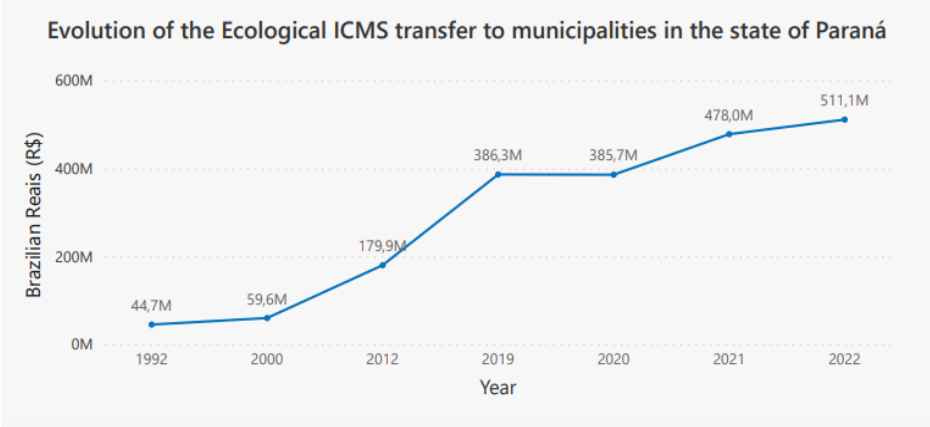

Figura 5. Gráficos resumindo a evolução da transferência do ICMS Ecológico para municípios no estado do Paraná.

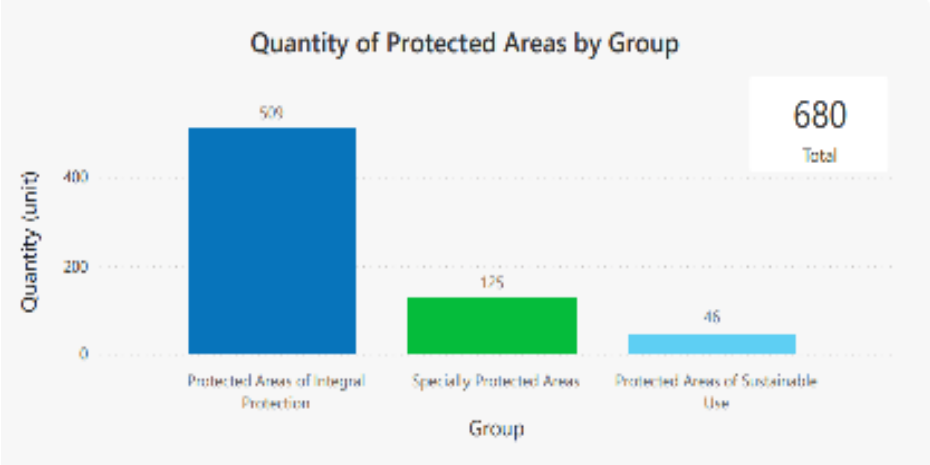

Figura 6. Gráficos indicando a quantidade de Áreas Protegidas por grupo.

As categorias de UCs Federais, Estaduais e Municipais, que se encontram cadastradas no ICMS Ecológico por Biodiversidade são: Área de Proteção Ambiental, Parque, Estação Ecológica, Área de Relevante Interesse Ecológico, Floresta, Monumento Natural, Reserva Biológica e Refúgio de Vida Silvestre (Figura 7).

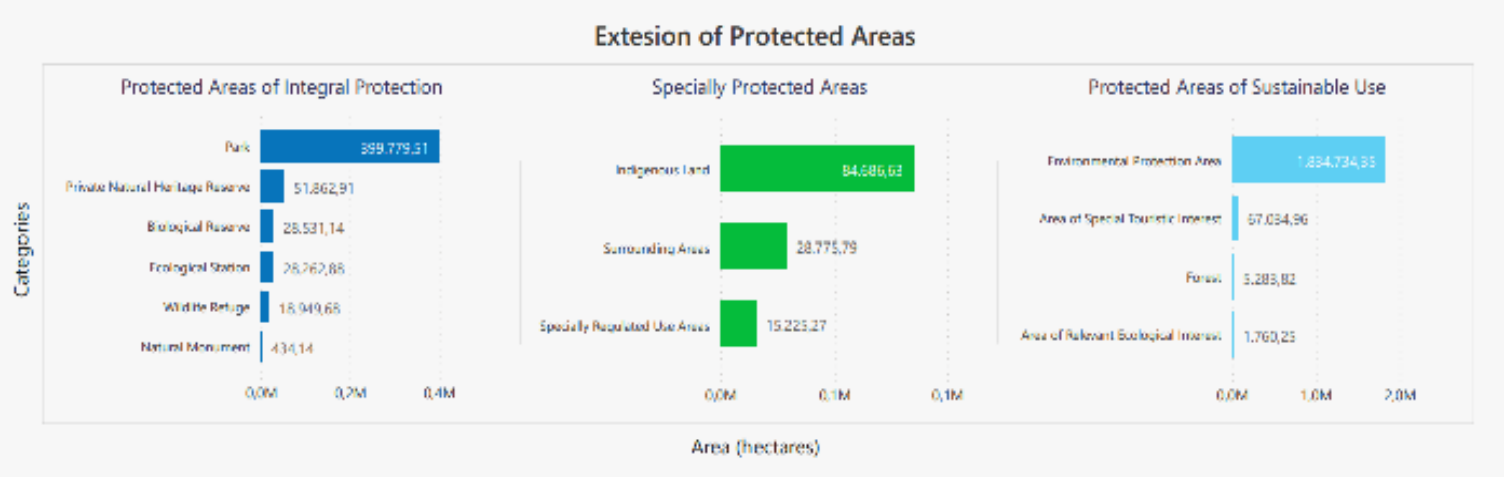

Figura 7. Gráficos resumindo a evolução das Áreas Protegidas no Paraná.

A Mata Atlântica é um dos biomas mais diversos do mundo. Entretanto, infelizmente, é também um dos mais devastados e ameaçados do planeta. Devido às suas características de alta biodiversidade e rápida perda de cobertura vegetal, a Mata Atlântica é considerada um hotspot de biodiversidade, sendo uma das 25 áreas globais de maior interesse em termos de conservação (GALINDO-LEAL; CÂMARA, 2005).

O ICMS Ecológico é uma ferramenta eficiente para proteger esse bioma, aumentando o número e a extensão das áreas protegidas e promovendo melhorias na preservação ambiental. Além de abranger as unidades de conservação, esse mecanismo possibilita a implementação de ações específicas em outras áreas protegidas, como terras indígenas, reservas florestais legais, matas ciliares, outras áreas de preservação permanente, sítios especiais, "faxinais"[3] e outras florestas que permitem a conexão entre fragmentos vegetais próximos às unidades de conservação. Uma das contribuições mais promissoras do ICMS Ecológico é a promoção da construção de corredores de biodiversidade, malhas ou mosaicos de conservação. Esses modelos de gestão visam conectar os fragmentos vegetais, criando condições propícias para a reprodução e recolonização da vida silvestre. Dessa forma, o ICMS Ecológico tem se mostrado uma importante ferramenta para estimular a conservação ambiental de forma mais abrangente e integrada (LOUREIRO, 2002).

3. Faxinais são comunidades tradicionais presentes no estado do Paraná que se caracterizam por: a) produção de animais em regime de pastoreio em terras de uso comum; b) produção agrícola familiar e policultura de subsistência para consumo e venda; c) extração florestal de baixo impacto combinada com conservação da biodiversidade; d) sua própria cultura, laços de solidariedade comunitária e preservação de suas tradições e práticas sociais (Lei dos Faxinais - Nº 15673 - 13/11/20).

A biodiversidade do Estado do Paraná é predominantemente representada pelas unidades de conservação. Essas áreas concentram as oportunidades para impulsionar o processo de conservação e proteção dos escassos remanescentes naturais, principalmente por meio do estabelecimento de conectividade entre os fragmentos preservados (LOUREIRO, 2002).

"Trazer essa pauta ao debate público é lembrar da importância de ferramentas e de instrumentos para a proteção do meio ambiente. O ICMS Ecológico é um programa que une qualidade de vida ao desenvolvimento econômico, social e ambiental. Esta é uma ferramenta que faz a diferença". - Rafael Andreguetto, Diretor de Patrimônio Natural

IMPACTOS SOCIOECONÔMICOS

Os primeiros repasses de ICMS Ecológico foram distribuídos no ano de 1992, totalizando R$ 44.709.977,06, beneficiando municípios que possuíam unidades de conservação e mananciais de abastecimento público. No ano de 2000, esse valor aumentou para R$ 59.618.264,49 (LOUREIRO, 2002).

Em 2021, o valor total repassado foi de R$ 477.985.067,96 e em 2022, esse valor chegou a R$ 511.096.935,80. De 1992 a 2022, o aumento percentual de repasse foi de 1043,14%. Esta variação demonstra o quão significativo e positivo pode ser este impacto financeiro nas receitas dos municípios, principalmente para aqueles que abrigam unidades de conservação e mananciais de abastecimento público.

No ano de 2022, as Unidades de Conservação Municipais foram responsáveis pela maior arrecadação de ICMS Ecológico por Biodiversidade, gerando um repasse de R$ 94.543.920,69, seguidas das UCs Federais (R$ 83.587.554,73) e UCs Estaduais (R$ 73.468.182,06). As Unidades de Conservação Municipais possuem um Fator de Conservação Básico maior do que as demais, por isto seus repasses são mais elevados, sendo esta uma maneira de incentivar a criação e gestão de UCs pelos municípios.

De acordo com Loureiro (2002), no período compreendido entre 1992 e 2000, ocorreu um acréscimo na participação do número de municípios contemplados pelo ICMS Ecológico no Paraná equivalente a 97%, aumentando de 112 para 221 a quantidade de municípios favorecidos por esse repasse desde a sua implantação (o estado é formado por 399 municípios). No ano de 2022 este número subiu para 270 municípios beneficiados.

No artigo elaborado por Nascimento et al. (2011), constatou-se que aproximadamente 29% do total de municípios do Paraná possuíam mais de 5,1% de sua receita de ICMS proveniente de critérios ecológicos. Desta forma, o fator ambiental se tornou a principal fonte de recursos para aproximadamente 116 municípios paraenses.

Ademais, o aumento no repasse de recursos é acompanhado pela participação ativa da comunidade, que se beneficia dos projetos de educação ambiental, recuperação de áreas degradadas e pesquisas conduzidas nas unidades de conservação. Do ano de 2021 até o presente momento (2023), foram desenvolvidas cerca de 113 pesquisas em Unidades de Conservação Estaduais no Paraná. São trabalhos diversos, relacionados à fauna, flora, hidrologia, geologia e muitos outros aspectos.

Dessa forma, os critérios qualitativos incorporados

no ICMS Ecológico desempenham um papel fundamental na promoção da sustentabilidade. Esses critérios têm como objetivo a preservação da biodiversidade e dos ecossistemas, bem como a integração harmoniosa entre o ser humano e a natureza, por meio do desenvolvimento de diversas formas de trabalho voluntário (NASCIMENTO et al., 2011).

Além disso, de acordo com o art. 167, inciso IV, da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, as receitas advindas do ICMS Ecológico podem ser aplicadas em diferentes segmentos, não havendo uma obrigatoriedade específica para destinação, permitindo ao município decidir em quais atividades o dinheiro será investido. Por isso, este benefício é tão importante para determinados municípios, sendo, por vezes, sua maior fonte de receita e contribuindo para investimentos em educação, saúde, infraestrutura, cultura e outros segmentos pertinentes.

Por fim, para maximizar a efetividade do ICMS Ecológico, é imprescindível que os gestores públicos estejam envolvidos e que haja um sólido programa institucional de longo prazo voltado à conservação da biodiversidade. Isso requer investimentos significativos em recursos humanos e financeiros, bem como um reforço na fiscalização. Esses elementos, combinados com a determinação política e o engajamento da sociedade, resultarão em avanços notáveis de caráter socioambiental. O ICMS Ecológico, como solução simplificada, desempenha um papel fundamental ao promover o aumento das áreas de preservação ambiental e possibilitar a criação de mecanismos para o aprimoramento da gestão ambiental. Com uma estratégia abrangente e o compromisso de todas as partes envolvidas, podem-se alcançar resultados positivos de largo alcance em prol da sustentabilidade e da proteção do meio ambiente (ROSSI; MARTINEZ; NOSSA, 2011).

IMPACTOS NAS POLÍTICAS

A implementação do ICMS Ecológico teve impactos políticos de amplo alcance, remodelando o cenário jurídico e regulatório na região para abordar a conservação ambiental e a distribuição de recursos fiscais.

Atualmente, duas estruturas regulatórias principais regem o ICMS Ecológico:

1 ***A Portaria IAP nº 263/98 padronizou os procedimentos relacionados à conformidade com o ICMS Ecológico para Biodiversidade:***

Estabelece, organiza e atualiza o Cadastro Estadual de Unidades de Conservação e Áreas Protegidas (CEUC);

Define conceitos, parâmetros e procedimentos para o cálculo dos Coeficientes de Conservação da Biodiversidade e dos Índices Ambientais dos Municípios por Unidades de Conservação;

Fixa procedimentos para publicação, democratização de informações, planejamento, gestão, avaliação e capacitação, normatizando o cumprimento das Leis Complementares Estadual nº 059/91 e nº 067/93.

2 ***A Portaria SUDERHSA 044/1996 estabelece conceitos, parâmetros, procedimentos e critérios técnicos para cálculo do fator ambiental relativo aos municípios contemplados pela existência de mananciais de abastecimento público, bem assim, institui o extrato municipal.***

Adicionalmente, as outras leis e normativas que regem o ICMS Ecológico são as seguintes:

Art. 158, Inciso IV, Constituição Federal:

- 25% do ICMS arrecadado pelos Estados serão repassados aos seus municípios;
- No máximo 25% distribuído conforme legislação estadual.

Lei Complementar Federal 63/1990:

Dispõe sobre critérios e prazos de crédito das parcelas do produto da arrecadação de impostos de competência dos Estados e de transferências por estes recebidos, pertencentes aos Municípios, e dá outras providências.

Lei Estadual 9.491/1990:

Estabelece critérios para fixação dos índices de participação dos municípios no produto da arrecadação do ICMS.

Lei Complementar Estadual nº 249/22:

Critérios ambientais para a distribuição de 5% da cota parte no ICMS paranaense; 50% para mananciais e 50% para unidades de conservação; Definição dos critérios específicos.

Decreto Estadual 974/1991:

Definição dos critérios técnicos de alocação dos recursos a que alude o art. 5º da Lei Complementar nº 59, de 01 de outubro de 1991.

Decreto Lei Complementar 67/1993:

Dá nova redação ao art. 2º da lei complementar nº 59 de 1 de outubro de 1991.

Decreto Estadual 2.124/1993:

Dispõe sobre a inclusão da alínea ao inciso II, do parágrafo 1º, do artigo 3º do Decreto nº 974, de 09 de dezembro de 1991 com a redação mencionada neste decreto.

Decreto Estadual 2.791/1996:

- Regulamenta a Lei 059/91 do ICMS Ecológico
- Critérios técnicos de distribuição à indicadores e fórmulas de cálculo

Lei Complementar 228/2020:

Altera dispositivo da Lei Complementar nº 59 de 1 de outubro de 1991.

Nota Informativa 01/2022:

Orientações quanto ao escopo de atuação dos órgãos estaduais e municipais no Programa ICMS Ecológico.

Decreto Estadual 4.262/1994:

Criação da categoria de manejo de unidade de conservação denominada reserva particular do patrimônio natural no território do Estado do Paraná.

Decreto Estadual 3.446/1997:

Cria no Estado do Paraná, as Áreas Especiais de Uso Regulamentado – ARESUR.

Decreto Estadual 1529/2007:

Dispõe sobre o Estatuto Estadual de Apoio à Conservação da Biodiversidade em Terras Privadas no Estado do Paraná, atualiza procedimentos para a criação de Reservas Particulares do Patrimônio Natural – RPPN – e dá outras providências.

Portaria IAP Nº 11/2012:

Estabelece conceitos para algumas categorias de manejo de unidades de conservação conforme estipulado pela Lei Federal nº 9958/2000.

Portaria IAT 231/2020:

Altera e revoga partes da redação da Portaria IAP 263/1998.

Portaria IAT 186/2022:

- Altera a Portaria IAP 263/1998;
- Exigência de Georreferenciamento e documentação;
- Sistema Eletrônico do CEUC;
- Revogação do limite de área para o cálculo dos repasses UCM;
- Revogação dos bônus de aquisição de áreas municipais.

Portaria IAT 204/2022:

Insere parágrafo único, no art. 1º da Portaria SUDERHSA nº 044/96.

Além disso, internacionalmente, o ICMS Ecológico contribui para os tratados e agendas globais de biodiversidade, como as Metas de Biodiversidade de Aichi (metas 1, 3, 11 e 14) e o Marco Global Kunming-Montreal da Diversidade Biológica (metas 2, 3, 11, 14, 19 e 21). Ela também contribui para os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (metas 6, 11 e 13).

PARCERIAS

O programa ICMS Ecológico funciona porque diferentes setores do IAT, escritórios regionais, secretarias estaduais e municípios, bem como entidades federais como a FUNAI e o ICMBio, trabalham juntos.

Instituto Água e Terra/Sede: Órgão responsável pela verificação dos dados e cálculos referentes ao ICMS Ecológico, sendo a Diretoria do Patrimônio Natural-DIPAN responsável pelo componente relativo às Unidades de Conservação e a Diretoria de Saneamento Ambiental e Recursos Hídricos- DISAR pelo componente dos mananciais de abastecimento. As principais atividades são:

- A instituição das regulamentações e definição dos parâmetros de cálculo;
- A gestão do cadastro de áreas protegidas e das outorgas do direito de uso para abastecimento público;
- Cálculo dos coeficientes de biodiversidade e de mananciais;
- Encaminhamento dos fatores ambientais para Secretaria de Estado do Desenvolvimento Sustentável e do Turismo - SEDEST e Secretaria de Estado da Fazenda – SEFA;
- Atendimento aos municípios quanto a orientações referentes a questões técnicas sobre ações para melhor aproveitamento ambiental e tributário do projeto;
- IAT/Sede tem autonomia para realizar auditorias, bem como para efetuar a aferição técnica das variáveis, parâmetros e coeficientes computáveis utilizados no cálculo.

Gerências Regionais/Núcleos Locais do Instituto Água e Terra: Os escritórios regionais do IAT se ocupam de:

- Aplicação da tábua de avaliação nas Unidades de Conservação;
- Vistoria de áreas submetidas para cadastro no ICMS Ecológico por biodiversidade e por mananciais;
- Vistoria técnica para reconhecimento de RPPNs Estaduais.

A Gerência Regional/Núcleo Local possui autonomia para a avaliação das áreas e para os pareceres técnicos que subsidiam os cadastros do ICMS Ecológico, que seguem os preceitos estabelecidos no SNUC e demais legislações pertinentes a unidades de conservação e mananciais de abastecimento público.

Concessionárias de Abastecimento Público: É dedicado à obtenção do direito de uso do manancial para abastecimento público.

FUNAI e ICMBio: É dedicado à gestão das áreas protegidas e fornecimento de dados bases para cálculo.

Municípios: Os municípios realizam as seguintes atividades:

- Manutenção e melhoria das áreas já cadastradas no ICMS Ecológico
- Criação de UCs Municipais
- Requerimento de cadastro de novas áreas no ICMS Ecológico
- Apoio à gestão de UCs Estaduais e Federais, Terras Indígenas e Faxinalenses.

Os municípios possuem autonomia para a realização de estudos, mapeamento e definição de áreas para a criação de UCs municipais.

REPLICAÇÃO E APLICABILIDADE

Para garantir a replicabilidade do projeto, é fundamental que o estado possua um mecanismo de transferências fiscais intergovernamentais, a partir do qual políticas públicas podem ser desenvolvidas para assegurar a conservação da biodiversidade, com critérios bem definidos.

No Brasil a Constituição Federal possui um dispositivo do Sistema Constitucional Tributário que permite ao Estado instituir tributos, inicialmente com o propósito primário de arrecadação, ou seja, para financiar as atividades governamentais. Essa é a chamada função fiscal dos tributos. Entretanto, a partir dessa base de arrecadação, é possível estabelecer mecanismos que promovam a transferência de recursos para a conservação da biodiversidade, desde que haja uma estrutura política e legal adequada para respaldar essa iniciativa.

O Paraná se notabilizou pelo pioneirismos na implantação do ICMS Ecológico, adotando os critérios de Unidades de conservação e mananciais de abastecimento.

O ineditismo da Lei do ICMS Ecológico na área do Meio Ambiente logrou reconhecimento internacional pela ONU (Organização das Nações Unidas), além de receber também o prêmio Henry Ford, por ser considerado um dos dez melhores projetos do mundo na área da ecologia.

Até o momento, foram identificados 16 estados brasileiros que fazem uso de critérios ambientais para distribuição dos recursos do ICMS entre os municípios (BRITO; MARQUES, 2017).

São Paulo foi o segundo a implementar o ICMS Ecológico, destinando 0,5% dos recursos financeiros aos municípios que possuem unidades de conservação e outros 0,5% aos municípios que possuem “reservatórios de água destinados à geração de energia elétrica” (Leis nº 9.146 de 09.03.95, nº 8.510 de 29.12.93 e nº 3.201 de 23.12.81).

Minas Gerais inclui, além dos critérios relativos a Unidades de Conservação, outros como tratamento ou disposição final do lixo ou de esgoto sanitário e patrimônio cultural. A maior inovação reside no nível progressivo de implementação, onde os percentuais aumentam gradualmente ao longo dos anos, minimizando os impactos nos municípios que anteriormente dependiam principalmente do valor adicionado fiscal como receita. Além disso, a distribuição do imposto leva em conta tanto aspectos quantitativos quanto qualitativos, conforme estabelecido pela Lei nº 13.803 de 27.12.00.

Em Rondônia, o critério utilizado exclusivamente é o das unidades de conservação e outros espaços especialmente protegidos. A legislação do estado se destaca ao impor uma redução do ICMS Ecológico aos municípios que enfrentam invasões, explorações ilegais ou outras agressões em suas unidades de conservação. O valor desse ICMS reduzido é repartido entre os municípios que estão em conformidade com a legislação ambiental do Estado, conforme estabelecido pelo Decreto nº 9.787 de 20.12.01, Lei Complementar nº 147 de 15.01.96 e Lei Complementar nº 115 de 14.06.94.

O ICMS Ecológico de Rondônia é notadamente caracterizado por ter um propósito mais compensatório do que em outros estados onde o instrumento foi implementado. Isso se deve ao fato de aproximadamente 30% da área total do estado ser considerada como área protegida, tornando a compensação ainda mais relevante para a conservação do meio ambiente na região.

O Amapá adota como critério único para a redistribuição do ICMS Ecológico entre os municípios, a existência de unidades de conservação. São analisados os critérios quantitativos e qualitativos, seguindo o modelo de cálculo do estado do Paraná (Lei nº 322 de 23.12.96).

A proposta de Pernambuco é considerada abrangente passando a ser chamada de "ICMS Socioambiental", por incluir tanto critérios ecológicos de rateio-destino de resíduos sólidos e unidades de conservação, quanto critérios sociais – saúde e educação (Decreto nº 25.574 de 25.06.03, Lei nº 12.206 de 20.05.02 e Lei nº 11.899 de 21.12.00).

No Tocantins os critérios são todos ligados à busca de soluções para problemas ambientais, tratando-se da conservação da biodiversidade, do apoio às nações indígenas, do controle de queimadas, da conservação da água, da disponibilização da água potável, do tratamento de esgoto, da coleta e destinação final de lixo, da estruturação de políticas municipais de meio ambiente e da dotação orçamentária para o atendimento a demandas ambientais da população local (Lei nº 1.323 de 04.04.02 e Decreto nº 1.666 de 26.12.02).

Instituído em 2007 pela Lei 5.100/2007, o ICMS-E no Rio de Janeiro prevê a distribuição de 2,5% aos municípios com base no critério de conservação ambiental. Esses recursos são repassados de forma sucessiva e progressiva, de acordo com o artigo 2º da mencionada Lei.

Assim, percebe-se que a Lei do ICMS Ecológico pode ser replicada de acordo com as características e necessidades de cada estado. Essas medidas incentivam a proteção do meio ambiente e a adoção de práticas sustentáveis, tornando o ICMS Ecológico uma ferramenta importante para promover a conservação da biodiversidade e estimular o cumprimento das legislações ambientais vigentes, é importante que as discussões do tema, envolve os mais diversos atores sociais para preservar o caráter participativo e democrático do instrumento.

Em todos os Estados que adotaram esse tipo de repasse houve aumentos consideráveis das unidades de preservação de seus territórios, assim como os Municípios aumentaram suas receitas e consequentemente contribuem para a preservação do meio ambiente.

Adaptado do texto "A Importância do ICMS Ecológico como Instrumento de Compensação Financeira na Aplicação do Princípio do Protetor-Recebedor", de Wilca et al., e do artigo "O Efeito do ICMS Ecológico nos Estados Brasileiros", de Bianca Celestino Santos e Rodolfo Santin Rodrigues.

REFERÊNCIAS

GALINDO-LEAL, C.; CÂMARA, I. G. Estado do hotspot Mata Atlântica: uma síntese. Em: GALINDO-LEAL, C.; CÂMARA, I. G. Mata Atlântica: biodiversidade, ameaças e perspectivas. Fundação SOS Mata Atlântica e Conservação Internacional, p. 3-12, 2005.

LOUREIRO, W. Contribuição do ICMS Ecológico à conservação da biodiversidade no Estado do Paraná. 189 f. Dissertação (Doutorado em Ciências Florestais, área de concentração: Economia e Política Florestal) - Universidade Federal do Paraná, Curitiba, 2002.

NASCIMENTO, V. M.; VAN BELLEN, H. M.; BORGERT, A.; NASCIMENTO, M. ICMS Ecológico: análise dos aspectos financeiros e de sustentabilidade nos municípios do Estado do Paraná. Revista Capital Científico, Guarapuava - PR, v. 9, n. 2, p. 71-82, 2011.

ROSSI, A.; MARTINEZ, A. L.; NOSSA, V. ICMS Ecológico sob enfoque da tributação verde como meio da sustentabilidade econômica e ecológica: experiência do Paraná. Revista de Gestão Social e Ambiental, São Paulo, v. 5, n. 3, p. 90-101, 2011.

BRITO, R. DE O.; MARQUES, C. F. Pagamento por Serviços Ambientais: Uma análise do ICMS Ecológico nos estados brasileiros. Planejamento e Políticas Públicas, Brasília, v. 49, p. 357–383, jul./dez. 2017.

PARA OBTER MAIS INFORMAÇÕES

Para obter mais informações sobre esse projeto, acesse https://www.iat.pr.gov.br/Pagina/ICMS-Ecologico-por-Biodiversidade

Você também pode entrar em contato conosco pelo e-mail info@regions4.org para marcar uma reunião informativa, solucionar dúvidas e obter suporte na implementação de projetos semelhantes.

Regions4

Case Study Database

Regions4 Sustainable Development

SOBRE

Regions4 (anteriormente conhecida como nrg4SD) é uma rede global que representa exclusivamente os governos regionais (estados, regiões e províncias) perante os processos da ONU, iniciativas da União Europeia e discussões globais nas áreas de mudança climática, biodiversidade e desenvolvimento sustentável. A Regions4 foi criada em 2002 na Cúpula Mundial de Joanesburgo e atualmente representa mais de 40 membros de 20 países em 4 continentes. Por meio de defesa, cooperação e capacitação, a Regions4 capacita os governos regionais a acelerar a ação global.

Para obter mais informações, acesse: www.regions4.org
@Regions4SD | #Regions4Biodiversity #RegionsVoice.

Chaussée d'Alsemberg 999, B-1180, Bruxelas, Bélgica

www.regions4.org

info@regions4.org

@Regions4SD

#Regions4Biodiversity #RegionsVoice