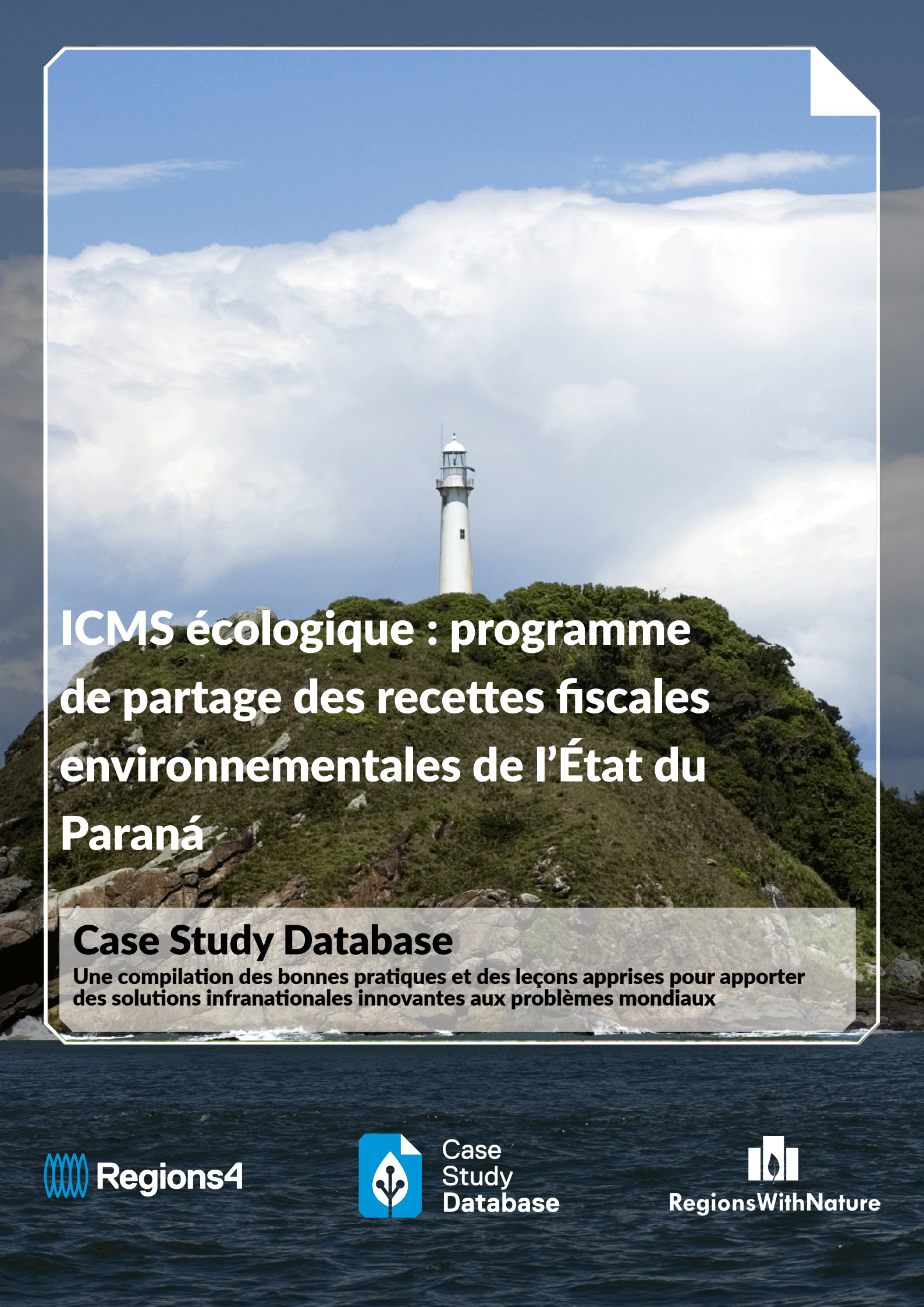




ICMS écologique : programme de partage des recettes fiscales environnementales de l'État du Paraná

Case Study Database

Une compilation des bonnes pratiques et des leçons apprises pour apporter
des solutions infranationales innovantes aux problèmes mondiaux

Introduction

Les paiements pour services environnementaux (PSE) sont de plus en plus reconnus comme un mécanisme clé pour promouvoir la conservation de l'environnement. Les PSE incitent les individus et les communautés à protéger les écosystèmes, à lutter contre la perte de biodiversité, à garantir une eau propre et à atténuer le changement climatique. Le programme pionnier « ICMS écologique » du Paraná est un phare de l'innovation en matière de PSE, démontrant son rôle essentiel dans l'harmonisation du développement économique avec la préservation de l'environnement. L'ICMS écologique est un exemple de collaboration entre les autorités locales et régionales et offre de précieuses indications sur la manière de distribuer efficacement les ressources tout en bénéficiant aux zones protégées et à l'approvisionnement en eau de la région.

Auteur

Instituto Água e Terra – IAT
Everton Souza – Directeur général

Direction du patrimoine naturel –
DIPAN
Rafael Andreguetto – Directeur

Gestion de la biodiversité – GEBD
Patricia Calderari – Responsable

Division des incitations à la
conservation – DIC
Caroline Gaspar, Hillana Siqueira,
Mariane Veiga, Natália Corrêa et
Walquíria Biscaia.

Résumé

L'« ICMS Ecológico » (ICMS écologique) a été créé dans le Paraná en 1991 en tant que mécanisme de distribution des ressources provenant d'un type de recettes fiscales (ICMS) aux municipalités. Cette répartition est déterminée par des critères prédéfinis liés à la conservation et à la protection de l'environnement.

Plus précisément, son objectif principal est de compenser les municipalités qui abritent des zones protégées et/ou servent de sources d'approvisionnement en eau pour les villes voisines, conformément aux critères établis par la loi. Par conséquent, le financement reçu par chaque municipalité dans le cadre de l'ICMS écologique est directement lié à son engagement et à ses efforts en matière de conservation de ces actifs environnementaux vitaux.

Cette initiative vise à encourager l'expansion des zones protégées et à renforcer la gestion durable des ressources naturelles dans le Paraná.

Informations clés

Localisation
Paraná, Brésil

Domaines d'intérêt
Paiement pour les services environnementaux;
Zones protégées;
Restauration des écosystèmes;
Gouvernance multiniveau;
Gestion de l'approvisionnement en eau.

Fondée en
1991

Investissement
L'État du Paraná, par le biais du programme de l'ICMS écologique, transfère environ 500 millions de réaux brésiliens par an aux municipalités du Paraná. (Remarque : il n'y a pas d'investissement direct dans le programme, seulement des données sur les montants transférés.)

Objectifs de Biodiversité d'Aichi
Objectifs 1, 3, 11 et 14.

Objectifs de Développement Durable
6 11 et 13.

Cibles du cadre mondial pour la biodiversité de Kunming-Montréal abordées
Cibles 2, 3, 11, 14, 19 et 21

TABLE DES MATIÈRES

Historique et contexte	4
Principales activités et innovations	6
Impacts environnementaux	12
Impacts socioéconomiques	14
Impacts sur les politiques	15
Partenariats	18
Reproductibilité et applicabilité	19
Références	21
À propos de Regions4	22

HISTORIQUE ET CONTEXTE

COMPRENDRE L'ICMS : TAXE SUR LA VALEUR AJOUTÉE AU BRÉSIL

ICMS est l'abréviation de «Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços», qui se traduit par «Taxe sur la circulation des biens et des services». L'ICMS est l'un des impôts les plus importants au Brésil et la principale source de revenus des États brésiliens. L'ICMS n'est pas collecté par le gouvernement central, contrairement à d'autres TVA dans le monde. Les États (le niveau intermédiaire de gouvernement) ont le pouvoir de fixer les taux internes et sont chargés de la collecte de l'ICMS, ce qui reflète l'autonomie fiscale dont jouissent les gouvernements infranationaux du Brésil (CEPALC, 2012).

NAISSANCE DE L'ICMS ÉCOLOGIQUE

L'ICMS écologique est né d'une collaboration entre les municipalités et le gouvernement de l'État du Paraná, l'Assemblée législative jouant le rôle de médiateur.

Les municipalités de la région étaient confrontées à des défis économiques en raison des restrictions d'utilisation des terres causées par la présence de sources d'eau publiques et de zones protégées sur leur territoire. Entre-temps, le gouvernement a cherché à moderniser ses politiques environnementales. C'est ainsi que l'ICMS écologique a vu le jour dans le but d'indemniser ces municipalités. Cependant, il a rapidement évolué vers un mécanisme visant à encourager la conservation de l'environnement, devenant ainsi une alternative prometteuse pour les politiques de conservation de l'environnement au Brésil (LOUREIRO, 2002).

RELEVER LE DÉFI DE L'ALLOCATION DES RESSOURCES

Selon Loureiro (2002), le principal problème entre les municipalités et le gouvernement de l'État était l'allocation des ressources financières. La solution est venue du cadre juridique national. La Constitution fédérale détermine l'allocation des ressources fiscales correspondant aux différents niveaux de gouvernement, y compris les municipalités. La clause II de l'article 158 de la Constitution fédérale stipule que les États (gouvernements régionaux) ont le pouvoir de légiférer sur un maximum de ¼ du pourcentage que les municipalités ont le droit de recevoir de l'ICMS. Cette clause a été reprise par l'article 132 de la Constitution de l'État brésilien.

Ces principes constitutionnels ont été renforcés dans l'État du Paraná par d'autres lois de l'État (lois complémentaires de l'État, y compris la loi n° 9 491/90 – remplacée ultérieurement par la loi n° 249/22).

Le moment décisif est notamment arrivé avec la promulgation de la loi n° 59/91 (remplacée ultérieurement par la loi n° 249/22), connue sous le nom de loi de l'ICMS écologique. Cette loi définit que les ressources de l'ICMS écologique doivent être allouées aux municipalités qui ont des zones protégées sur le plan environnemental ou qui sont directement touchées par celles-ci, ainsi qu'à celles qui abritent des sources d'approvisionnement public en eau. Les ressources à transférer aux municipalités sont réparties à parts égales, 50 % étant alloués à des projets liés aux zones protégées et 50 % à des projets liés aux sources d'approvisionnement en eau.

DÉFINIR LES ZONES PROTÉGÉES ET LES CRITÈRES D'APPROVISIONNEMENT EN EAU

Dans le cadre du programme de l'ICMS écologique:

- Les « zones protégées » englobent les zones de préservation de l'environnement, les stations écologiques, les parcs, les réserves forestières, les forêts et les zones d'intérêt pertinentes, établies par les lois ou décrets fédéraux, étatiques ou municipaux, et elles peuvent être de propriété publique ou privée.
- Les municipalités bénéficiant du « critère d'approvisionnement en eau » sont celles qui disposent sur leur territoire d'une partie ou de la totalité des sources d'eau qui alimentent les municipalités voisines.

SUPERVISION ADMINISTRATIVE

Dans l'État du Paraná, la vérification des données et des calculs liés à l'ICMS écologique est effectuée par l'Instituto Água e Terra (IAT), (anciennement l'Institut environnemental du Paraná – IAP). Sa direction du patrimoine naturel (DIPAN) est responsable du volet relatif aux zones protégées, tandis que la direction de l'assainissement de l'environnement et des ressources en eau (DISAR) est responsable du volet relatif aux sources publiques d'approvisionnement en eau.

« Grâce à cette initiative, qui a évolué progressivement, nous pouvons mener une gestion plus large des ressources naturelles. C'est une façon d'apporter une réponse aux actions qui génèrent des bénéfices à la biodiversité et aux sources d'approvisionnement publiques de notre État », a souligné le directeur général de l'IAT, Everton Souza.



PRINCIPALES ACTIVITÉS ET INNOVATIONS

L'ICMS ÉCOLOGIQUE, UNE INITIATIVE PIONNIÈRE

Historiquement, l'intégration des objectifs de conservation de la biodiversité dans les mécanismes intergouvernementaux de transfert fiscal a constitué une entreprise rare et innovante. Seuls le Brésil et, plus récemment, le Portugal ont mis en œuvre ces initiatives.

Dans le contexte brésilien, l'État du Paraná a fait figure de véritable pionnier dans ce domaine. Elle s'est distinguée par l'introduction d'approches novatrices qui utilisent non seulement des critères environnementaux pour redistribuer l'ICMS, mais qui intègrent également la qualité et la préservation des zones protégées en tant qu'éléments fondamentaux des règles régissant les transferts de ressources fiscales.

Cette approche innovante marque un changement fondamental dans la politique fiscale, où la conservation de l'environnement et la protection de la biodiversité ne sont pas de simples idéaux abstraits, mais des critères tangibles et quantifiables pour l'allocation des ressources.

L'inclusion de ces critères constitue non seulement un précédent remarquable, mais aussi une source d'inspiration pour d'autres régions confrontées au double défi de soutenir la croissance économique tout en sauvegardant leur patrimoine naturel. Les efforts pionniers du Paraná démontrent le potentiel des instruments fiscaux pour conduire des changements significatifs dans la politique environnementale, offrant un modèle pour l'intégration de la conservation de la biodiversité dans les mécanismes de transfert fiscal à l'échelle mondiale.

ALLOCATION FISCALE

Comme indiqué dans la section relative au contexte, conformément à l'article 158, clause II, de la Constitution fédérale brésilienne, les États (gouvernements régionaux) du Brésil ont le pouvoir de décider de la répartition de **25 % de l'ICMS, qui correspond aux municipalités**. Ainsi, sur l'impôt perçu par l'État du Paraná, 75 % restent dans l'État et 25 % sont répartis entre les municipalités. **L'État consacre 65 % de ces ressources à la valeur ajoutée fiscale (VAF), 10 % à l'indice de qualité de l'éducation du Paraná (IQEP), 8 % à la production agricole et animale, 6 % à la population rurale, 5 % à l'ICMS écologique, 2 % aux propriétés rurales, 2 % au facteur de superficie et 2 % au facteur d'égalité** (figure 1).

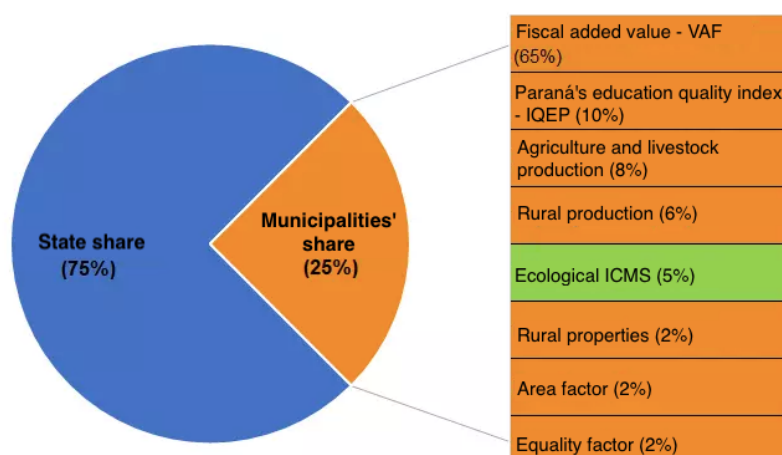


Figure 1. Distribution de l'ICMS dans l'État du Paraná. Graphique extrait du site officiel de l'ICMS écologique du Paraná

Sur les 5 % de la collecte de l'ICMS alloués à l'ICMS écologique, 2,5 % sont distribués aux municipalités qui ont sur leur territoire des zones protégées, des zones de terres indigènes et des zones spéciales d'utilisation réglementée (ARESUR), et 2,5 % aux municipalités qui ont des sources d'eau dont l'eau est destinée à l'approvisionnement de la population d'une autre municipalité (figure 2). Dans le cas des municipalités où les zones protégées et les zones de sources d'approvisionnement en eau se chevauchent, le critère d'une plus grande compensation financière est pris en compte.

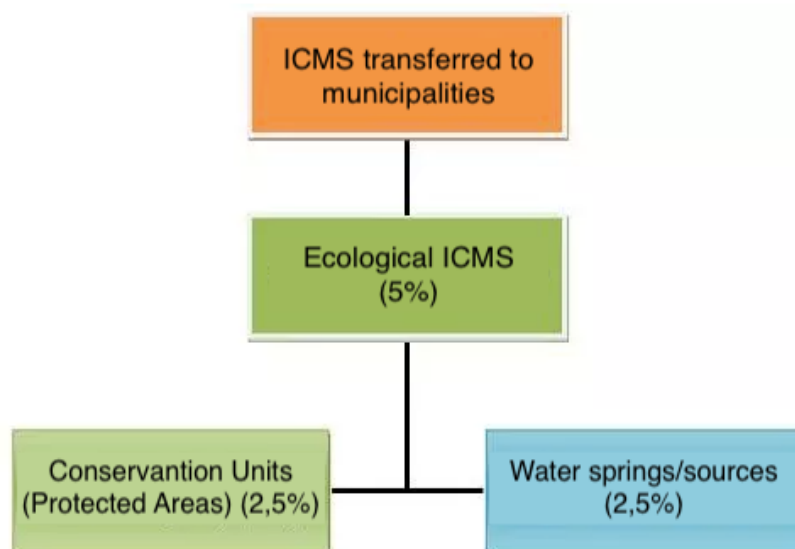


Figure 2. Pourcentages de l'ICMS écologique alloués aux municipalités selon les deux types de ressources naturelles dans les municipalités. Graphique extrait du site officiel de l'ICMS écologique du Paraná

LES PRINCIPES DE L'ICMS ÉCOLOGIQUE

La philosophie de l'ICMS écologique est basée sur le principe du protecteur-récepteur. Selon Ribeiro (1998, p. 2) «Ceux qui nettoient reçoivent, ceux qui continuent à polluer l'environnement perdent de l'argent par rapport à ceux qui nettoient. Les municipalités qui n'investissent pas dans l'assainissement ne reçoivent pas la ressource : c'est le principe du pollueur-non récepteur. La gestion de l'environnement dans les pays disposant de ressources abondantes applique le principe de l'utilisateur-pollueur-payeur, ce qui n'est pas encore le cas dans les pays disposant de ressources limitées. Dans les situations de pauvreté, il est nécessaire de renverser ce concept et d'appliquer les principes Protecteur-Récepteur et Non-Pollueur-Récepteur, qui sous-tendent ce type d'incitation et s'avèrent efficaces dans la réalité concrète des sociétés qui doivent remédier aux déficiences des infrastructures d'assainissement.»



LES FONCTIONS DE L'ICMS ÉCOLOGIQUE

Deux fonctions principales sont attribuées à l'ICMS écologique : les fonctions de compensation et d'incitation.

La fonction compensatoire bénéficie aux municipalités qui sont confrontées à des limitations dans la gestion de leur territoire en raison de la présence de zones protégées ou de zones soumises à des restrictions d'utilisation. Ces municipalités reçoivent généralement moins d'argent dans le cadre du partage des revenus de l'État, car elles ont généralement moins d'activités génératrices de revenus soumises à l'ICMS (commerce, industrie et services).

La fonction d'incitation agit comme un stimulant pour les municipalités, suscitant l'intérêt pour la création ou l'extension de zones de conservation ou d'autres critères pertinents pour l'ICMS écologique, y compris les aspects qualitatifs (BENSUSAN, 2002).

CALENDRIER DES ÉCHÉANCES DE L'ICMS ÉCOLOGIQUE

Les transferts aux municipalités sont toujours effectués dans l'année qui suit l'année en cours. Par conséquent, les zones protégées inscrites au programme en 2023 recevront les fonds en 2024 et ainsi de suite. Chaque année, les données relatives à chaque zone protégée du programme sont mises à jour, ce qui entraîne une fluctuation des valeurs allouées, en raison de l'état de conservation de la zone et du montant de la taxe perçue par l'État au cours de l'année en question.

L'ICMS écologique suit un calendrier:

AVANT LE 30 AVRIL

Les municipalités doivent enregistrer les nouvelles zones protégées.

Les techniciens des bureaux régionaux de l'Instituto Água e Terra (IAT) doivent créer les tableaux d'évaluation et les soumettre à la Direction du patrimoine naturel (DIPAN).

AVANT LE 31 MAI

Les techniciens des bureaux régionaux de l'Instituto Água e Terra (IAT) doivent créer les tableaux d'évaluation et les soumettre à la Direction du patrimoine naturel (DIPAN).

AVANT LE 15 JUIN

La division des incitations à la conservation de l'IAT doit envoyer les facteurs environnementaux provisoires¹ au Secrétariat pour le développement durable — SEDEST — pour qu'ils soient publiés au Journal officiel de l'État.

1. Les facteurs environnementaux font référence à la part du total des ressources de la taxe sur la valeur ajoutée écologique (ICMS Ecológico) à laquelle chaque municipalité a droit de recevoir, selon les variables et formules de calcul indiquées dans la prochaine sous-section de l'étude de cas.

Dans les 30 jours suivant la publication par SEDEST des facteurs environnementaux provisoires, les municipalités ont la possibilité de les contester. La division des incitations à la conservation de l'IAT a jusqu'au 15 août pour analyser, prendre en charge et envoyer les facteurs environnementaux définitifs à la SEDEST pour publication au Journal officiel de l'État si des changements ont été apportés aux facteurs précédemment publiés. Après la publication des facteurs environnementaux définitifs, il n'est plus possible de modifier les indices environnementaux et les municipalités commencent à recevoir les fonds alloués à partir du mois de janvier de l'année suivante.

VARIABLES ET FORMULES DE CALCUL

Les facteurs environnementaux des zones protégées sont calculés à l'aide de 5 (cinq) variables de base : superficie de la commune, superficie unitaire, facteur de conservation de base — FCB (valeur définie dans l'ordonnance 263/1998), note maximale (valeur définie dans l'ordonnance 263/1998) et note de la table d'évaluation. Ces variables permettent de calculer des coefficients qui sont transformés en indices, lesquels servent ensuite de base à la répartition des ressources de l'ICMS écologique pour les zones protégées (également appelé ICMS écologique pour la biodiversité).

PROCESSUS POUR LES ZONES PROTÉGÉES DÉJÀ INCLUSES DANS L'ICMS ÉCOLOGIQUE POUR LA BIODIVERSITÉ

Chaque année, l'évaluation est effectuée au moyen de tableaux d'évaluation², dans lesquels les mesures prises dans la zone protégée sont pondérées en fonction d'aspects prédéfinis tels que la planification et la gestion, l'environnement naturel, les facteurs socioéconomiques, les ressources organisationnelles, les menaces et les incidences. À la fin de l'évaluation, une note de 0 à 1 est générée, 1 étant la note maximale.

Les tableaux d'évaluation sont appliqués par des techniciens qualifiés des 21 bureaux régionaux de l'IAT, qui utilisent le logiciel ArcGIS Survey123 pour appliquer les tableaux.

PROCESSUS D'INCLUSION DE NOUVELLES ZONES PROTÉGÉES DANS L'ICMS ÉCOLOGIQUE POUR LA BIODIVERSITÉ

Parallèlement aux évaluations des zones protégées déjà incluses dans l'ICMS écologique, une analyse des demandes d'inclusion de nouvelles zones protégées dans le programme est effectuée. Après analyse et approbation de la documentation pertinente et du géoréférencement, la demande fait l'objet d'une inspection technique de la zone d'intérêt afin d'évaluer la situation environnementale du lieu. Si la zone présente un intérêt écologique significatif, elle est ajoutée au programme de l'ICMS écologique pour la biodiversité.

2. Les modèles de Tableaux d'Évaluation peuvent être trouvés ici, et les directives élaborées pour les remplir correctement peuvent être trouvées ici. Ces tableaux sont révisés périodiquement.

VALEURS DES TRANSFERTS POUR CHAQUE COMMUNE

L'IAT assure une divulgation complète et une transparence totale des données calculées sur sa page Internet de l'ICMS écologique pour la biodiversité, permettant à toutes les parties intéressées d'accéder aux informations sur les facteurs environnementaux. Les données peuvent être filtrées par municipalité, par zone protégée, par facteurs environnementaux définitifs, par facteurs environnementaux provisoires et par mémo de calcul.

L'IAT propose également une recherche interactive d'informations relatives à l'ICMS écologique par le biais d'un tableau de bord sur [sa page Internet](#), où des recherches affinées peuvent être effectuées en fonction de l'année, des municipalités, de la modalité, de la sphère de la zone protégée, du groupe de la zone protégée, du domaine de la zone protégée, de la catégorie (zone protégée/source d'eau). En outre, les parties intéressées peuvent utiliser l'outil de simulation de transfert de l'ICMS écologique pour la biodiversité fourni par l'IAT sur son site Internet pour estimer le montant du transfert (figure 3).

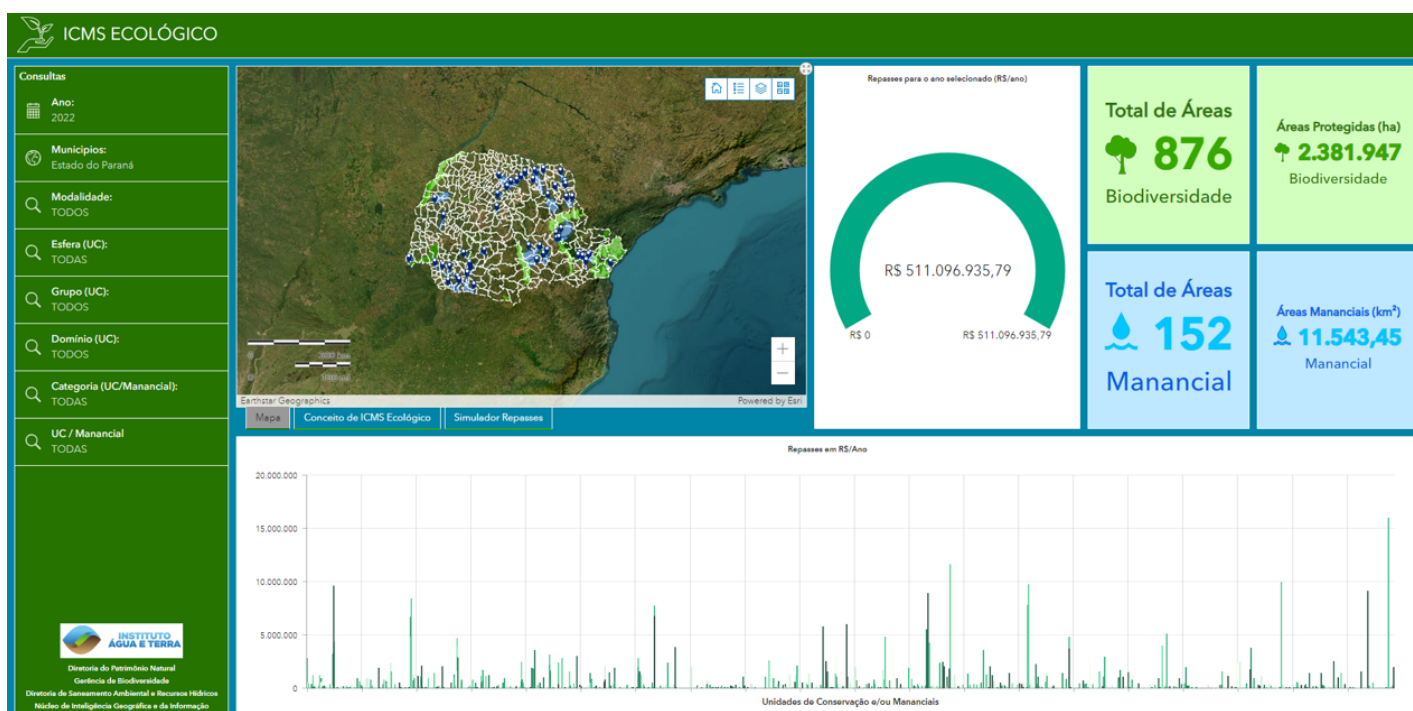


Figure 3. Tableau de bord sur la page Internet de l'ICMS écologique qui fournit des informations sur les zones protégées et les réserves d'eau dans les municipalités qui reçoivent les ressources de l'ICMS écologique

Comme indiqué, les montants annuels versés aux municipalités fluctuent en fonction de l'état de conservation de la zone protégée et de la valeur de l'impôt perçu par l'État au cours de l'année.



LEÇONS APPRIS

L'une des difficultés rencontrées dans la gestion du programme de l'ICMS écologique dans l'État du Paraná était liée aux questions des municipalités. Elles avaient de nombreux doutes sur les calculs et les transferts reçus concernant l'ICMS écologique et ont sollicité les équipes responsables du projet pour obtenir des éclaircissements. Les principales questions portaient sur le montant annuel reçu et sur la manière d'améliorer ce transfert. La fourniture d'un soutien individuel à chaque municipalité participante a demandé beaucoup de temps aux équipes. Afin de rendre les données plus transparentes et d'en faciliter la gestion, un tableau de bord a été mis au point pour permettre l'interrogation interactive des informations de l'ICMS écologique. Il sert de simulateur pour les transferts d'ICMS écologiques qui reposent sur la biodiversité.

L'outil en ligne présente les montants réels transférés aux municipalités depuis 1991, des informations sur les zones couvertes par l'ICMS par biodiversité et par source d'eau. Sur le côté gauche, les utilisateurs peuvent sélectionner des filtres pour les années 2019, 2020 et 2021, par municipalités, modalités, sphères, groupes, domaines et catégories. Le système comprend des cartes géoréférencées et interactives, ainsi que des graphiques et des informations sur le nombre de zones protégées et de sources d'approvisionnement en eau.

Le simulateur d'ICMS écologique a pour but d'aider à la planification et à la mise en œuvre de nouvelles zones protégées. Les gestionnaires municipaux peuvent simuler le montant annuel que recevra une nouvelle zone protégée en saisissant les données de la municipalité, la catégorie de la zone protégée et la taille de la zone en hectares. Le montant du transfert simulé (R\$/an) est basé sur des notes équivalentes de 10 %, 50 % et 90 % dans le tableau d'évaluation (facteur qualitatif de la zone protégée).

Le tableau de bord et le simulateur ont été développés à l'aide de l'outil ArcGIS Survey 123 et de la base de données du projet. Ils peuvent être consultés par le public sur le site Internet <https://www.iat.pr.gov.br/Pagina/ICMS-Ecologico-por-Biodiversidade>

Un autre problème rencontré dans la gestion du programme de l'ICMS écologique dans l'État du Paraná était lié à la gestion des données sur les zones protégées. La plupart des données unitaires étaient des processus physiques et la technologie de l'époque ne permettait pas une cartographie aussi précise de l'emplacement et de la taille des zones. Pour remédier à cette situation, le système CEUC a été développé dans le but de constituer la base de données officielle du système national des zones protégées. Les représentants des municipalités s'inscrivent dans le système et saisissent des informations sur les zones protégées municipales et les réserves privées du patrimoine naturel (RPPN). Les informations sur les zones protégées nationales et fédérales sont saisies par l'IAT. Ensuite, l'IAT analyse et approuve les données.



IMPACTS ENVIRONNEMENTAUX

En 1991, lorsque le programme de l'ICMS écologique a été institué, il y avait 8 485,50 hectares protégés par des zones municipales protégées dans l'État du Paraná. En 2022, cette valeur était passée à 395 412,05 hectares.

En 2022, le nombre total d'aires protégées et d'aires spécialement protégées dans l'État du Paraná était de 680, couvrant une superficie de 2 565 321,32 hectares, soit 12,87 % du territoire de l'État (figure 4)

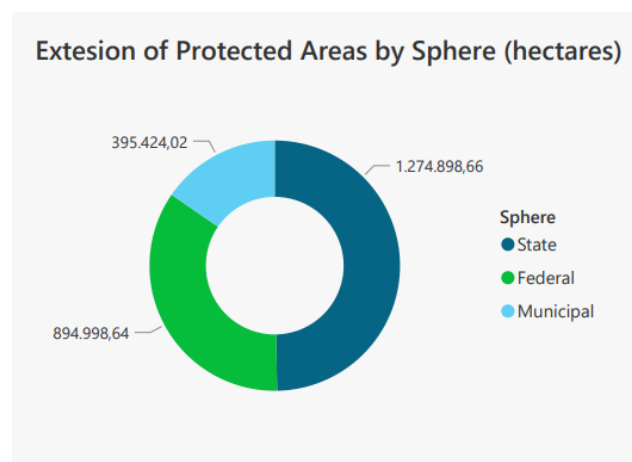


Figure 4. Graphiques résumant l'évolution des zones protégées du Paraná.

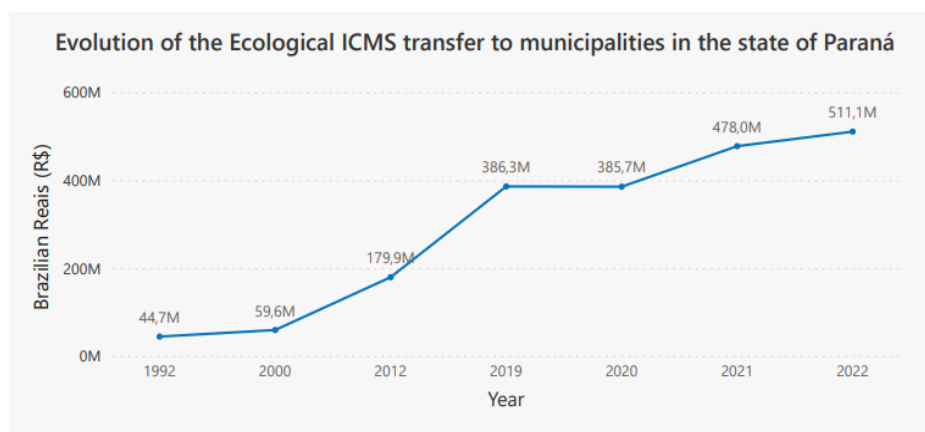


Figure 5. Graphiques résumant l'évolution du transfert de l'ICMS Écologique aux municipalités dans l'état du Paraná.

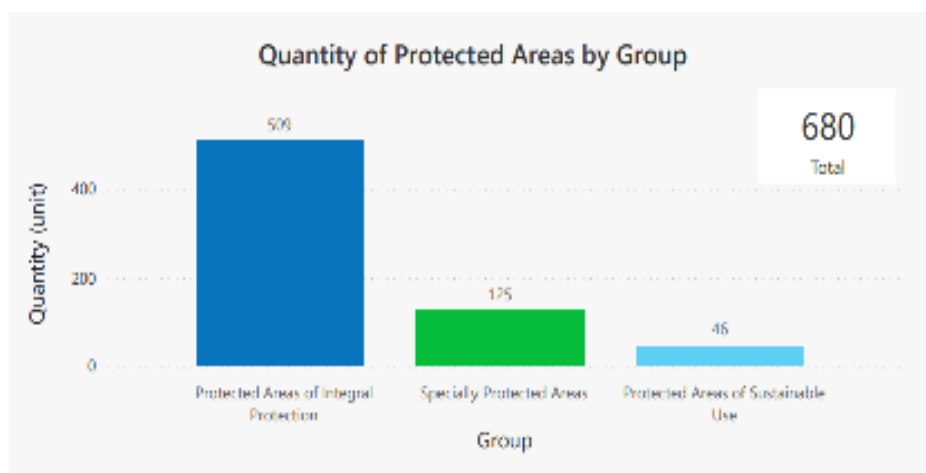


Figure 6. Graphiques indiquant la quantité de Zones Protégées par groupe.

Les catégories de zones protégées fédérales, étatiques et municipales enregistrées dans l'ICMS écologique pour la biodiversité sont les suivantes : zone de protection environnementale, parc, station écologique, zone d'intérêt écologique pertinent, forêt, monument naturel, réserve biologique et refuge de faune et de flore. (Figure 7)

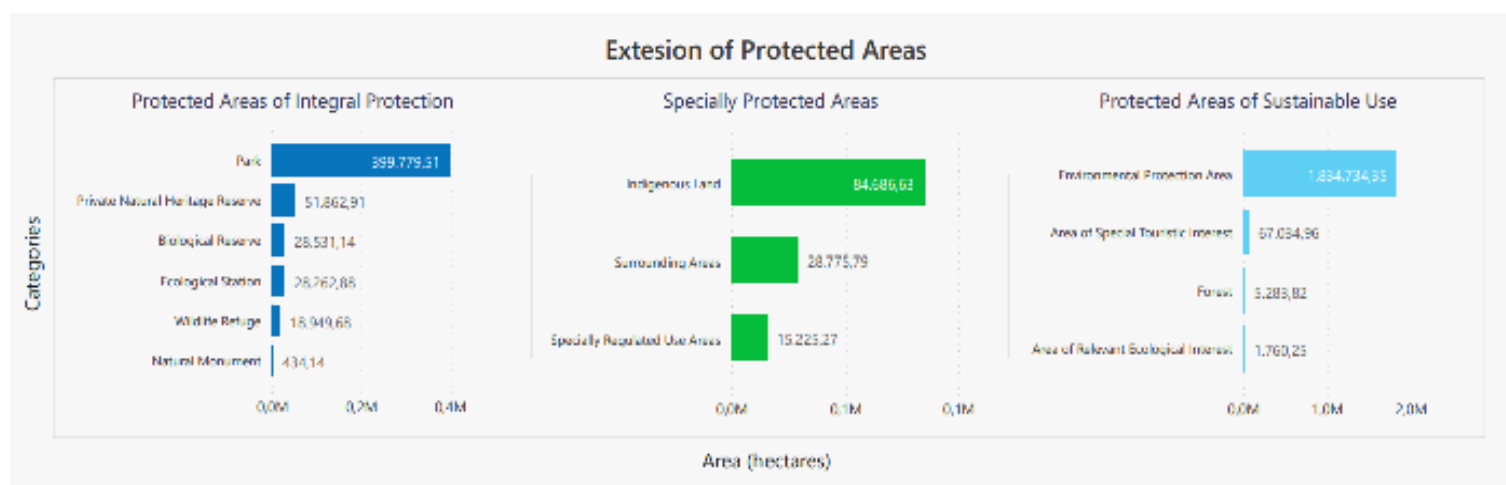


Figure 7. Graphiques résumant l'évolution des Aires Protégées dans le Paraná.

La forêt atlantique est l'un des biomes les plus diversifiés au monde. Malheureusement, c'est aussi l'une des régions les plus dévastées et les plus menacées de la planète. En raison de sa grande biodiversité et de la perte rapide de son couvert végétal, la forêt atlantique est considérée comme un point chaud de la biodiversité, l'une des 25 zones mondiales les plus intéressantes en termes de conservation (GALINDO-LEAL ; CÂMARA, 2005).

L'ICMS écologique est un outil efficace pour protéger ce biome, en augmentant à la fois le nombre et l'étendue des zones protégées, tout en favorisant l'amélioration de la préservation de l'environnement. Outre les zones protégées, ce mécanisme permet de mettre en œuvre des actions spécifiques dans d'autres zones protégées, telles que les terres indigènes, les réserves forestières légales, les forêts riveraines, d'autres zones de préservation permanente, les sites spéciaux, les « faxinais »³, et d'autres forêts qui permettent la connexion entre des fragments de végétation à proximité des zones protégées. L'une des contributions les plus prometteuses de l'ICMS écologique est la promotion des corridors, des réseaux ou des mosaïques de conservation de la biodiversité. Ces modèles de gestion visent à relier les fragments de végétation, créant ainsi des conditions favorables à la reproduction et à la recolonisation de la faune. Ainsi, l'ICMS écologique s'est avéré être un outil important pour stimuler la conservation de l'environnement d'une manière plus large et plus intégrée (LOUREIRO, 2002).

3. Faxinais sont des communautés traditionnelles présentes dans l'état du Paraná qui se caractérisent par : a) l'élevage d'animaux en pâturage sur des terres d'usage commun ; b) l'agriculture familiale et la polyculture de subsistance pour la consommation et la vente ; c) l'exploitation forestière à faible impact combinée à la conservation de la biodiversité ; d) leur propre culture, des liens de solidarité communautaire et la préservation de leurs traditions et pratiques sociales (Loi des Faxinais - N° 15673 - 13/11/20).

La biodiversité de l'État du Paraná est principalement représentée par des zones protégées. Ces zones concentrent les opportunités de conduire le processus de conservation et de protection des rares vestiges naturels, principalement par l'établissement d'une connectivité entre les fragments préservés (LOUREIRO, 2002).

«Mettre ce sujet à l'ordre du jour du débat public, c'est rappeler l'importance des outils et des instruments pour la protection de l'environnement. L'ICMS écologique est un programme qui associe la qualité de vie au développement économique, social et environnemental. C'est un outil qui fait la différence» – Rafael Andreguetto, directeur du patrimoine naturel.

IMPACTS SOCIOÉCONOMIQUES

Les premiers transferts écologiques de l'ICMS ont été distribués en 1992, pour un montant total de 44 709 977,06 R\$, au profit des municipalités qui possédaient des zones protégées et des sources publiques d'approvisionnement en eau. En 2001, cette valeur est passée à 59 618 264,49 R\$ (LOUREIRO, 2002).

En 2021, le montant total transféré était de 477 985 067,96 R\$, et en 2022, ce chiffre atteignait 511 096 935,80 R\$ (environ 94 124 665 euros). De 1992 à 2022, le pourcentage d'augmentation des transferts a été de 1043 %. Cette variation est un indicateur de l'importance et de l'impact positif que cet impact financier peut avoir sur les revenus des municipalités, en particulier pour celles qui abritent des zones protégées et des sources publiques d'approvisionnement en eau.

En 2022, les zones protégées municipales étaient responsables de la plus forte collecte d'ICMS écologique pour la biodiversité, générant un transfert de 94 543 920,69 R\$, suivies par les zones protégées fédérales (83 587 554,73 R\$) et les zones protégées d'État (73 468 182,06 R\$). Les zones municipales protégées ont un facteur de conservation de base plus élevé que les autres, ce qui explique que leurs transferts soient plus importants. Cela permet d'encourager la création et la gestion de zones protégées par les municipalités.

Selon Loureiro (2002), entre 1992 et 2000, le nombre de municipalités bénéficiant de l'ICMS

écologique dans le Paraná a augmenté de 97 %, passant de 112 à 221 municipalités favorisées par ce transfert depuis sa mise en œuvre (l'État est composé de 399 municipalités). En 2022, ce nombre est passé à 270 municipalités bénéficiaires.

Dans un article de Nascimento et al. (2011), il a été constaté qu'environ 29 % de l'ensemble des municipalités du Paraná avaient plus de 5,1 % de leurs recettes de l'ICMS provenant de critères écologiques. Le facteur environnemental est ainsi devenu la principale source de financement pour quelque 116 municipalités du Paraná.

Dans un article de Nascimento et al. (2011), il a été constaté qu'environ 29 % de l'ensemble des municipalités du Paraná avaient plus de 5,1 % de leurs recettes de l'ICMS provenant de critères écologiques. Le facteur environnemental est ainsi devenu la principale source de financement pour quelque 116 municipalités du Paraná.

Entre 2021 et 2023, environ 113 études ont été menées dans les zones protégées d'État du Paraná. Ces études portent sur différents domaines, tels que la faune, la flore, l'hydrologie, la géologie et bien d'autres encore.

Les critères qualitatifs intégrés dans l'ICMS écologique jouent donc un rôle fondamental dans la promotion de la durabilité. Ces critères visent à préserver la biodiversité et les écosystèmes,

ainsi qu'à favoriser une intégration harmonieuse entre l'homme et la nature par le développement de diverses formes de volontariat (NASCIMENTO et al.), 2011).

En outre, conformément à l'article 167, section IV, de la Constitution de la République fédérative du Brésil de 1988, les recettes provenant de l'ICMS écologique peuvent être appliquées dans différents secteurs, sans affectation obligatoire spécifique, ce qui permet à la municipalité de décider dans quelles activités les fonds seront investis. C'est pourquoi cette prestation est si importante pour certaines municipalités, car elle constitue parfois leur principale source de revenus et contribue aux investissements dans l'éducation, les soins de santé, les infrastructures, la culture et d'autres domaines pertinents. Enfin, pour maximiser l'efficacité de l'ICMS écologique, il est essentiel que les administrateurs

publics soient impliqués et qu'il existe un programme institutionnel sur le long terme qui soit solide et axé sur la conservation de la biodiversité. Cela nécessite des investissements importants en ressources humaines et financières, ainsi qu'une supervision renforcée. Ces éléments, combinés à la détermination politique et à l'engagement sociétal, se traduiront par des progrès socioenvironnementaux remarquables. L'ICMS écologique, en tant que solution simplifiée, joue un rôle essentiel dans la promotion de l'expansion des zones de préservation de l'environnement et dans la mise en place de mécanismes visant à améliorer la gestion de l'environnement. Grâce à une stratégie globale et à l'engagement de toutes les parties concernées, il est possible d'obtenir des résultats positifs de grande portée en matière de durabilité et de protection de l'environnement (ROSSI; MARTINEZ; NOSSA, 2011).

IMPACTS SUR LES POLITIQUES

La mise en œuvre de l'ICMS écologique a eu des répercussions politiques considérables, remodelant le paysage juridique et réglementaire de la région afin de prendre en compte la conservation de l'environnement et l'allocation des ressources fiscales.

Actuellement, deux cadres réglementaires principaux régissent l'ICMS écologique:

1 *L'ordonnance de l'IAP n° 263/98 a normalisé les procédures relatives à la conformité avec l'ICMS écologique pour la biodiversité:*

Elle établit, organise et met à jour le registre national des zones protégées (CEUC);

Elle définit les concepts, les paramètres et les procédures de calcul des coefficients de conservation de la biodiversité et des indices environnementaux municipaux par zone protégée;

Elle établit des procédures pour la publication, la démocratisation de l'information, la planification, la gestion, l'évaluation et le renforcement des capacités, en normalisant la conformité avec les lois complémentaires de l'État n° 059/91 et n° 067/93.



2 *L'ordonnance SUDERHSA n° 044/1996 établit des concepts, des paramètres, des procédures et des critères techniques pour le calcul du facteur environnemental lié aux municipalités bénéficiant de la présence de sources publiques d'approvisionnement en eau.*

En outre, les autres lois et règlements qui encadrent l'ICMS écologique sont les suivants:

Article 158, section IV, de la Constitution fédérale:

- 25 % de l'ICMS collecté par les États seront transférés à leurs municipalités;
- Un maximum de 25 % est distribué conformément à la législation de l'État.

Loi complémentaire fédérale 63/1990:

Cette loi définit les critères et les délais de distribution des parts de recettes fiscales aux municipalités, perçues par les États, et comprend diverses mesures connexes.

Loi d'État 9 491/1990:

Elle définit les critères permettant de déterminer les taux de partage des recettes des municipalités provenant des collectes de l'ICMS.

Loi complémentaire d'État n° 249/22:

Critères environnementaux pour la répartition de 5 % de la portion d'ICMS dans l'État du Paraná, dont 50 % pour les sources d'approvisionnement en eau et les 50 % restants pour les zones protégées. Des critères spécifiques d'attribution sont également établis.

Décret d'État 974/1991:

Définition des critères techniques d'allocation des ressources visés à l'article 5 de la loi complémentaire n° 59 du 1er octobre 1991.

Loi complémentaire d'État n° 67/1993:

Modifie l'article 2 de la loi complémentaire n° 59 du 1er octobre 1991.

Décret d'État 2 124/1993:

Prévoit l'inclusion du paragraphe dans le point II du paragraphe 1 de l'article 3 du décret n° 974 du 9 décembre 1991, avec la formulation mentionnée dans ce décret.

Décret d'État 2 791/1996:

- Réglemente la loi 059/91 sur l'ICMS écologique.
- Critères techniques de distribution, indicateurs et formules de calcul.

Loi complémentaire n° 228/2020:

Modifie les dispositions de la loi complémentaire n° 59 du 1er octobre 1991.

Note informative 01/2022:

Orientations sur le champ d'action des agences nationales et municipales dans le cadre du programme de l'ICMS écologique.

Décret d'État 4 262/1994:

Création de la catégorie de gestion de l'aire protégée appelée réserve privée du patrimoine naturel sur le territoire de l'État du Paraná.

Décret d'État 3 446/1997:

Création de zones spéciales à usage réglementé — ARESUR dans l'État du Paraná.

Décret d'État 1529/2007:

Cette législation introduit le statut d'État pour le soutien à la conservation de la biodiversité sur les terres privées du Paraná, met à jour les procédures de création de réserves privées de patrimoine naturel (RPPN) et comprend des mesures supplémentaires.

L'ordonnance de l'IAP n° 11/2012:

Etablit des concepts pour certaines catégories de gestion des zones protégées, comme le stipule la loi fédérale n° 9958/2000.

Ordonnance de l'IAT 231/2020:

Modifie et abroge certaines parties du texte de l'ordonnance 263/1998 de l'IAP.

Ordonnance de l'IAT 186/2022:

- Modifie l'ordonnance 263/1998 relative à l'IAP;
- Exigences en matière de géoréférencement et de documentation;
- Système électronique de la CEUC;
- Abrogation de la limite de surface pour le calcul du repassage de l'UCM;
- Abrogation des primes d'acquisition de terrains municipaux.

Ordonnance de l'IAT 204/2022:

Insère un paragraphe unique dans l'article 1 de l'ordonnance SUDERHSA n° 044/96.

En outre, au niveau international, l'ICMS écologique contribue aux traités et programmes mondiaux sur la biodiversité, tels que les objectifs de Biodiversité d'Aichi (objectifs 1, 3, 11 et 14) et le cadre de Kunming-Montréal sur la biodiversité (objectifs 2, 3, 11, 14, 19 et 21). Il contribue également aux objectifs de développement durable (objectifs 6, 11 et 13).

PARTENARIATS

Le programme de l'ICMS écologique fonctionne parce que les différents secteurs de l'IAT, les bureaux régionaux, les secrétariats d'État et les municipalités, ainsi que les entités fédérales telles que la FUNAI et l'ICMBio, travaillent ensemble.

Instituto Água e Terra (IAT) Headquarters: Ó il s'agit de l'organisme chargé de vérifier les données et les calculs liés à l'ICMS écologique, la Direction du patrimoine naturel (DIPAN) étant chargée de la composante relative aux zones protégées et la Direction de l'assainissement de l'environnement et des ressources en eau (DISAR) supervisant la composante relative aux sources d'approvisionnement en eau. Les principales activités menées par l'IAT sont les suivantes:

- Établir des règles et définir des paramètres de calcul;
- Gérer le registre des zones protégées et des permis d'utilisation de l'eau pour l'approvisionnement public;
- Calculer les coefficients de biodiversité et de source d'eau;
- Transmettre les facteurs environnementaux au Secrétariat d'État au développement durable et au tourisme (SEDEST) et au Secrétariat d'État aux finances (SEFA);
- Fournir aux municipalités des conseils sur des questions techniques liées à des actions visant à améliorer l'utilisation environnementale et fiscale du projet;
- L'IAT/Headquarters dispose de l'autonomie nécessaire pour effectuer des audits et des vérifications techniques des variables, des paramètres et des coefficients calculables utilisés dans les calculs.

Bureaux régionaux/antennes locales de l'IAT: les bureaux régionaux de l'IAT ont les responsabilités suivantes:

- Application du tableau d'évaluation dans les zones

protégées;

- Inspection des zones soumises à l'enregistrement dans l'ICMS écologique pour la biodiversité et les sources d'approvisionnement en eau;
- Contrôle technique pour la reconnaissance des réserves privées du patrimoine naturel de l'État (RPPN).

Le bureau régional/l'antenne locale est autonome pour évaluer les zones et fournir des avis techniques à l'appui des enregistrements d'ICMS écologiques, conformément aux principes établis dans le système national des zones protégées (SNUC) et à d'autres législations pertinentes relatives aux zones protégées et aux sources d'approvisionnement en eau.

Sociétés publiques de distribution d'eau: elles se concentrent sur l'obtention de permis pour le droit d'utiliser les sources d'eau pour l'approvisionnement public.

FUNAI et ICMBio: ils se concentrent sur la gestion des zones protégées et la fourniture de données de base pour les calculs.

Municipalités: les municipalités exercent les activités suivantes:

- Entretien et amélioration des zones déjà enregistrées dans l'ICMS écologique;
- Création de zones protégées municipales. Demande d'enregistrement de nouvelles zones dans l'ICMS écologique;
- Promotion de la création de réserves privées du patrimoine naturel de l'État (RPPN).
- Soutien de la gestion des zones protégées de l'État et du gouvernement fédéral, des terres indigènes et des zones Faxinal (système d'utilisation des terres par les communautés traditionnelles).

Les municipalités ont l'autonomie de mener des études, de dresser des cartes et de définir des zones pour la création de zones protégées municipales.



REPRODUCTION ET APPLICABILITÉ

Pour garantir la reproductibilité du projet, il est essentiel que le gouvernement régional dispose d'un mécanisme de transferts fiscaux intergouvernementaux, grâce auquel des politiques publiques peuvent être élaborées pour assurer la conservation de la biodiversité selon des critères bien définis.

Au Brésil, la Constitution fédérale contient une disposition relative au système fiscal constitutionnel qui permet à l'État d'instituer des impôts dans le but premier de collecter des recettes, c'est-à-dire pour financer les activités des administrations publiques. C'est ce que l'on appelle la fonction fiscale des impôts. Cependant, à partir de cette base de revenus, il est possible d'établir des mécanismes qui favorisent le transfert de ressources pour la conservation de la biodiversité, à condition qu'il existe un cadre politique et juridique approprié pour soutenir cette initiative.

Le Paraná s'est fait connaître pour sa mise en œuvre pionnière de l'ICMS écologique, en adoptant des critères pour les zones protégées et les sources d'approvisionnement en eau.

La nouveauté de la loi sur l'ICMS écologique dans le domaine de l'environnement a été reconnue au niveau international par l'Organisation des Nations unies (ONU) et a également reçu le prix Henry Ford, car elle a été considérée comme l'un des dix meilleurs projets au monde dans le domaine de l'écologie (BRITO; MARQUES, 2017).

Jusqu'à présent, 16 États brésiliens ont été identifiés comme utilisant des critères environnementaux pour la répartition des ressources de l'ICMS entre les municipalités.

São Paulo a été le deuxième État à mettre en œuvre l'ICMS écologique, en allouant 0,5 % des ressources financières aux municipalités dotées de zones protégées et 0,5 % aux municipalités dotées de « réservoirs d'eau pour la production d'électricité ». (Lois n° 9 146 du 09/03/1995, n° 8 510 du 29/12/1993 et n° 3 201 du 23/12/1981)

Outre les critères relatifs aux zones protégées, Minas Gerais en inclut d'autres tels que l'élimination des déchets ou des eaux usées et le patrimoine culturel. La principale innovation réside dans le caractère progressif du niveau de mise en œuvre, où les pourcentages augmentent graduellement au fil des ans, minimisant ainsi les impacts sur les municipalités qui dépendaient auparavant principalement des recettes de la taxe sur la valeur ajoutée. En outre, la répartition de la taxe tient compte des aspects quantitatifs et qualitatifs, comme le prévoit la loi n° 13 803 du 27/12/2000.

Dans le Rondônia, le critère exclusif utilisé est celui des zones protégées et autres zones spécialement protégées. La législation de l'État se distingue en imposant une réduction de l'ICMS écologique aux municipalités confrontées à des invasions, à une exploitation illégale ou à d'autres violations dans leurs zones protégées. La valeur de cet ICMS réduit est partagée entre les municipalités qui respectent la législation environnementale de l'État, comme établi par le décret n° 9 787 du 20/12/2001, loi complémentaire n° 147 du 15/01/1996, et la loi complémentaire n° 115 du 14/06/1994. L'ICMS écologique du Rondônia se caractérise notamment par un objectif plus compensatoire que dans les autres États où l'instrument a été mis en œuvre. En effet, environ 30 % de la superficie totale de l'État est considérée comme protégée, ce qui rend la compensation encore plus importante pour la conservation de l'environnement dans la région.

L'Amapá adopte le seul critère de redistribution de l'ICMS écologique entre les municipalités : l'existence de zones protégées. Les critères quantitatifs et qualitatifs sont analysés en suivant le modèle de calcul de l'État du Paraná (loi n° 322 du 23/12/1996).

La proposition du Pernambouc est considérée comme complète, désormais appelée « ICMS socioenvironnemental », car elle comprend à la fois des critères écologiques pour l'attribution des déchets et des zones protégées, ainsi que des critères sociaux liés à la santé et à l'éducation (décret n° 25 574 du 25/06/2003, loi n° 12 206 du 20/05/2002, et loi n° 11 899 du 21/12/2000).

Dans le Tocantins, les critères sont tous liés à la recherche de solutions aux problèmes environnementaux, notamment la conservation de la biodiversité, le soutien aux nations indigènes, la lutte contre les incendies, la conservation de l'eau, l'approvisionnement en eau propre, le traitement des eaux usées, la collecte et l'élimination des déchets, la structuration des politiques environnementales municipales et l'allocation de budgets pour répondre aux demandes locales en matière d'environnement (loi n° 1 323 du 04/04/2002 et décret n° 1 666 du 26.12.02/12/2000).

Établi en 2007 par la loi 5 100/2007, l'ICMS écologique de Rio de Janeiro prévoit la distribution de 2,5 % aux municipalités sur la base de critères de conservation de l'environnement. Ces ressources sont transférées successivement et progressivement, conformément à l'article 2 de la loi susmentionnée.

On peut donc constater que la loi sur l'ICMS écologique peut être reproduite en fonction des caractéristiques et des besoins de chaque État. Ces mesures encouragent la protection de l'environnement et l'adoption de pratiques durables, ce qui fait de l'ICMS écologique un outil important pour promouvoir la conservation de la biodiversité et encourager le respect de la législation environnementale en vigueur. Les discussions sur ce sujet impliquent divers acteurs sociaux afin de préserver la nature participative et démocratique de l'instrument.

Dans tous les États qui ont adopté ce type de transfert, on a constaté une augmentation considérable de la préservation des zones protégées sur leur territoire, ainsi qu'une augmentation des revenus des municipalités, ce qui a permis de contribuer à la préservation de l'environnement.

Adapté du texte « The Importance of the Ecological ICMS as a Financial Compensation Instrument in the Application of the Protector-Receiver Principle » par Wilca et al, et l'article « The Effect of Ecological ICMS in Brazilian States » par Bianca Celestino Santos et Rodolfo Santin Rodrigues.



RÉFÉRENCES

GALINDO-LEAL, C.; CÂMARA, I. G. État du hotspot Mata Atlântica : une synthèse. Dans : GALINDO-LEAL, C.; CÂMARA, I. G. Mata Atlântica: biodiversité, menaces et perspectives. Fondation SOS Mata Atlântica et Conservation Internationale, p. 3-12, 2005.

LOUREIRO, W. Contribution de l'ICMS Écologique à la conservation de la biodiversité dans l'État du Paraná. 189 p. Thèse (Doctorat en Sciences Forestières, domaine de concentration : Économie et Politique Forestière) - Université Fédérale du Paraná, Curitiba, 2002.

NASCIMENTO, V. M.; VAN BELLEN, H. M.; BORGERT, A.; NASCIMENTO, M. ICMS Écologique : analyse des aspects financiers et de durabilité dans les municipalités de l'État du Paraná. Revista Capital Científico, Guarapuava - PR, v. 9, n. 2, p. 71-82, 2011.

ROSSI, A.; MARTINEZ, A. L.; NOSSA, V. ICMS Écologique sous l'angle de la fiscalité verte comme moyen de durabilité économique et écologique : l'expérience du Paraná. Revista de Gestão Social e Ambiental, São Paulo, v. 5, n. 3, p. 90-101, 2011.

BRITO, R. DE O.; MARQUES, C. F. Paiement pour Services Environnementaux : Une analyse de l'ICMS Écologique dans les États brésiliens. Planejamento e Políticas Públicas, Brasília, v. 49, p. 357-383, juillet/décembre 2017.



POUR PLUS D'INFORMATIONS

Pour obtenir plus d'informations sur ce projet, veuillez consulter <https://www.iat.pr.gov.br/Pagina/ICMS-Ecologico-por-Biodiversidade>

Vous pouvez également nous contacter par e-mail à l'adresse info@regions4.org pour fixer une réunion d'information, résoudre des doutes et obtenir un soutien dans la mise en œuvre de projets similaires.



Case
Study
Database



À PROPOS

Regions4 (anciennement connue sous le nom de nrg4SD) est un réseau mondial qui représente exclusivement les gouvernements régionaux (États, régions et provinces) auprès des processus des Nations Unies, des initiatives de l'Union européenne et des discussions mondiales dans les domaines du changement climatique, de la biodiversité et du développement durable. Regions4 a été créée en 2002 lors du Sommet mondial de Johannesburg et représente actuellement plus de 40 membres de 20 pays sur 4 continents. À travers la défense, la coopération et le renforcement des capacités, Regions4 habilite les gouvernements régionaux à accélérer l'action mondiale.

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

Chaussée d'Alseberg 999, B-1180, Bruxelles, Belgique

www.regions4.org

info@regions4.org

[@Regions4SD](#)

[#Regions4Biodiversity](#) [#RegionsVoice](#)