



Parques & Sociedade

Nº7 | 2020 | EIXO: Desenvolvimento Econômico

O impacto das unidades de conservação no repasse de ICMS Ecológico



Parques&Sociedade é uma série de conteúdo que visa compartilhar informações relevantes e boas práticas relacionadas aos parques urbanos e naturais, além de outras áreas verdes, para que as pessoas conheçam os seus benefícios. A cada edição você terá acesso a um estudo que ilustra a relevância desses locais sob diferentes aspectos, sejam eles econômicos, sociais, ambientais ou culturais.

Esperamos que você aproveite a leitura e compartilhe!

ARTIGO

Capítulo 7, “Geração de receitas tributárias municipais”, do livro *Quanto vale o verde: a importância econômica das unidades de conservação brasileiras*.

PUBLICADO EM

2018

[ACESSE O ARTIGO ORIGINAL](#)

POR QUE O SEMEIA ESCOLHEU ESTE ARTIGO?

É sabido que as unidades de conservação (UCs) desempenham papel fundamental para a conservação e preservação das belezas naturais do país, e que para as cidades que as possuem em seus territórios, este fato representa benefícios também na esfera econômica.

Diante disso, esta edição de Parques&Sociedade visa exemplificar como a administração dos municípios pode receber recursos financeiros devido à presença de UCs em seus limites territoriais, especificamente por meio do ICMS Ecológico (Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Prestação de Serviços Ecológicos, o ICMS-E). Além disso, apresentamos como a regulamentação deste tributo pode ter incentivado a criação e a implementação de UCs municipais.

Tendo em vista os desafios enfrentados pela gestão pública municipal, esperamos contribuir para que mais e mais municípios percebam que, ao dispensarem cuidados adequados às UCs, estarão gerando benefícios de toda a sorte para a sua população.



Introdução

O Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS) é um tributo estadual definido conforme a Constituição Federal de 1988. Do valor total arrecadado pelos estados, 25% devem ser transferidos aos municípios, e, então, um quarto é distribuído conforme parâmetros específicos estabelecidos pela gestão estadual.

Alguns estados brasileiros definiram critérios ambientais para a distribuição dessa quarta parte do imposto, o que ficou conhecido como ICMS Ecológico (Imposto por Circulação de Mercadorias e Prestação de Serviços Ecológicos, o ICMS-E). Trata-se de uma política pública regulatória empregada com o objetivo de incentivar, compensar e premiar municípios que mantenham em seus territórios práticas ambientais.

O Paraná foi o primeiro estado a estabelecer os critérios de distribuição do ICMS-E entre seus municípios, já em 1991. Segundo Loureiro (2002), a criação do tributo surgiu a partir de um movimento liderado por cidades paranaenses com restrições de uso do solo devido à presença de mananciais de abastecimento de água e unidades de conservação. Assim sendo, o ICMS-E nasceu como uma medida de compensação financeira a esses municípios por terem trocado áreas territoriais em que poderiam ser desenvolvidas atividades econômicas por áreas de proteção ambiental.

Além do Paraná, até janeiro de 2018, outros dezessete estados aderiram ao ICMS-E utilizando critérios ambientais bastante variados, como a existência de unidades de conservação e de mananciais de abastecimento de água, a presença de sistemas de coleta e reciclagem de lixo, a criação de Conselhos e Fundos Municipais de Meio Ambiente, e o estabelecimento de políticas ambientais sobre outros assuntos, por exemplo, relacionados às ações de reflorestamento e ao combate a incêndio.

Assim como os critérios ambientais, a forma de cálculo da distribuição dos recursos entre os municípios varia conforme definições presentes na lei de cada estado brasileiro. No caso do repasse de ICMS-E justificado pela presença de unidades de conservação, alguns estados consideram no cálculo apenas indicador quantitativo, definido principalmente como o tamanho da área ocupada pelas UCs. Outros consideram também parâmetros de avaliação qualitativos, por exemplo, o desempenho nas atividades de gestão e implementação das unidades de conservação.



Diante das diferentes abordagens empregadas pelos estados brasileiros, esta edição de Parques&Sociedade tem como objetivo apresentar como a presença das unidades de conservação pode representar uma fonte de recursos por meio do repasse do ICMS-E e, além disso, demonstrar como, por outro lado, a regulamentação deste tributo pode ter incentivado a criação de UCs municipais.

O ICMS ECOLÓGICO NO BIOMA MATA ATLÂNTICA

O relatório **“Valorização dos Parques e Reservas: ICMS Ecológico e as Unidades de Conservação Municipais da Mata Atlântica”**, elaborado pela Fundação SOS Mata Atlântica, em junho de 2019, realizou um mapeamento da aplicação do ICMS-E no Paraná, Rio de Janeiro e Minas Gerais; os estados possuem o maior número de UCs municipais do bioma.

O documento aponta que, na última década, foram repassados aos municípios destes três estados mais de R\$ 2,5 bilhões por meio do ICMS-E, envolvendo 849 municípios. Desses, 212 municípios (25%) receberam o tributo devido à existência das UCs municipais e 621 (73%) pela presença de unidades de conservação nas três esferas administrativas (federal, estadual e municipal).

O levantamento observou ainda uma expansão na criação e implementação de UCs municipais após a regulamentação do ICMS Ecológico, principalmente nos primeiros 10 anos de operação do tributo. Na Mata Atlântica estão registrados 1.031 UCs municipais, responsáveis por proteger cerca de 4,1 milhões de hectares (ha), em 466 municípios. Além disso, entre os 17 estados que possuem legislação para o ICMS-E, 11 estão localizados na Mata Atlântica.

Acesse o relatório completo em: <https://bit.ly/2UMUnrI>

Como os resultados foram obtidos?

A principal referência utilizada para a construção desta edição de Parques&Sociedade foi o capítulo “Geração de receitas tributárias municipais”,



do livro *Quanto vale o verde: a importância econômica das unidades de conservação brasileiras*, publicado em 2018 e organizado por Carlos Eduardo Frickmann Young e Rodrigo Medeiros, que também assinam o capítulo que baseia este artigo.

Primeiramente, identificamos quais estados adotam a presença de unidades de conservação como parâmetro para o repasse do ICMS-E, o que foi nomeado por Young e Medeiros como o ICMS-E-UC¹. Este grupo é composto por 13 estados: Acre; Amapá; Mato Grosso; Mato Grosso do Sul; Minas Gerais; Paraná; Pernambuco; Rio de Janeiro; Rondônia; Rio Grande do Sul; São Paulo; Tocantins; Paraíba; e Pará.

Para cada um desses estados, foram organizados os seguintes dados referentes a 2015²:

- I. *Porcentagem do critério de repasse do ICMS-E em razão da presença de UCs;*
- II. *Valor do ICMS-E repassado aos municípios de cada estado;*
- III. *Valor do ICMS-E-UC, justificado pela presença de UCs, destinado aos municípios de cada estado;*
- IV. *Porcentagem que o ICMS-E-UC representa em relação ao ICMS-E.*

Os dados do ICMS-E e seus respectivos índices de transferência foram levantados pelos autores do capítulo citado anteriormente nas Secretarias Estaduais de Meio Ambiente e da Fazenda, em seus sites eletrônicos, ou por meio de ligações telefônicas e mensagens eletrônicas. Quanto às informações do ICMS-E-UC, os estados do Paraná, Pernambuco, Minas Gerais e Rio de Janeiro disponibilizaram os valores nominais repassados a cada um dos seus municípios, enquanto nos demais estados, os valores de ICMS-E-UC foram

¹ Segundo os autores, a maior parte das legislações de ICMS-E não dispõe de informações sobre os valores repassados aos municípios devido à presença de UCs e Terras Indígenas (TI), separadamente. Alguns estados, inclusive, definem Terras Indígenas como Unidades de Conservação (por exemplo, Rondônia e Pará). Assim, ao se tratar de ICMS-E-UC, os autores estão implicitamente considerando as UCs e TI.

² O ano-base de análise foi 2015 e todos os valores foram corrigidos para o ano de 2016, sendo utilizado o Deflator Implícito do PIB, conforme dados do IBGE.



calculados com base nos índices da legislação estadual ou disponibilizados pela gestão pública.

Complementar à análise dos números listados acima, para cada um dos treze estados, descrevemos brevemente se o cálculo do repasse de ICMS-E, justificado pela presença de unidades de conservação, é baseado em parâmetros de avaliação quantitativos ou qualitativos.

Num segundo momento, verificamos a ligação entre a existência de leis que regulamentam o ICMS-E e a criação de UCs municipais. Assim, os dados foram compilados considerando o número de UCs municipais criadas no período de 1990 e 2017 em estados que possuem ou não legislação sobre o ICMS-E. Além desse levantamento, para compreender a tendência de criação de UC municipal em períodos posteriores à implementação do ICMS-E, Young e Medeiros (2018) compararam a taxa de criação de UCs municipais antes e depois da adoção do ICMS-E.

Quais os principais resultados?

Os resultados da análise realizada para esta edição de Parques&Sociedade foram organizados em dois tópicos: I) a relação entre a existência de UCs e a geração de ICMS-E; e II) a relação entre a existência do ICMS-E e a criação de unidades de conservação.

1. *A relação entre a existência de unidades de conservação e a geração de ICMS-E*

As informações sobre os estados que adotam a presença de unidades de conservação como critério para o repasse do ICMS-E foram organizadas na tabela a seguir:

**TABELA 1.** Valores do ICMS-E vinculados à presença de UCs em estados brasileiros

ESTADO	Porcentagem do critério de repasse do ICMS-E devido à presença de UC (denominado ICMS-E-UC)	Valor do ICMS-E repassado aos estados em 2015 (R\$ milhões)	Valor do ICMS-E-UC repassado aos estados em 2015 (R\$ milhões)	Porcentagem do ICMS-E-UC em relação ao ICMS-E
REGIÃO NORTE		213,2	100	46,91%
Acre	5,00%	13,1	13,1	100,00%
Amapá	1,40%	2,4	2,4	100,00%
Pará	1,00%	84,4	21,1	25,00%
Rondônia	5,00%	43,9	43,9	100,00%
Tocantins	3,50%	69,3	19,4	28,03%
REGIÃO NORDESTE		82,1	27,4	33,33%
Pernambuco	1,00%	82,1	27,4	33,33%
REGIÃO CENTRO-OESTE		82,1	27,4	33,33%
Mato Grosso	5,00%	98,8	98,8	100,00%
Mato Grosso do Sul	3,50%	75,5	52,9	70,00%
REGIÃO SUDESTE		466,3	284,3	60,97%
Minas Gerais	0,50%	91,4	41,5	45,51%
Rio de Janeiro	1,13%	240,0	107,9	44,96%
São Paulo	0,50%	134,9	134,9	100,00%
REGIÃO SUL				
Paraná	2,50%	344,0	172,0	50,00%
Rio Grande do Sul	0,16%	413,3	9,3	2,26%
TOTAL		1.693,3	744,7	43,98%

FONTE: Young e Medeiros (2018).



Nota-se que em cinco estados (Acre, Amapá, Rondônia Mato Grosso e São Paulo) a existência de unidade de conservação é o único critério utilizado para determinar a vinculação do ICMS-E; aqueles que, na coluna *Porcentagem do ICMS-E-UC* em relação ao ICMS-E da **TABELA 1**, o valor é de 100%. Sobre esses casos, é interessante dizer que o tamanho das UCs é o indicador quantitativo mais utilizado na determinação do repasse aos municípios, com exceção do Amapá, que considera a avaliação também de parâmetros qualitativos relacionados à existência das unidades de conservação. Em São Paulo, no cálculo são consideradas apenas as UCs estaduais.

Quanto aos demais estados, quatro adotam parâmetros de avaliação quantitativos (área) e qualitativos referentes à presença de UCs. São eles: Mato Grosso do Sul, Minas Gerais, Pernambuco e Tocantins. Além de considerar esses critérios, Rio de Janeiro e Paraná também dão maior importância às UCs municipais quando no repasse dos recursos do ICMS-E.

Quanto aos valores repassados aos municípios, vale lembrar que o ICMS-E depende diretamente da atividade econômica e da forma de cálculo, determinada por lei, de cada estado. De maneira geral, aqueles que arrecadam mais ICMS repassam um montante maior a seus municípios, o que justifica a maior quantidade de recursos nas regiões Centro-Oeste, Sudeste e Sul quando comparado ao Norte e Nordeste. Assim, nota-se que os estados que repassaram as maiores quantias do imposto aos seus municípios, em 2015, foram Paraná, São Paulo e Rio de Janeiro.

Considerando apenas o critério de repasse devido à existência de UC, os valores destinados aos municípios variam de 0,16%, no caso do Rio Grande do Sul, a 5%, no Acre, Mato Grosso e Rondônia, conforme é possível verificar na coluna *Porcentagem do critério de repasse do ICMS-E devido à presença de UC (denominado ICMS-E-UC)* da **TABELA 1**.

Ao analisar os valores do ICMS-E-UC transferidos em 2015, por município, os autores observaram que a maior parte deles recebe entre R\$ 10 mil e R\$ 1 milhão (foram observados 977 municípios de um total de 1442). Os autores indicam, entretanto, que existe um número expressivo de municípios que receberam, em 2015, mais de R\$ 1 milhão, em valores absolutos, referente a ICMS-E-UC, como é o caso de Guajará-Mirim (RO) com R\$ 10,6 milhões, São Jorge do Patrocínio (PR) com R\$ 9,7 milhões, e Iguape (SP) com R\$ 7,1 milhões.

Com o intuito de identificar a relevância dos recursos advindos do ICMS Ecológico, os autores compararam o valor repassado referente ao ICMS-E-UC com o

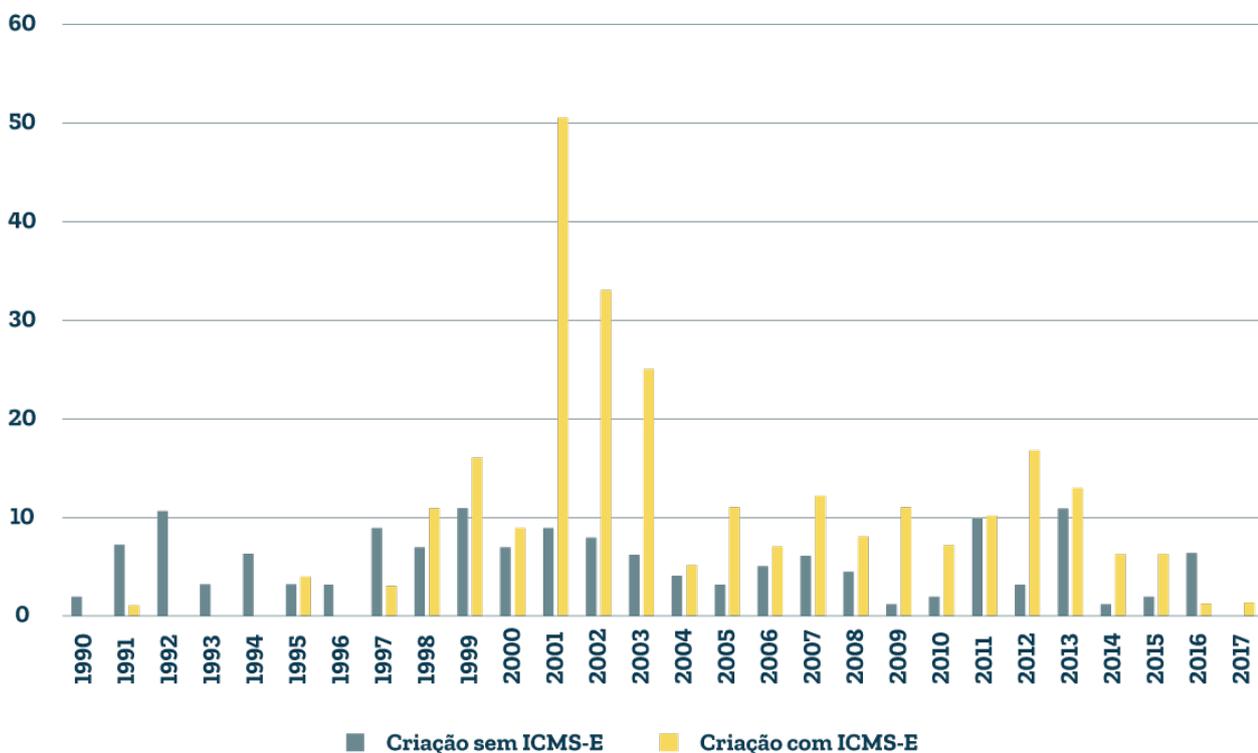


orçamento do Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade (ICMBio), órgão ligado ao Ministério do Meio Ambiente responsável pela implementação, gestão e conservação da biodiversidade das UCs federais. Entre 2008 e 2016, a média anual de despesas liquidadas do ICMBio foi de R\$ 593 milhões³ enquanto os repasses totais de ICMS-E-UC em 2015 chegaram a R\$ 744,7 milhões, como aponta a tabela acima.

2. A relação entre a existência do ICMS-E e a criação de unidades de conservação

O gráfico abaixo mostra que um maior número de UCs municipais foram criadas, entre 1990 e 2017, nos estados brasileiros que possuem legislação relacionada ao ICMS-E, em comparação aos que não a possuem.

GRÁFICO 1. Número de UCs municipais criadas entre 1990 e 2017 nos estados que possuem ou não a regulamentação do ICMS.



FONTE: Young e Medeiros (2018).

³ Assim como os dados de 2015 apresentados na Tabela 1, os valores liquidados pelo ICMBio foram corrigidos para o ano de 2016, sendo utilizado o Deflator Implícito do PIB do IBGE.



Nota-se que, considerando os estados que adotam o ICMS-E, entre 2001 e 2003, ocorreu o maior número de criação de UCs municipais, com uma tendência de maior criação dessas unidades após o ano 2000. Este valor, provavelmente, é justificado porque a maior parte dos estados que adotam o critério de UC no repasse do ICMS-E passaram a adotar o tributo após 1996.

Complementar a isso, o estudo realizado pela Fundação SOS Mata Atlântica em 2019, citado anteriormente, indica que a implementação do ICMS Ecológico contribuiu para o aumento do número e da área de UCs municipais nos estados do Paraná, Minas Gerais e Rio de Janeiro. Para citar um exemplo entre estes três estados, o levantamento observou que no Paraná o número de UCs municipais públicas⁴ multiplicou por quase 6 vezes, e aumentou em 33 vezes a área protegida pelos municípios após 1991, ano de criação da lei de ICMS-E no estado.

Além disso, Young e Medeiros (2018) demonstraram que, em todo o Brasil, após a criação da legislação de ICMS-E, o número anual de UCs municipais criadas aponta uma tendência de aumento quando comparado à área e ao número de UCs. Com isso, eles estimaram que o ICMS Ecológico pode ter induzido a criação anual, em média, de 22 mil hectares de unidades de conservação municipais a mais nos estados que possuem legislação de ICMS-E, em comparação aos que não possuem regulamentação para o tributo.

A APLICAÇÃO DO ICMS ECOLÓGICO NO RIO DE JANEIRO

O ICMS-E foi adotado pelo estado em 2007 pela Lei nº 5.100 e é um importante instrumento de incentivo às práticas ambientais. Para se ter uma ideia, em 2020 serão repassados R\$ 229 milhões para 88 municípios fluminenses.

Além disso, o Decreto Estadual 46.884 de 2019 promoveu alterações no cálculo do ICMS-E, que agora é realizado conforme a pontuação do Índice Final de Conservação Ambiental (IFCA), calculado com base no desempenho do município em suas políticas de **áreas protegidas**, gestão dos resíduos sólidos e coleta e tratamento de esgoto.

⁴ Neste valor não foram consideradas as RPPNs - Reserva Particular do Patrimônio Natural, unidade de conservação administrada pelo setor privado, que pode ser pessoas ou empresas, conforme previsto pelo Sistema Nacional de Unidades de Conservação (SNUC).



Para citar um exemplo da relevância do tributo para os municípios, Niterói, quarto no ranking do IFCA em 2019 e 2020, recebeu R\$ 7,7 milhões em 2019. Cerca de 60% do valor do ICMS-E de Niterói em 2020 corresponde à pontuação obtida nos **índices de áreas protegidas** que compõem o cálculo do IFCA, resultado dos níveis satisfatórios de **conservação e implementação de suas nove UCs** – sete municipais e duas estaduais.

Acesse o Observatório do ICMS Ecológico do Estado do Rio de Janeiro em:
<http://icmsecologicorj.com.br/#sobre-a-ferramenta>

Considerações finais

Diante dos inúmeros desafios que a administração municipal enfrenta, o repasse do ICMS-E pode incentivar os municípios na criação e implementação de UCs em seus territórios e, ao mesmo tempo, representar uma alternativa de recursos financeiros. Neste sentido, alguns estados aproveitaram a criação de legislação sobre o ICMS Ecológico para empregar parâmetros quantitativos e qualitativos no cálculo de repasse do tributo.

Assim, esta edição de Parques&Sociedade buscou demonstrar que as unidades de conservação, além dos inúmeros benefícios que geram para a conservação da natureza e para a qualidade de vida humana, podem representar também ganhos econômicos para os municípios em que estão localizadas.

Por fim, o ICMS-E-UC apresenta-se como uma alternativa de valorização financeira das unidades de conservação e está alinhado a uma tendência mundial sobre o emprego de mecanismos de pagamento pelos serviços ambientais⁵ que a natureza fornece para a sociedade. Dito isso, o Brasil tem o potencial de desenvolver e aprimorar arcabouços jurídicos que tenham como objetivo conservar a biodiversidade e, ao mesmo tempo, gerar ganhos econômicos para o país.

⁵ Segundo Brito e Marques (2017), o pagamento por serviços ambientais (PSA) é um instrumento que possibilita a compensação por meio do ônus financeiro justificado pela conservação ou recuperação de ecossistemas, para isso é necessário o uso de indicadores adequados para conduzir a situação ambiental almejada.



Artigo de referência

YOUNG, Carlos Eduardo Frickmann; MEDEIROS, Rodrigo (org.). **Quanto vale o verde: a importância econômica das unidades de conservação brasileiras**. São Paulo: Conservação Internacional (Ci-Brasil), 2018. Disponível em: http://semeia.org.br/arquivos/quanto_vale_o_verde_com_capa.pdf. Acesso em: 20 nov. 2020.

Demais referências bibliográficas

BRITO, R. O.; MARQUES, C. F. Pagamento por serviços ambientais: uma análise do ICMS ecológico nos estados brasileiros. Ipea. **Planejamento e políticas públicas**. n. 49, 2017. Disponível em: <https://bit.ly/2J6Gy4J>. Acesso em: 20 nov. 2020.

CASTRO, B.; YOUNG, C. D.; COSTA, L.; COSTA, D. S. O ICMS Ecológico como uma política de incentivo dos gastos ambientais municipais. **Revista Desenvolvimento em Debate**. v.7, n.1, p.181-199, 2019. Disponível em: <https://bit.ly/3oFWFG8>. Acesso em: 20 nov. 2020.

FUNDAÇÃO SOS MATA ATLÂNTICA. **Valorização dos Parques e Reservas: ICMS Ecológico e as Unidades de Conservação Municipais da Mata Atlântica**. Disponível em: <https://bit.ly/2UMUnrI>. Acesso em: 20 nov. 2020.

LOUREIRO, W. **Contribuição do ICMS Ecológico à conservação da biodiversidade no Estado do Paraná**. Tese (Doutorado) – Curso de Pós-Graduação em Engenharia Florestal, Universidade Federal do Paraná. Curitiba, 2002. Disponível em: <https://bit.ly/36d9QrE>. Acesso em: 20 nov. 2020.

O ECO. ICMS Ecológico do RJ passa a premiar qualidade e eficiência na gestão ambiental. Disponível em: <https://bit.ly/3nSMP34>. Acesso em: 20 nov. 2020.



Sobre SEMEIA

O Semeia é uma organização da sociedade civil sem fins lucrativos que atua desde 2011 para transformar os parques em motivo de orgulho para as brasileiras e os brasileiros. Nosso trabalho está focado no desenvolvimento de modelos de gestão e projetos que unam governos, sociedade civil e iniciativa privada na conservação ambiental, histórica e arquitetônica de parques públicos. Além disso, acreditamos na transformação dessas áreas verdes em espaços produtivos, geradores de emprego, renda e oportunidades para as comunidades do entorno, aliados à função de serem provedores de lazer, bem-estar e qualidade de vida.

Acesse: www.semeia.org.br e conheça mais sobre o nosso trabalho!

Acompanhe-nos também pelas redes sociais:  

Veja as outras publicações da série:



DOWNLOAD



DOWNLOAD



DOWNLOAD



DOWNLOAD



DOWNLOAD

A série completa você encontra

[AQUI](#)

Nº7 | 2020

EIXO
Desenvolvimento Econômico

Parques & Sociedade

REALIZAÇÃO:



APOIO:

Por ordem do



Ministério Federal
do Meio Ambiente, Proteção da Natureza
e Segurança Nuclear

Por meio da:

giz Deutsche Gesellschaft
für Internationale
Zusammenarbeit (GIZ) GmbH

da República Federal da Alemanha