1. Introdução; 2. Transferências Fiscais Ecológicas: definições e experiência no Brasil; 3. O ICMS-E no Brasil: status atual; 4. Exemplo Prático do ICMS-E em Mato Grosso; 5. Conclusões e Recomendações; 6 Referências Bibliográficas; 7. Referências de Sites

1. Introdução

O presente documento discorre sobre o histórico, os conceitos e a importância das transferências fiscais ecológicas (TFE) possibilitadas pelo ICMS-Ecológico e a realocação da receita pelo IPTU-Verde para fortalecer o desenvolvimento local sustentável.

O Programa de Qualificação da Gestão Ambiental – Municípios Bioma Amazônia (PQGA) tem como objetivo aprimorar as capacidades institucionais tanto do Poder Público Municipal, como dos atores locais que participam de iniciativas, ações e projetos para recuperação, proteção e uso sustentável dos recursos nos Municípios daquele bioma que, mais criticamente, vivem os problemas do desmatamento. Dessa forma, refletir sobre atividades econômicas em direção ao desenvolvimento sustentável, é considerado uma questão fundamental para se alcançar o objetivo proposto.

Este artigo, portanto, discute fundamentos teóricos e a aplicabilidade de instrumentos econômicos e fiscais estaduais e urbanos no bioma Amazônia, sua utilização atual e meios para melhor aproveitamento dos mesmos por parte dos Governos Municipais para reforçar a disponibilidade de recursos para aplicar em ações de conservação dos recursos naturais locais.

2. Transferências Fiscais Ecológicas: definições e experiência no Brasil

Os instrumentos econômicos tornaram-se um componente cada vez mais importante entre as políticas públicas ambientais nas décadas recentes, uma vez que as estratégias de comando e controle foram percebidas como incompletas e ineficazes em alguns casos para alcançar os resultados pretendidos. O desmatamento desenfreado nos países tropicais é um objetivo importante para as ações de melhoria das políticas e governança locais de uso da terra, associado ao aquecimento global e à perda da biodiversidade. Medidas coercitivas e de incentivo são colocadas em prática para fortalecer a capacidade local para lidar com esses problemas comuns. As transferências fiscais ecológicas (EFTs) foram implantadas como um dos instrumentos-chaves na caixa de ferramentas da governança da biodiversidade local (Ring et al., 2011).

O imposto brasileiro, incidente no valor adicionado das transações de mercadorias e serviços (petróleo e derivados e outros produtos e serviços tais como comunicações), entre Municípios e entre Estados (ICMS), é responsável por 20% em média do total da receita dos Municípios no Brasil (IPEA Data, 2013), mas constitui uma proporção muito maior das receitas corrente fiscais dos Municípios, variando de acordo com a existência de outras fontes, tais como o IPTU. A Constituição Federal (art. 158) estabelece que 25% das receitas do ICMS recolhidas pelos Estados devem ser devolvidos aos Municípios. A Constituição também prevê que 75% destas receitas distribuídas devem ser alocados com base na participação do Município do valor adicionado de cada Estado, por atividades econômicas e valor adicionado no Município de origem. Os 25% restantes da receita do ICMS devem ser distribuídos de acordo com critérios estabelecidos pelos poderes legislativos dos Estados.

Em geral, os Estados historicamente redistribuíram os 25% do ICMS que cabe ao seu arbítrio de acordo com critérios associados com a importância relativa de diferentes Municípios com respeito às suas características sociais ou geográficas, por exemplo: Municípios mais pobres, com proporção de população rural mais acentuada, ou outros critérios utilizados como mecanismo de redistribuição de receitas para reforçar a capacidade de execução municipal dos programas e ações necessários para sua manutenção, de acordo com a ponderação relativa incorporada nas fórmulas de alocação municipal do ICMS de cada estado.

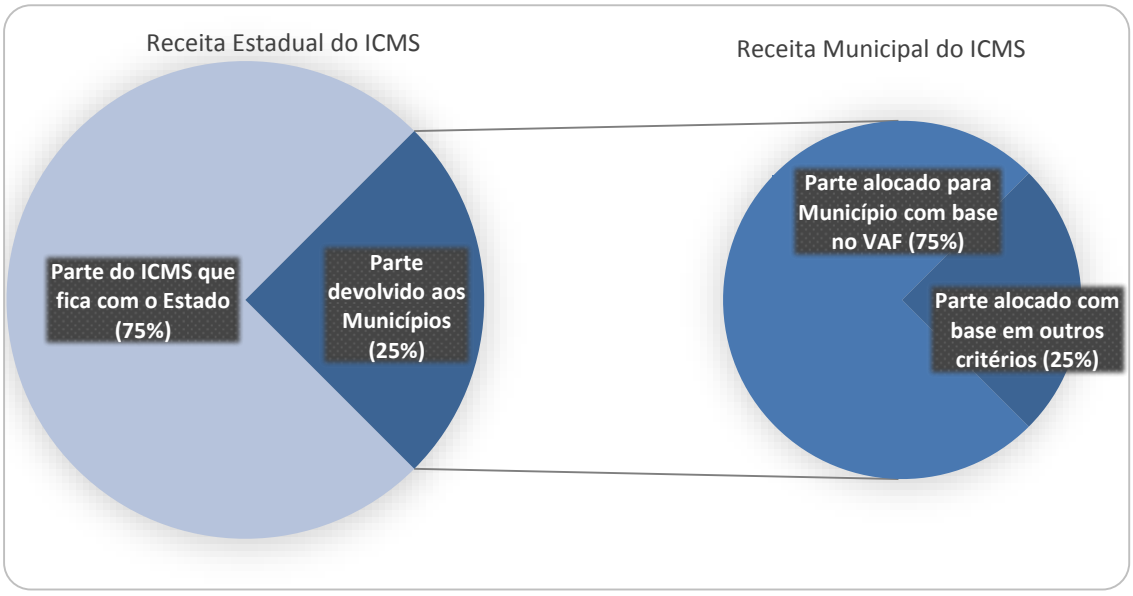

Figura 1. Mecanismo de redistribuição de receitas do ICMS para os Estados, de acordo com a Constituição.

A proposta inicial do ICMS-Ecológico (ICMS-E), implementado pela primeira vez no Estado do Paraná a partir de 1992, era de compensar os Municípios que possuem áreas sob proteção para fins de conservação ambiental ou como mananciais de captação de água, as quais não poderiam gerar receitas econômicas que serviriam como fonte de receitas fiscais com base no ICMS. Embora sua proposta inicial tivesse sido compensatória, a história da sua utilização passou a ser vista como um incentivo para promover a conservação no nível municipal.

O caso do IPTU-Verde é distinto, considerando que a alocação orçamentária das receitas do Imposto Predial e Territorial Urbano, de acordo com a Constituição nacional de 1988, é oriunda de decisões municipais embora a constituição federal rege as alíquotas aplicadas (tipicamente uma proporção do valor venal não superior a 15%[1]), os fatos geradores (propriedade, domínio ou usufruto de imóvel localizado em área urbana, cuja área é definida por serviços prestados pela Prefeitura tais como ruas asfaltadas, iluminação pública e esgotamento).

O objetivo do IPTU-Verde é o de incentivar o proprietário a adotar boas práticas de construção e uso do solo, visando induzir redução da demanda excessiva de energia e emissões de gases de efeito estufa, uso excessivo de água, disposição inadequada de resíduos etc., por meio de bônus nas alíquotas aplicadas.

Em ambos os casos, ICMS-E e IPTU-Verde, a receita adicional auferida ou o valor do imposto retido a título de bônus, não é totalmente "carimbado" quanto à sua aplicação. As transferências do ICMS e do IPTU são parcialmente vinculadas (25% para educação e 15% para saúde). As receitas adicionais municipais vão para o fundo geral do Município, e somente através de lei municipal complementar podem ser direcionadas a fins específicos, além daqueles definidos por lei. O mesmo ocorre com a renúncia fiscal associada com o IPTU-Verde: a Prefeitura não pode ditar como o proprietário aplica seu bônus, embora se espere que o incentivo possa motivar mais investimentos em prédios e usos do solo ambientalmente corretos. Infelizmente, tem-se o fenômeno do "efeito bumerangue": com a redução de custos pode haver o aumento do consumo em outro fator que aumente as pressões ambientais.

[1]De acordo com o Estatuto das Cidades (2001), a progressividade no IPTU não pode exceder 15% do valor venal.

3. O ICMS-E no Brasil: status atual

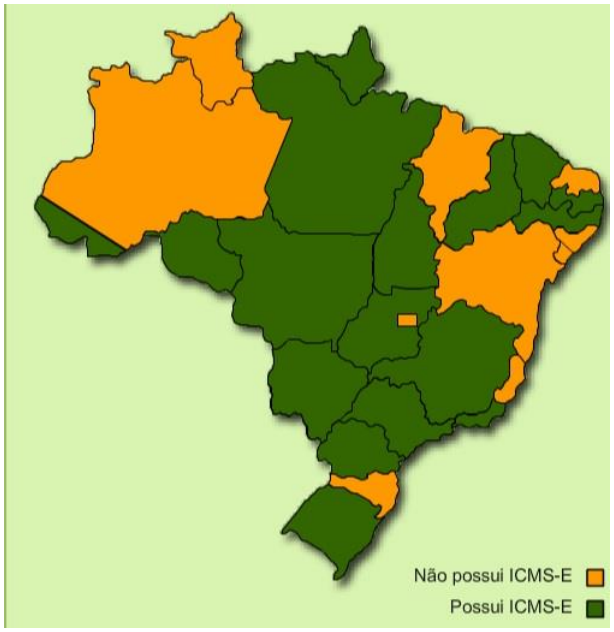

Figura 2. Estados que possuem ICMS-E (site www.icmsecologico.org.br). Acesso em 18 de abril de 2016.

Após a sua implantação no Paraná em 1992, o ICMS-E foi se difundindo entre os Estados brasileiros gradativamente, com a adoção (até 2015) em legislação estadual de 18 Estados, e implantação efetiva em pelo menos 15 desses (Figura 2). Conforme mostrado no mapa, na região Norte, apenas Amazonas e Roraima não tinham instituído o instrumento até 2015.

Em cada Estado que adote o ICMS-E há uma legislação específica que estabelece os parâmetros da alocação, em termos dos índices de performance ou qualidade ambiental alcançado pelos Municípios como condição para receber alocações adicionais. Cabe lembrar que o total do ICMS a ser distribuído não é modificado pelo ICMS-E, somente a sua alocação entre Municípios no Estado: alguns vão ganhar e outros vão perder.

A fórmula de alocação do ICMS-E é sujeita a variações entre Estados no que diz respeito à importância de determinados atributos da gestão ambiental local. Estes podem incluir a proporção da área do Município coberto por Unidades de Conservação (UCs), Áreas Indígenas e/ou mananciais hidrográficos; o investimento municipal em saneamento básico (coleta e tratamento de resíduos); a proporção das propriedades agropecuárias registradas no CAR; a taxa do desmatamento etc.

Tabela 1. Características da legislação do ICMS-E nos Estados da Amazônia Legal que o possuem.

Estado	Criado/ Regulamentação	% ICMS-E dos 25%	UC	TI	Outros Fatores	Observações adicionais
Acre	1994/ 2010	1% – 5% (aumentou 1% ao ano a partir de 2010)	% área do Estado em UCs, incluindo TIs		População e Área	UC = 0,9 TI = 0,1
Amapá	1996	1,4%	% da área do Estado x fator de conservação x qualidade	n.a.	Saúde; Patrimônio Cultural; Educação	Não foi implementado a contento até o momento
Mato Grosso	2000/ 2001, 2004	5% + 2% para saneamento básico	% da área do Estado x fator de conservação x qualidade	% da área total TI no estado	População – 0,5%; Área – 0,5%; Índice social (Inverso do IDH) – 11%	Fator de qualidade – não implementado; 2% para saneamento retirado (2004)
Pará	2012	2 – 8% (aumentou 2% ao ano a partir de 2012)	% área do Estado em UCs, áreas especiais e quilombolas; incluindo TIs		Área inscrita no CAR – 50%; Redução do desmatamento – 25%	Vinculado ao programa Municípios Verdes
Rondônia	1990/ 2005	5%	% da área do Estado em UCs, incluindo TIs		População – 0,5%; Área – 0,5%; Produção agrícola – 5%	Redução em função de comprovação de invasão ou exploração ilegal em UC
Tocantins	2002/ 2003	13%	3,5% para % da área do Estado em UCs. Incluindo TIs. Utiliza ainda fator de conservação para UC e nível de regularização para TI		Política Ambiental Municipal -2% Queimadas e incêndios 2%; Conservação do solo - 2%; Saneamento básico - 3,5%	

Fontes: Baseado em dados do www.icmsecologico.org.br. Acesso em 18 de abril de 2016. Programa Municípios Verdes-PA. Compilado pelo autor.

Notas: A 1ª coluna trata da data da criação do instrumento na legislação estadual, enquanto a segunda data refere-se à data de regulamentá-la. A 2ª coluna trata da proporção do total dos 25% do ICMS que o Estado designa para alocação de acordo com critérios ambientais. A 3ª coluna informa os critérios de ponderação relacionados com Unidades de Conservação (UCs) s e Terras Indígenas (TIs), tipicamente a proporção do Município que está nestas unidades em relação ao total nesta categoria no Estado. A 4ª coluna refere a outros critérios incorporados na fórmula de alocação adotado pelo Estado, além de áreas protegidas.

A tabela 1 mostra as características do ICMS-E adotado nos Estados da Amazônia Legal até 2015. Como se pode perceber, há bastante diferenciação entre Estados na proporção do ICMS dedicado aos fatores ambientais. Podemos avaliar estas características do ICMS-E adotadas pelos Estados da Amazônia Legal em termos dos critérios usados para redistribuir as receitas. Em todos os casos, há inclusão de UCs e, em todos, menos Amapá, de TIs, como elemento central do instrumento. No Pará e Tocantins houve a inclusão de outros objetivos de gestão ambiental municipal como fatores motivadores de ponderação da receita, notadamente a proporção do Município cadastrado no CAR e redução do desmatamento – questões centrais à melhoria da pontuação dos Municípios na "lista negra" do MMA no Arco do Desmatamento. Em Tocantins o foco é outro, considerando que o Estado tem pouca área florestada, e assim dedica boa parte dos 13% da receita dos municípios (a maior proporção de todos os Estados que possuem este instrumento) a outros fatores de gestão ambiental municipal (governança, saneamento, conservação do solo e queimadas), junto com o segmento relativo às áreas protegidas.

O método mais utilizado para ponderar o ICMS-E relativo à áreas protegidas, para distribuição aos Governos locais, se baseia no exemplo pioneiro do Paraná, que calcula um Índice de Conservação (IC_i) baseado nas seguintes equações (1-3):

$$IC_i = \frac{FMC_i}{FCE} \qquad (1)$$

onde a proporção no Município de áreas protegidas (AP_i) como parcela do total da área municipal (M) determina o Fator Municipal de Conservação (FMC)

$$FCM_i = \frac{AP_i}{M_i} \qquad (2)$$

O qual, dividido pela soma de todos as FCM municipais, resulta no Fator de Conservação do Estado (FCE):

$$FCE = \sum_{i=1}^{n} FMC_i \qquad (3)$$

Tipicamente, há a ponderação de APs municipais, baseada num fator de conservação (fc) diferenciado entre distintos tipos de área protegida, de acordo com o nível de restrição ao seu uso humano. Assim, por exemplo, no Paraná, há os seguintes pesos atribuídos aos AP nas categorias de gestão:

Tabela 2. Fatores de conservação de áreas protegidas no PR

- Estação Ecológica/Reserva Biológica– 0,8
- Parque – 0,7
- RPPN – 0,68
- ARIE – 0,66
- Terra Indígena – 0,45
- APA – 0,08

As APAs foram designadas com um fator de conservação bem mais baixo devido à proliferação que ocorreu após a legislação, em áreas pouco protegidas. Já RPPNs foram privilegiadas, inclusive com uma legislação de incentivo própria.

Já o IPTU-Verde possui poucas experiências entre Municípios da Amazônia. Primeiro, porque refere-se a um instrumento notadamente restrito às zonas urbanas, principalmente aos capitais. Solução adotada mundialmente, o IPTU-Verde ou medida semelhante opera em locais como Berlim, Dublin, Helsinque, Medelín e Bogotá, e em 55 Municípios brasileiros.

Em São Bernardo do Campo, por exemplo, desde 2008 é oferecido desconto às propriedades recobertas por vegetação. No Rio de Janeiro, foi instituído em 2012 um sistema de pontos que incentiva a economia e o reuso de água e a diminuição de fatores que causam enchentes, além de valorizar a eficiência energética, a coleta seletiva de lixo, o combate às ilhas de calor e a redução das emissões de gases de efeito estufa. Guarulhos adotou neste ano o desconto de 5% a 20% para imóveis que tenham área verde ou adotem práticas sustentáveis, como coleta seletiva, captação de água da chuva e telhado verde. Também em 2015, Salvador passou a conceder até 10% de desconto no IPTU para quem adotar medidas sustentáveis. Em Curitiba, terrenos com áreas verdes podem ter entre 10% e 100% de desconto.

Como se pode ver, os Municípios com maior experiência prática na implantação do IPTU-Verde estão no Sul e Sudeste do país. O único Município amazônico a discuti-lo até o momento foi Manaus (Projeto de Lei nº 248/2013), mas que até a data deste trabalho não teve êxito na sua aprovação. Alguns consideram que a isenção do IPTU permitido em Manaus para RPPNs e terras agrícolas dentro da área urbana pela Lei nº 1.090 de 2006 (art. X) se equivale ao IPTU-Verde, mas não é esse o conceito...

O IPTU-Verde é um instrumento que define os parâmetros para construção de casas e prédios em áreas urbanas e aplica um redutor da alíquota do IPTU devido, de acordo com a respectiva utilização de matérias-primas, técnicas de construção, infraestrutura para reutilização de água, taxa de área permeável e/ou cogeração elétrica e térmica, entre outros indicadores contemplados nas leis municipais existentes. (Figura 3).

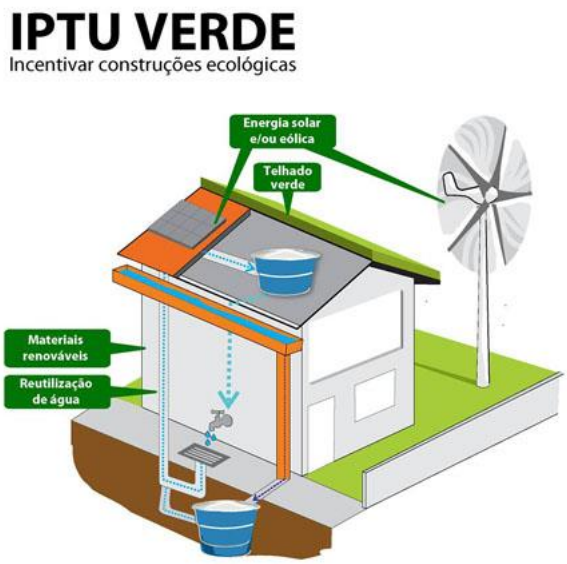

Figura 3. Aspectos da construção incluídos no IPTU-Verde. http://iptuverde.salvador.ba.gov.br/. Acesso em 18 de abril de 2016.

Há uma ponderação do redutor do IPTU aplicável, de acordo com as características "verdes" do

imóvel. Em Salvador (BA) por exemplo, há um simulador de IPTU-Verde que contempla uma grande gama de variáveis que permitem de 5 a 10% de desconto do IPTU, de acordo com o nível de certificação verde que o imóvel atinge, de acordo com pontuações em cinco categorias, a saber (Tabela 3):

Tabela 3. Critérios do IPTU-Verde para redução no IPTU a pagar, Salvador-BA.

CRITÉRIOS	PONTOS
Gestão Sustentável das Águas	39
Eficiência e Alternativas Energéticas	142
Projeto Sustentável	80
Bonificações (Outros Certificados)	19
Emissões de Gases de Efeito Estufa	19
REDUTORES	**REDUÇÃO IPTU**
Pontuação somada entre 50-69	5%
Pontuação somada entre 70 e 89	7%
Pontuação somada entre 90 e 100	10%

Fonte: http://iptuverde.salvador.ba.gov.br/. Acesso em 18 de abril de 2016.

O ICMS-Verde, em suma, é um instrumento para realocar receitas estaduais para os Municípios de acordo com critérios ambientais, assim aumentando a receita municipal para quem cuida da natureza, enquanto o IPTU-Verde visa incentivar proprietários urbanos para implantar medidas ambientalmente amigáveis através da diminuição do IPTU a pagar. (Se o IPTU-Verde ao mesmo tempo aumentasse o valor dos imóveis que não aderissem a tais padrões, seria mais semelhante ao ICMS-E, o qual é neutro com respeito à receita total a distribuir. O IPTU-Verde diminui a receita; o ICMS-E mantém a receita total mas aloca-o de forma diferente, para privilegiar fatores ambientais.)

4. Exemplo Prático do ICMS-E em Mato Grosso

Os recursos do ICMS-E podem gerar resultados diferentes na conservação da biodiversidade, dependendo de como o recurso é distribuído dentro dos Municípios. Tendo como enfoque o Noroeste do Mato Grosso (MT), uma região da Amazônia que sofre pressão significativa de desmatamento, escolhemos dois Municípios específicos – Juína e Cotriguaçu – para mostrar as inovações institucionais da gestão ambiental e o papel do ICMS-E na capacidade local de gerenciar as pressões do desmatamento. Queremos saber:

a) O ICMS-E é um instrumento eficaz para a conservação?;
b) Até que ponto o ICMS-E é justo?; e
c) Quais as ações institucionais que poderiam permitir melhorias nos resultados de equidade e eficácia da implementação do ICMS-E?

Em 2001, o MT tornou-se o 6º Estado brasileiro a aprovar a legislação do ICMS-E, com o propósito de incluir tais critérios ambientais nas alocações das receitas fiscais para os Municípios, através da Lei

Complementar nº 73/2000. O MT inovou na adoção de uma emenda à Constituição estadual, que incluiu a necessidade de combinar critérios ambientais com os índices econômicos e sociais na distribuição do ICMS (Maciel e Viana, 2005). Em outros Estados, o ICMS-E foi instituído por lei.

Outro importante aspecto do ICMS-E, no MT, foi a incorporação de tanto Unidades de Conservação (UCs) quanto Terras Indígenas (TIs), dentro dos territórios municipais, como adicional ao componente ecológico na fórmula de distribuição dos recursos[2]. Esse modelo também foi seguido pelos Estados de Rondônia e Acre, assim como Paraná. De 2002 em diante, 5% da parcela do ICMS devolvido aos Municípios foi distribuída de acordo com a proporção da área municipal dedicada a essa proteção (Tabela 1). O tratamento da água e dos esgotos foi inicialmente incluído entre os critérios de alocação, mas em 2004 foi excluído (Maciel e Viana, 2005).

No MT, há 80 TIs (ISA, 2013) e 102 UCs, incluindo parques, reservas e áreas de uso sustentável (23 federais, 46 estaduais e 33 municipais) (SEMA-MT, 2013). Estas áreas são distribuídas pelo território do Estado, entre seus três biomas diferentes (Amazônia, Cerrado e Pantanal), e entre parte dos 141 Municípios do Estado, dos quais 43 possuem tais UCs.

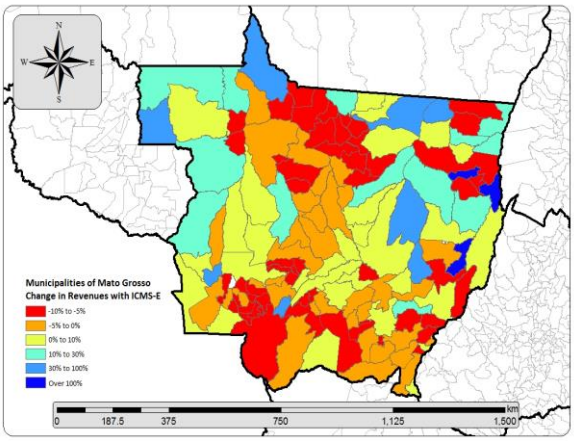

Figura 4. Mudança nas receitas originadas das alocações do ICMS-E, entre os Municípios do Mato Grosso: 2011. Fonte: May et al. (2013a).

A alocação do ICMS-E entre os Municípios reflete a diferenciação espacial das UCs no Estado. A Figura 4 mostra as mudanças estimadas nas receitas locais, devido às regras do ICMS-E. Com base nos valores efetivamente distribuídos aos Municípios de MT, em 2011, foi simulada a alocação de receitas que teria ocorrido, sem a existência do mecanismo e os dois valores comparados.

A maioria dos Municípios (88 de 141) teve perdas de receita de até 10%, enquanto que os outros 43 Municípios que têm UCs ou TIs, ou ambos, tiveram

[2]A lei inclui quarto outros critérios: Receita Fiscal Própria (4%), População (4%), Área (1%) e Quota Igual (11%). Os primeiros três critérios são diretamente proporcionais, o que significa que o valor recebido pelo Município depende da sua participação no total do Estado. Por exemplo, para o critério da população, o índice é calculado pela divisão da população do Município pela população do Estado. Por outro lado, o montante relativo ao critério da quota igual é distribuído igualmente entre todos os Municípios.

aumentos nas suas receitas, muitas vezes de valor consideravelmente maior do que os "perdedores".

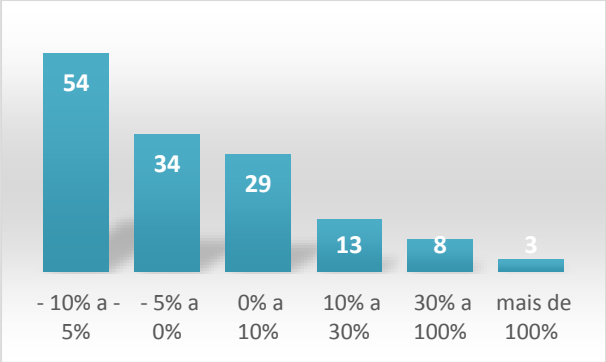

Figura 5. Número de Municípios por mudança na receita. Fonte: Dados da Figura 4.

O histograma (Figura 5) apresenta a distribuição dos Municípios entre seis faixas de variação da receita e fica claro que o número de Municípios que perdeu receita é maior do que aqueles que aumentaram, mas a percentagem de perda era consideravelmente menor do que a do ganho. Os Municípios que sofreram perdas foram aqueles cujas receitas anteriores eram maiores, enquanto aqueles, com receitas menores, tiveram mais ganhos. Assim, o mecanismo teve um impacto distributivo positivo sobre as receitas repartidas entre os Municípios.

O ICMS-E é vislumbrado por vários autores como sendo não somente compensatório, mas também incentivador de maior conservação ambiental por parte dos Municípios. Numa pesquisa anterior (May et al., 2013*b*), foi demonstrado que a promulgação do ICMS-E em MT estimulou algumas respostas locais para promover uma conservação mais ampla, mas essas ações foram de curto prazo, durando apenas alguns anos após a criação do instrumento. Além disso, eles não atingiram os Municípios do bioma amazônico.

A criação de UCs é frequentemente o resultado de políticas de cima para baixo, em que os atores locais estão envolvidos apenas indiretamente. As alocações do ICMS-E são destinadas, portanto, para compensar o que, em muitos casos, são percebidas como oportunidades perdidas para a receita, e o uso dos recursos destinado a fins não relacionados com as áreas que geraram a receita adicional.

Mas pode ser que o ICMS-E represente um passo para uma gestão melhor das áreas sob proteção, complementando os recursos destinados pelas agências gestoras. Isto é muito relevante no contexto amazônico, onde essas áreas estão sob pressão significativa associada à expansão agrícola, extração de madeira, abertura de estradas e exploração de minérios (Verissimo et al., 2011).

As Unidades de Conservação têm papel importante no segmento amazônico do MT, visto que esta região sofre altas taxas de desmatamento. Os Municípios selecionados para este estudo de caso – Juína e Cotriguaçu – são típicos deste contexto. São localizados no Noroeste do MT, que em 2012 ainda mantinha 78% da sua cobertura florestal original (INPE, 2012).

O Noroeste do MT, desde os anos de 1970, vem atraindo assentamentos de reforma agrária pública e projetos de colonização privados, com fins de

produção agrícola tanto por pequenos agricultores quanto por grandes proprietários. No entanto, esta região tem infraestrutura de transportes mais pobre do que a apresentada na maioria das regiões do Estado, e muitas estradas não têm pavimentação. O território total do noroeste do MT (108.362km²) é composto por sete Municípios.

Juína é o Município mais ao sul no Noroeste do Mato Grosso, com uma área de 26.189km² e uma população (dados de 2010) de 39.255 habitantes, sendo que 86,5% dos quais vivem nas áreas urbanas (IBGE, 2010). Cotriguaçu é menor em termos de território e população, ocupando 8.895km² e 14.983 habitantes (IBGE, 2010). Muito do crescimento da população recente nos dois Municípios ocorreu devido à implementação de assentamentos de reforma agrária na década passada.

Os dois Municípios têm parte significativa dos seus territórios em UCs e TIs, como pode ser visto na Tabela 4. Em Juína, essa área é particularmente significativa: 68% da área municipal estão sob proteção, abrigando uma estação ecológica e principalmente, TIs. Como resultado, o ICMS-E representa uma fonte importante de receitas para os dois Munícipios.

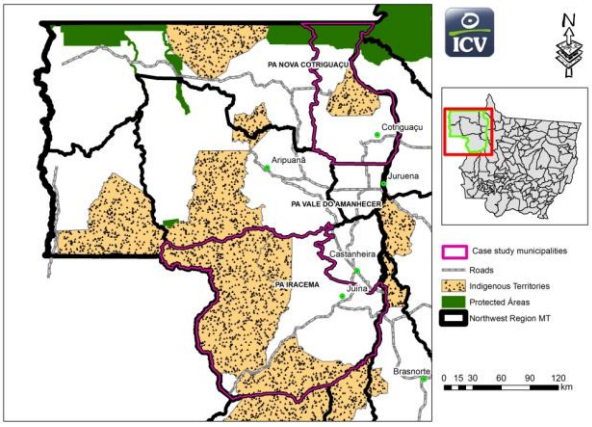

Figura 6. Localização das áreas do estudo no Noroeste do Mato Grosso (NO MT), mostrando as Unidades de Conservação e Terras Indígenas, cuja área é a base para o cálculo do ICMS-E. Fonte: May et al., (2013a).

Tabela 4 – Área Protegida e Terras Indígenas nos Municípios de Cotriguaçu e Juína, Mato Grosso.

Área gerador de ICMS-E	**Área total (ha)**	**%**
Cotriguaçu	**912.358**	**100**
Terras indígenas (Rikibaktsa)	*168.938*	*18,5*
Unidades de Conservação **– (Parque Nacional Juruena e Igarapés do Parque Estadual Juruena)**	*129.243*	*14,2*
Total de UC e TI	**298.181**	**32,7**
Juína	**2.625.128**	**100**
Total de Terras Indígenas **(Aripuanã, Serra Morena, Enawené-nawé)**	*1.421.142*	*54,1*
Estação Ecológica Iquê	*199.506*	*7,6*
Total de UC e Terras Indígenas	**1.620.648**	**61,7**

Fonte: Secretaria Estadual do Meio Ambiente (SEMA-MT).

Tabela 5 – As alocações do ICMS-E aos Municípios de Cotriguaçu e Juína, Mato Grosso, 2011.

Município	ICMS-E em 2011 (R$)	% do ICMS-E em relação ao total de ICMS
Cotriguaçu	1.350.012	28,4
Juína	2.789.770	21,5

Fonte: Secretaria de Fazenda do Estado do Mato Grosso (SEFAZ-MT).

Um argumento apresentado pelos atores locais em resposta ao questionamento sobre os benefícios de proteger os remanescentes florestais é que tal proteção não gera nem renda, nem receita de valor agregado. No entanto, ficou comprovado que a proteção de áreas de floresta adicional, através da criação de UCs, pode gerar uma fonte importante de renda advinda do ICMS-E, oferecendo uma contribuição semelhante ou maior daquele derivado, quando as florestas são convertidas em pastagens.

A criação de Unidades de Conservação poderia ser complementada com outros instrumentos para conservar e restaurar os remanescentes florestais, em terras privadas, consistente com o Código Florestal nacional e a estratégia estadual de REDD+[3], em parte originada de receitas adicionais geradas pela criação de Unidades de Conservação.

Duas questões de *justiça distributiva* são levantadas pela alocação das receitas do ICMS-E:

- Como as receitas adicionais devem ser divididas entre os propósitos diferentes (ambientais e não ambientais)?
- Como as receitas adicionais devem ser alocadas a grupos sociais diferentes no Município ou aos serviços que beneficiam grupos diferentes?

Como as receitas do ICMS-E são geradas pela existência de UCs e TIs, pode parecer justo que uma grande parte, se não toda, dessas receitas devem ser rubricadas para fins de conservação. No entanto, o ICMS-E foi introduzido originalmente com o objetivo de compensar, para tratar de uma fonte existente de injustiça na distribuição da receita do ICMS, em que a presença de grandes áreas de terra sob proteção reduziria a capacidade do Município para gerar valor agregado e, portanto, a receita do ICMS. Os Municípios com grandes áreas de terra protegidas estavam em desvantagem ao receber serviços públicos, tais como estradas, hospitais e escolas financiados a partir de receitas municipais. A mudança para o ICMS-E tinha a intenção de permitir que esses Municípios pudessem incrementar a receita do ICMS para cobrir os custos da prestação dos serviços públicos em geral. Outra complicação é

[3]REDD+ = Reduções de Emissões de Gases de Efeito Estufa oriundos do Desmatamento e Degradação e o enriquecimento de florestas remanescentes sob manejo. O Noroeste de MT é considerado prioritário para o programa REDD+ no Estado.

que as receitas do ICMS-E não são totalmente adicionais, uma vez que o valor recebido pelo Município devido a outros critérios será reduzido em alguma proporção devido à retirada dos 5% da receita a distribuir da receita estadual destinado ao ICMS-E. Além disso, à medida que novas UCs são criadas para beneficiar do incentivo, o valor de cada hectare em UC em termos de receita adicional fica reduzido.

O governo de Juína, agiu para compartilhar os recursos adicionais recebidos com os povos indígenas, resultando num monitoramento eficiente das terras indígenas e nas atividades de subsistência. Esta alocação interna, portanto, ajudou o Município a alcançar uma redução do desmatamento e da degradação, causados pela extração de madeira dentro de terras indígenas, conforme afirmação da FUNAI.

Em Cotriguaçu, onde novos arranjos em relação aos recursos do ICMS-E surgiram, com a criação do Conselho do Meio Ambiente, a dependência de recursos públicos federais e estaduais para atender as necessidades locais parece ser um fator determinante para a ausência de uma distribuição do ICMS-E às atividades de uso sustentável que possam gerar renda adicional. O fato de que os políticos locais em Cotriguaçu não estavam envolvidos no processo de formulação da lei estadual do ICMS–E, também, contribuiu para a falta da distribuição do ICMS-E com relação a essas atividades.

Podemos concluir que o ICMS-E desempenhará um papel importante para a conservação da biodiversidade, se o Município tiver um quadro legal ambiental que possa incluir programas e políticas para a conservação; conselhos de meio ambiente; fundos ambientais que poderão receber um montante significativo de recursos do ICMS–E; e práticas informais de participação dos atores locais para a tomada de decisão. A receita do ICMS-E deve promover a conservação, se uma parte dessas receitas é estrategicamente distribuída para os proprietários privados proativos (p.ex., através do repasse aos donos de RPPNs) e para as comunidades indígenas com o objetivo de manter a floresta intacta, contribuindo mais eficazmente para a conservação da biodiversidade. No entanto, o cenário permanecerá o mesmo, se tais receitas forem utilizadas para fins gerais, tais como pavimentação de estradas. O acesso à informação e a capacitação são importantes ferramentas para a formação de um consenso em relação a uma melhor distribuição da receita do ICMS-E e para o reforço proativo da conservação da biodiversidade na fronteira amazônica.

5. Conclusões e Recomendações

Como apresentado nesta Nota, o ICMS-E representa um instrumento amplamente difundido entre os Estados brasileiros para alocar as receitas advindas do ICMS de forma a compensar e incentivar uma melhor governança de áreas

protegidas existentes dentro do território municipal. A utilização mais proativa das receitas adicionais obtidas é uma opção para as Prefeituras que procuram de um lado recompensar as áreas provedoras de tais receitas, e pelo outro criar novas áreas protegidas que possam incrementar ainda mais a receita adicional. Esta opção implica legislação local específica, tendo sido definido em alguns casos pertinentes no país canalizar todos os recursos advindos do ICMS-E para o Fundo Municipal do Meio Ambiente como base para o financiamento de ações "verdes" em geral, colocando o Conselho Municipal do Meio Ambiente como entidade apropriada para ministrar estes recursos.

Semelhante ao IPTU-Verde, o ICMS-E procura meios para compensar a boa performance na gestão ambiental, seja por parte do Poder Público local (ICMS-E) ou por parte de proprietários particulares (IPTU-Verde). Um mecanismo para atender os dois objetivos seria de utilizar os recursos advindos do ICMS-E como meio para financiar boas práticas por parte dos proprietários rurais, ao se cadastrar no CAR e restaurar ou compensar seus passivos ambientais associados ao desmatamento. A provisão de mudas, ou de serviços técnicos ou horas-máquina por parte da Prefeitura para proprietários que aderem à conservação e restauração de florestas, por exemplo pela criação de servidões ambientais ou RPPN, pode substituir o pagamento por serviços ambientais, ainda relativamente complicado para o Poder Público.

6. Referências Bibliográficas

IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. http://cidades.ibge.gov.br/xtras/home.php. Acesso em abril de 2016.

INPE – Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais. *Prodes – Projeto de Monitoramento de Desmatamento.*http://www.dpi.inpe.br/prodesdigital/prodesmunicipal.php – Acesso em março de 2016.

IPEAData. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. *Receita Orçamentária Municipal*, www.ipeadata.gov.br. – Acesso em maio de 2013.

MACIEL, J. O. P.; VIANA, G. ICMS Ecológico: A experiência de Mato Grosso. In: MAY, P. H. (org.). *Instrumentos econômicos para o desenvolvimento sustentável da Amazônia brasileira:* experiências e visões. Brasília: MMA, 2005. 123 p.

MAY, P. H., GEBARA, M.F.G., LIMA, G., JORDÃO, C., NOGUEIRA, P. E GRIEG-GRAN, M. *A eficácia e equidade do 'ICMS Ecológico' como um instrumento de transferência fiscal para a conservação da biodiversidade*: a experiência vivida por dois municípios no Estado de Mato Grasso, Brasil. Trabalho apresentado no Congresso da Sociedade Europeia de Economia Ecológica, Lille, França, junho de 2013a.

MAY, P. H., ANDRADE, J., VIVAN, J.L., KAECHELE, K., GEBARA, M.F. e ABAD, R. Assessment of the role of economic and regulatory instruments in the conservation policymix for the Brazilian Amazon – a coarse grain study. *Policymix*, Report Issue No. 5,

2013b. Disponível: http://policymix.nina.no/. Acesso em março de 2016.

RING, I. SCHRÖTER-SCHLAACK, C; BARTON, D.N.; SANTOS, R. MAY, P. H. Recommendations for assessing instruments in policy mixes for biodiversity and ecosystem governance. *Policymix Technical Brief*. Issue No. 5, 2011. Disponível: http://policymix.nina.no/ – Acesso em março de 2016.

SEMA-MT – Secretaria Estadual de Meio Ambiente de Mato Grosso. *Unidades de Conservação*. http://www.sema.mt.gov.br/index.php?option=com_content&view=article&id=53&Itemid=99– Acesso em maio de 2013.

VERÍSSIMO, A.; ROLLA, A.; VEDOVETO, M.; FUTADA, S. M. (org.). *Unidades de Conservação na Amazônia brasileira:* avanços e desafios. Belém: Imazon; São Paulo: Instituto Socioambiental, 2011.

7. Referências de Sites

http://www.icmsecologico.org.br – Acesso em abril de 2016

http://www.ipeadata.gov.br/ Finanças públicas – Acesso em abril de 2016

http://iptuverde.salvador.ba.gov.br/ – Acesso em março de 2016

É permitida a reprodução total ou parcial desta publicação, desde que citada a fonte.

PROGRAMA DE QUALIFICAÇÃO GESTÃO AMBIENTAL

ibam

Instituto Brasileiro de Administração Municipal – IBAM
Programa de Qualificação da Gestão Ambiental – Municípios do Bioma Amazônia – PQGA
Rua Buenos Aires nº 19 – Centro – RJ
Email: contato-amazonia@ibam.org.br | Web: amazonia-ibam.org.br
Autor: Peter H. May
Consultor do PQGA/IBAM
PhD em Economia dos Recursos Naturais
Presidente da Sociedade Brasileira de Economia Ecológica – ECOECO