ISBN: 978-85-7846-440-0

O ICMS ECOLÓGICO COMO INSTRUMENTO DE POLÍTICA DE GESTÃO AMBIENTAL: uma análise na distribuição dos recursos pelo estado do Paraná (1997 – 2015)

Sergio Ricardo Vitiello[1]

Rafael Zucato Robert[2]

Benilson Borinelli[3]

RESUMO:
A preservação do meio ambiente é um dos temas mais recorrentes em discussão nos últimos tempos, sendo abordado em diversas escalas: desde a local até a nível mundial. Diversas ações estão sendo tomadas como forma de mitigar os impactos causados, principalmente, pela ação humana. Um dos instrumentos de gestão que procura compensar os municípios pelos investimentos realizados em meio ambiente é o ICMS Ecológico, o qual será objeto de análise no presente trabalho, abordando o tema no estado do Paraná.

Palavras-chave: Paraná. Instrumento de política ambiental. ICMS Ecológico.

[1] Especialista em Administração Industrial pela Universidade Estadual de Londrina (UEL); bacharel em Direito pela Universidade São Francisco (USF); licenciado e bacharel em Geografia pela Universidade Estadual de Londrina (UEL); colaborador externo no Grupo de Pesquisa - Políticas Ambientais Estaduais no Brasil: um estudo exploratório-descritivo - Departamento de Administração, Universidade Estadual de Londrina (UEL); e-mail: sergiorvitiello@gmail.com

[2] Acadêmico do curso de graduação em Administração na Universidade Estadual de Londrina (UEL); participante no Grupo de Pesquisa - Políticas Ambientais Estaduais no Brasil: um estudo exploratório-descritivo - Departamento de Administração, Universidade Estadual de Londrina (UEL); e-mail: rafazucato@gmail.com

[3] Doutor em Ciências Sociais pela Universidade Estadual de Campinas (UNICAMP); professor associado do departamento de Administração da Universidade Estadual de Londrina (UEL); e-mail: benilson@uel.br

ISBN: 978-85-7846-440-0

1 – INTRODUÇÃO

Dentre os temas que mais se destacam envolvendo a sustentabilidade nos dias atuais, a conservação da biodiversidade é, sem dúvida, um dos mais relevantes nessas discussões, tendo em vista os impactos causados no meio ambiente, principalmente pela ação antrópica, após a Revolução Industrial.

A preocupação da sociedade atual se volta para a escassez de recursos naturais, que são fundamentais para o desenvolvimento e manutenção da vida na Terra, haja vista que, em sua maioria, trata-se de recursos finitos. Contribui ainda mais para o esgotamento dos recursos naturais a perspectiva do aumento da população mundial.

Para tentar equilibrar a relação entre o consumo de recursos naturais e o crescimento populacional, ações governamentais são imprescindíveis. No Brasil, destacam-se as seguintes ações: fiscalização a nível municipal quanto à correta destinação de resíduos, legislação sobre a logística reversa definindo responsabilidade compartilhada pelo ciclo de vida dos produtos, incentivo a desenvolvimento de veículos movidos a eletricidade, políticas de incentivo a preservação ambiental, entre outras.

Nesse sentido, o ICMS Ecológico, caracterizado como instrumento econômico que privilegia os municípios que possuem políticas voltadas à preservação ambiental, surge de forma relevante para contribuir com a conservação do meio ambiente. Foi inicialmente aplicado em 1991, sendo o estado do Paraná o primeiro a utilizá-lo. Apesar de ser um importante mecanismo de incentivo à conservação do meio ambiente e ser aplicado há mais de duas décadas, o assunto é pouco estudado e difundido.

Assim, o presente trabalho tem como objetivos: analisar a distribuição dos recursos do ICMS ecológico no estado do Paraná de 1997 a 2015, demonstrando a evolução dos montantes distribuídos ao longo de todo o período, identificando quais foram as mesorregiões, microrregiões e municípios que mais se destacaram no recebimento dos recursos, além de apresentar quais municípios tiveram maior variação positiva com relação aos repasses.

Em linhas gerais, identificamos no presente estudo que há uma concentração no recebimento dos recursos do ICMS Ecológico no Paraná em

ISBN: 978-85-7846-440-0

determinadas regiões e uma estabilização no número de municípios participantes. Ou seja, não há acréscimo significativo no número de municípios com interesse em participar da distribuição dos recursos nos últimos anos analisados.

Assim, com base nos apontamentos e considerações suscitadas, esperamos que este trabalho possa contribuir para o avanço da pesquisa na área de meio ambiente e políticas públicas de incentivo a preservação ambiental.

Para melhor elucidação do conteúdo o trabalho foi estruturado em dois capítulos. No primeiro abordaremos o ICMS Ecológico enquanto instrumento de gestão ambiental, trazendo um breve histórico sobre o tema. No segundo trataremos da distribuição dos recursos do ICMS Ecológico no estado do Paraná, apresentando a metodologia do trabalho e apontando as mesorregiões, microrregiões e municípios que mais foram beneficiados. Por fim, apresentamos as conclusões e referências bibliográficas utilizadas.

2 – O ICMS ECOLÓGICO COMO INSTRUMENTO DE GESTÃO AMBIENTAL

Instrumento econômico de gestão ambiental é aquele que estimula os agentes a incorporarem uma conduta mais adequada do ponto de vista ambiental, por intermédio de incentivos financeiros, objetivando criar mudanças de comportamentos através de medidas punitivas (multas) ou recompensas financeiras (FRANCO E FIGUEIREDO, 2007, apud MEDEIROS, 2013).

Os instrumentos de política ambiental podem ser classificados em quatro tipos principais, embora sejam comuns também instrumentos híbridos, com características presentes em mais de uma tipologia: instrumentos regulatórios ou de comando e controle; instrumentos econômicos, de mercado ou incitativos; instrumentos de cooperação e acordos voluntários e instrumentos de informação (MOURA, 2017).

A gestão ambiental compreende, entre outros mecanismos, a incorporação da política ambiental, considerada como conjunto um de esforços com o qual as autoridades públicas exercem seu poder na tentativa de evitar a

ISBN: 978-85-7846-440-0

deterioração da qualidade ambiental (MICKWITZ, 2006, apud ASSIS *et al*, 2012).

Nesse sentido, o ICMS Ecológico caracteriza-se como um instrumento econômico de gestão ambiental, o qual é oriundo de uma parcela da arrecadação do ICMS pelo estado a ser destinada aos municípios que o compõem e que cumprem determinados critérios estabelecidos na legislação estadual.

A Constituição Federal do Brasil determina em seu artigo 158 que pertencem aos Municípios 25% do produto da arrecadação do imposto do Estado sobre operações relativas à circulação de mercadorias e sobre prestações de serviços de transporte interestadual e intermunicipal e de comunicação. Deste montante, 5% são distribuídos pelo Estado de acordo com lei estadual que, no caso do Paraná, contempla dois critérios, segundo a Lei Complementar 59/91: áreas protegidas e mananciais de abastecimento, cada um com participação de 2,5%.

O ICMS Ecológico surge, assim, como uma forma do estado compensar as limitações ao crescimento da atividade econômica em municípios impedidos de ampliar essa atividade por possuírem em seus territórios Unidades de Conservação ou mananciais de abastecimento de água (ICMS ECOLÓGICO, 2017).

O estado do Paraná foi o pioneiro na distribuição da fatia de ¼ do ICMS destinado aos municípios segundo os critérios da conservação ambiental. Em 1997 o estado começou a distribuir os repasses do ICMS ecológico aos seus municípios segundo requisitos de preservação ambiental de acordo com o decreto estadual 2791/96 (ICMS ECOLÓGICO, 2017). O valor distribuído em recursos do ICMS Ecológico aos municípios é substancial: em 2015 foram destinados aos municípios paranaenses cadastrados o montante de R$ 125.687.613,61 (PARANÁ, 2017).

3 – DISTRIBUIÇÃO DOS RECURSOS DO ICMS ECOLÓGICO PELO ESTADO DO PARANÁ

ISBN: 978-85-7846-440-0

Preliminarmente à análise dos dados, cabe ressaltar a metodologia de pesquisa empregada, a qual é do tipo quantitativo-exploratória. Os dados foram coletados no mês de outubro de 2016 e trabalhados através de técnicas de estatística descritiva, média e frequência dos valores.

A coleta dos dados referentes à distribuição do ICMS Ecológico foi realizada nos sites do Instituto Ambiental do Paraná (IAP). Os valores referentes ao total arrecadado através do ICMS pelo estado do Paraná no período analisado foram coletados no site do Conselho Nacional de Política Fazendária (CONFAZ).

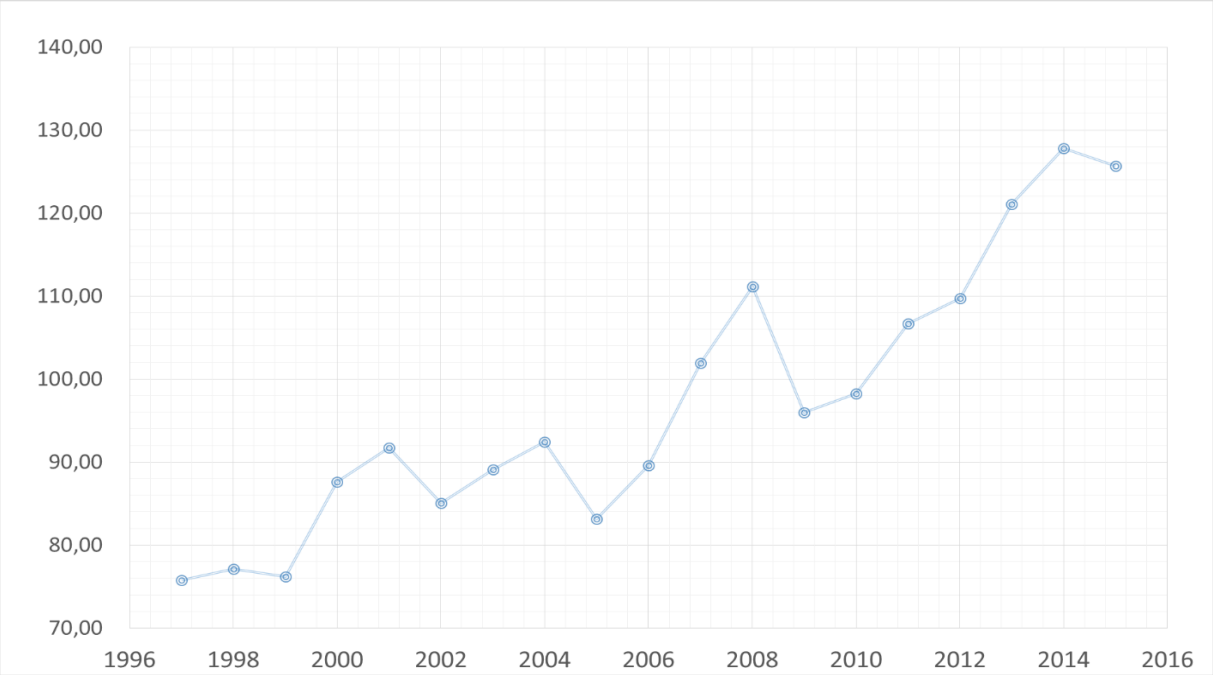
Todos os valores coletados referentes ao ICMS arrecadado pelo estado do Paraná e o ICMS Ecológico distribuído aos municípios foram corrigidos segundo o índice IGP/DI (FGV) para o mês/ano 12/2015.

Da análise dos dados coletados observou-se, de um modo geral, que os valores de repasse do ICMS Ecológico acompanharam o total arrecadado por meio do ICMS pelo estado do Paraná, com exceção do período de 2009 a 2012 nos quais, apesar de um aumento na arrecadação do ICMS, houve um repasse menor em relação ao ICMS Ecológico se comparados ao ano de 2008.

Em todo o período analisado observa-se um total de repasse no valor de R$1.846.187.883,14 corrigidos pelo índice IGP/DI para 12/2015. Com relação ao repasse de recursos por ano, destacamos que o menor se dá no ano de 1997, correspondente a R$75.780.916,16 e o maior em 2014, com R$127.834.638,82.

Gráfico 1 - Evolução do montante total de repasse do ICMS ecológico por ano em milhões de Reais (1997 a 2015)

ISBN: 978-85-7846-440-0



Fonte: PARANA - IAP (2017)

O gráfico 1 demonstra a evolução dos valores totais de repasse do ICMS Ecológico durante os anos pesquisados. Percebe-se um aumento progressivo no montante do repasse do ICMS Ecológico, com alguns períodos de queda que não ultrapassam o intervalo de um ano. Desde o início dos repasses, no ano de 1997, até o último ano analisado, em 2015, percebe-se uma evolução positiva de aproximadamente 66% no montante total repassado no período analisado.

Os anos de maiores quedas foram 2005 e 2009 os quais coincidem, com primeiro ano de gestões municipais. Destaca-se a queda ocorrida em 2009 por ser a mais acentuada, com percentual de aproximadamente 13,6% comparando-se com o ano anterior. Outros três anos de queda foram 1999, 2002 e 2015 os quais foram, respectivamente, primeiro ano de gestão estadual, ano de eleições estaduais e, novamente, primeiro ano de gestão estadual.

Com relação à distribuição dos recursos do ICMS Ecológico por mesorregiões, destacamos três: Oeste Paranaense, Noroeste Paranaense e Metropolitana de Curitiba. A soma dos recursos recebidos por estas mesorregiões correspondem a aproximadamente 70% da distribuição de todo o período. Observa-se que nessas mesorregiões estão presentes grandes áreas de Unidades de Conservação. Na Oeste destaca-se o Parque Nacional do

ISBN: 978-85-7846-440-0

Iguaçu; na Noroeste a APA Federal de Ilha Grande e na Metropolitana de Curitiba a APA da Escarpa Devoniana e a APA de Guaratuba.

Ao analisarmos a distribuição por microrregião, percebemos que se destaca a microrregião de Foz do Iguaçu, a qual apresenta um crescimento de 85% em 2012 se comparada ao ano anterior: saltou de R$ 12.031.310,55 para R$ 22.290.798,02. Nesta microrregião, destacam-se, com um aumento expressivo no ano de 2012, os municípios: Céu Azul, com aumento de R$3.236.892,05 para R$8.982.339,22; Matelândia, de R$2.398.528,32 para R$4.564.903,65 e Serranópolis do Iguaçu de R$2.677.561,20 para R$5.090.410,63.

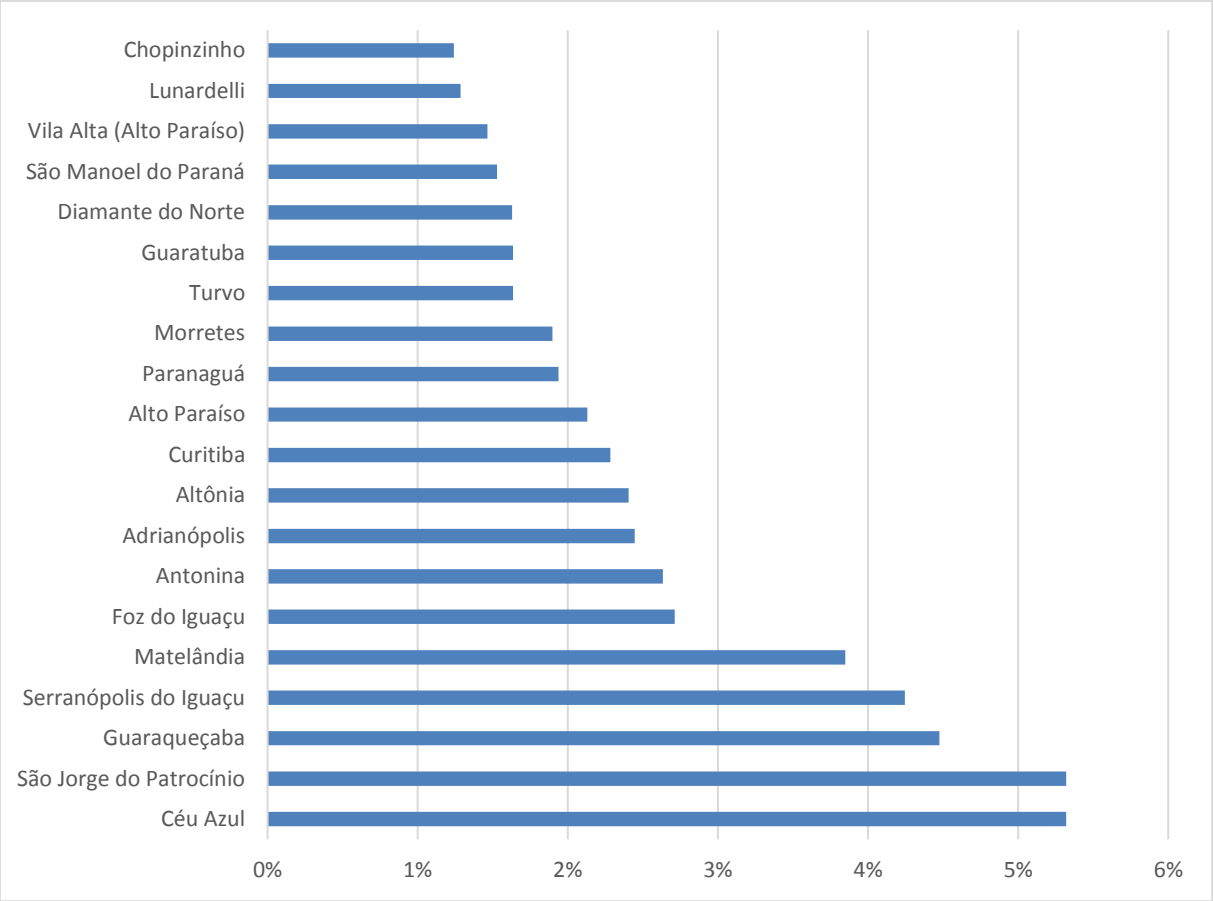
Ao analisarmos as variações de recebimento de recursos pelos municípios entre o primeiro e o último ano analisado, destacam-se com variações positivas: Mato Rico (1.080%), Palmital (954%), Terra Roxa (221%) e Nova Londrina (106%).

Observamos, também, que há uma concentração na distribuição do ICMS Ecológico, quando verificamos que a soma dos valores recebidos pelos vinte municípios que mais receberam corresponde a 52,1% do total distribuído entre os municípios que participaram da distribuição .

No gráfico 2 apresentamos o *ranking* dos vinte municípios que mais receberam recursos do ICMS Ecológico durante o período analisado segundo o percentual de recebimento.

Gráfico 2 – *Ranking* dos vinte municípios que mais receberam recursos do ICMS Ecológico no período analisado (1997 a 2015) em porcentagem de participação

ISBN: 978-85-7846-440-0



Fonte: PARANA - IAP (2017)

Com relação ao número de municípios beneficiados pela distribuição dos recursos do ICMS Ecológico, tem-se que, de um total de 399 municípios que compõem o estado do Paraná, apenas 201 foram contemplados, ou seja, pouco mais da metade do total.

Por outro lado, se compararmos o início com o final do período analisado, observa-se que houve um crescimento de 69% no número de municípios contemplados com a distribuição dos recursos do ICMS Ecológico, entretanto, a partir do ano de 2010 até o ano de 2015 ocorreu certa estabilização nesse número (de 195 a 201 municípios respectivamente), aferindo-se, como hipótese, um esgotamento nos recursos destinados ao ICMS Ecológico.

4 – CONSIDERAÇÕES FINAIS

ISBN: 978-85-7846-440-0

A análise dos dados sugere que o ICMS Ecológico se apresenta como importante instrumento para arrecadação de recursos a municípios que possuem áreas de proteção ambiental ou mananciais de abastecimento de água, programas voltados à conservação ambiental dessas áreas e, ainda, que possuem boa articulação estrutural para a captação desses recursos. Assim, os recursos destinados a esses municípios servem de compensação para sua limitação em expandir atividades econômicas em função da conservação dessas áreas.

Com relação à concentração de recursos em algumas regiões do estado, aufere-se que ao distribuir os recursos de forma desigual, pode haver uma contribuição para que determinados ecossistemas obtenham maior atenção em detrimento de outros. Assim, regiões que carecem de maior incentivo para conter o desmatamento, como a Região Centro-Sul, onde há presença predominante da Mata de Araucárias, ameaçada pela extração e agropecuária, possuem pouca participação na distribuição dos recursos se comparada com as três que mais recebem: Oeste Paranaense, Noroeste Paranaense e Metropolitana de Curitiba.

A presente pesquisa está em fase inicial, pretendendo-se num momento posterior identificar junto aos municípios cadastrados qual a destinação dos recursos recebidos oriundos do ICMS Ecológico, assim como identificar junto aos municípios que não estão cadastrados o motivo dessa não adesão ao programa.

REFERÊNCIAS

ASSIS, Marcelo P. de, et al. Avaliação de Políticas Ambientais: desafios e perspectivas. **Saude Soc.** São Paulo. V.21. supl.3, p. 7-20, 2012.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm>. Acesso em: 17 abr. 2017.

ISBN: 978-85-7846-440-0

_____. Ministério da Fazenda. CONFAZ. **Paraná.** Disponível em: <https://www.confaz.fazenda.gov.br/legislacao/boletim-do-icms/PR>. Acesso em : 17. Abr. 2017.

ICMS ECOLÓGICO. **Histórico no Brasil.** Disponível em: <http://icmsecologico.org.br/site/index.php?option=com_content&view=article&id=52&Itemid=82>. Acesso em: 17 abr. 2017.

_____. **Legislação.** Disponível em: <http://icmsecologico.org.br/site/index.php?option=com_content&view=article&id=53&Itemid=60#pr>. Acesso em: 17 abr. 2017.

MEDEIROS, Núbia S. O. de. **Inovação na Política Tributária:** uma análise da difusão do ICMS Ecológico no Brasil. 2013, 70 f. Monografia (Pós-graduação em Orçamento e Políticas Públicas) - Universidade de Brasília, Brasília, 2013.

MINISTÉRIO DA FAZENDA. **CONFAZ**. Disponível em: <https://www.confaz.fazenda.gov.br/legislacao/boletim-do-icms/PR>. Acesso em: 17 abr. 2017.

MOURA, Adriana M. M. de. **Aplicação dos Instrumentos de Política Ambiental no Brasil:** avanços e desafios. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/agencia/images/stories/PDFs/livros/livros/160719_governanca_ambiental_cap05.pdf>. Acesso em 20 abr. 2017.

PARANÁ. IAP. I**CMS Ecológico por Biodiversidade:** Planilha de Valores em Reais Repassados por Áreas Protegidas - Exercício/2015. Disponível em: <http://www.iap.pr.gov.br/arquivos/File/ICMS/extrato%20financeiro/2015/repasse_jan_dez_municipio.pdf>. Acesso em 20 abr. 2017.