

# Representatividade do ICMS ecológico na conta de participação do ICMS e na receita líquida do município de Toledo – PR (2004/2008)<sup>1</sup>

Representation of the ecological ICMS in the account of the participation of ICMS and net revenues of Toledo city – Paraná State (2004/2008)

Helda Elaine Völz<sup>2</sup>  
Alfredo Aparecido Batista<sup>3</sup>

**Resumo:** O objeto de pesquisa deste artigo refere-se aos repasses da cota-parte do ICMS ao Município de Toledo – Paraná, especificamente no que concerne ao ICMS Ecológico, referente aos anos 2004/2008. Apresenta-se e analisa-se a composição e a evolução do Fator Ambiental e dos repasses financeiros efetuados pelo Estado por meio da sua comparação com as receitas correntes do Município no período proposto. Esta objetivização acadêmica leva-nos a concluir que: o Município de Toledo deve buscar a incrementação dos repasses do ICMS Ecológico, seja cumprindo com a obrigatoriedade da manutenção das Unidades de Conservação já existentes em seu território, seja buscando novas alternativas ou critérios para sustentar ou manter seu fator ambiental, o que resultaria não só na indispensável preservação ambiental, com também em maior qualidade de vida à população.

**Palavras-Chave:** ICMS Ecológico; Administração Pública Municipal; Receita Pública.

**Abstract:** The object of research of this essay refers to transfers of quota-share of ICMS to the City of Toledo - Parana, specifically in regard to the Ecological ICMS from 2004 to 2008. This study presents and analyzes the composition and evolution of the environmental factor and the financial transfers made by the State through its comparison with current revenues of the city during the period proposed. This academic objectification lead us to conclude that: the City of Toledo should get the increment of transfers of the Ecological ICMS, be it by complying with the requirement of maintaining protected areas existing in its territory, or by looking for new alternatives and criteria to support or maintain its environmental factor, which would result not only in the necessary environmental protection but also in a greater quality of life for the population.

**Keywords:** Ecological ICMS; Municipal Government; Public Revenue.

**JEL:** H.

## Introdução

O propósito deste artigo é demonstrar como se constitui o fator ambiental do Município de Toledo - PR e responder às seguintes indagações: quanto o ICMS Ecológico representa na conta de participação no ICMS e qual o seu reflexo nas receitas correntes do Município no período de 2004 a 2008?

Para tanto, propôs-se, além da realização da captação de dados, sua compreensão e análise sob a ótica da legislação vigente, a execução da avaliação do impacto do valor atinente ao ICMS Ecológico no orçamento municipal.

---

<sup>1</sup> Artigo recebido em outubro de 2009 e aprovado em janeiro de 2010.

<sup>2</sup> Administradora, Especialista em Marketing e Comunicação Empresarial pela União Educacional de Cascavel – Univel. Mestre em Desenvolvimento Regional e Agronegócio pela Universidade Estadual do Oeste do Paraná – UNIOESTE/Toledo. E-mail: helda.elaine@yahoo.com.br

<sup>3</sup> Assistente Social, Mestre em Serviço Social e Doutor em Serviço Social. Professor adjunto do Curso de Serviço Social e do Mestrado em Desenvolvimento Regional e Agronegócio, da Universidade Estadual do Oeste do Paraná – UNIOESTE/Toledo. E-mail: comuna12@uol.com.br

Não existe política social sem um prévio orçamento. E é no orçamento que se percebe o impacto dos valores recebidos a título de cota-parte do ICMS (neste embutido o ICMS Ecológico), situação esta em que o governo municipal estabelece seus programas e ações, assim como a aplicação dos índices mínimos em educação e saúde.

A Constituição Federal de 1988, em seu artigo 158, redesenhou as possibilidades dos Municípios usufruírem de forma indireta da arrecadação de impostos federais e estaduais.

De acordo com o referido artigo, mais precisamente em seu inciso IV, 25% do valor arrecadado pelos Estados a título de ICMS deve retornar aos Municípios, constituindo um fundo denominado “Conta de Participação dos Municípios no ICMS”, e cujo repasse é realizado de acordo com os índices de participação apurados.

Para se ter uma noção do quanto significa o percentual apontado, vale destacar que o Estado do Paraná, no ano de 2008, transferiu aos seus 399 Municípios o valor de R\$ 2.416.115.211,95 (dois bilhões, quatrocentos e dezesseis milhões, cento e quinze mil, duzentos e onze reais e noventa e cinco centavos) correspondentes ao repasse líquido do ICMS gerado naquele exercício (Secretaria de Estado da Fazenda – SEFA, 2009).

Assim, em virtude de ser o repasse da cota-parte do ICMS uma transferência estabelecida em Lei, seus valores são contabilizados nas receitas correntes do Município, e qualquer alteração pode influenciar a execução das políticas sociais e de desenvolvimento.

O estudo tem enfoque na composição da cota-parte do ICMS decorrente da aplicação do disposto na Lei Estadual 9491, no que tange ao ICMS Ecológico, e a escolha do Município de Toledo, no Oeste do Estado do Paraná, se deve não só em razão da história de sua colonização, como também por sua evolução econômico-política.

A questão histórica, segundo Niederauer (1992), fica evidente em função do intenso desmatamento efetuado na época da colonização com vistas à exploração do território, o que, no entendimento destes pesquisadores, resultou em elevado passivo ambiental na atualidade.

Já o fator econômico-político se consubstancia no fato de o Município possuir aproximadamente 120 mil habitantes, ocupando o 3º lugar em Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) entre as 10 maiores cidades paranaenses, o 9º lugar em arrecadação de ICMS do Estado e o 10º lugar em Produto Interno Bruto (PIB) no Paraná (PREFEITURA MUNICIPAL DE TOLEDO, 2008).

Ressalta-se que a Administração Pública Municipal somente pode dar um retorno maior à população, que é quem paga os impostos, através do aumento de suas receitas, oferecendo melhor qualidade de vida, não só através de investimentos nas políticas sociais, como também na geração de emprego e renda, mediante investimentos em desenvolvimento rural, urbano e regional.

Desta feita, para se atingir os objetivos pretendidos, foram utilizadas as seguintes pesquisas: Pesquisa bibliográfica, realizada por meio da exploração de livros, artigos, dissertações e teses nas áreas correlatas; Pesquisa documental, com o estudo e análise de documentos institucionais, regulamentos e leis existentes a respeito do tema; Estudo dos índices de participação do Município de Toledo referentes à cota-parte do ICMS Ecológico para os anos de 2004 a 2008 fornecidos pela Secretaria de Estado da Fazenda (SEFA) e seus reflexos nos Balanços de Execução Orçamentária de 2004 a 2008; Utilização de dados do Instituto Ambiental

do Paraná (IAP), referentes às unidades de conservação ambiental e o manancial existentes no Município de Toledo.

O presente artigo está dividido em cinco partes, sendo esta Introdução a primeira delas. A segunda explana sobre a Composição da Cota-parte do ICMS. A terceira é dedicada ao ICMS Ecológico, de modo que abrange suas origens, definições, a legislação aplicável e sua composição. A quarta, denominada ICMS Ecológico: o Caso de Toledo - Pr, apresenta e analisa a composição e a evolução do seu Fator Ambiental e dos repasses financeiros efetuados pelo Estado em decorrência da cota-parte do ICMS e do próprio ICMS Ecológico por meio da comparação destes com as receitas correntes do Município no período proposto. E a quinta, e última parte, refere-se à Conclusão do trabalho.

A análise será efetuada a partir dos dados referentes aos anos 2004/2008 fornecidos pela Secretaria Municipal de Finanças, Secretaria da Fazenda do Estado do Paraná (SEFA) e pelo Instituto Ambiental do Paraná (IAP), em relação ao Município de Toledo, somados a conceitos e opiniões tratados em livros, artigos e trabalhos científicos publicados nas áreas correlatas, constituindo-se nos subsídios necessários ao bom desenvolvimento desta pesquisa.

## 2 Composição da cota-parte do ICMS

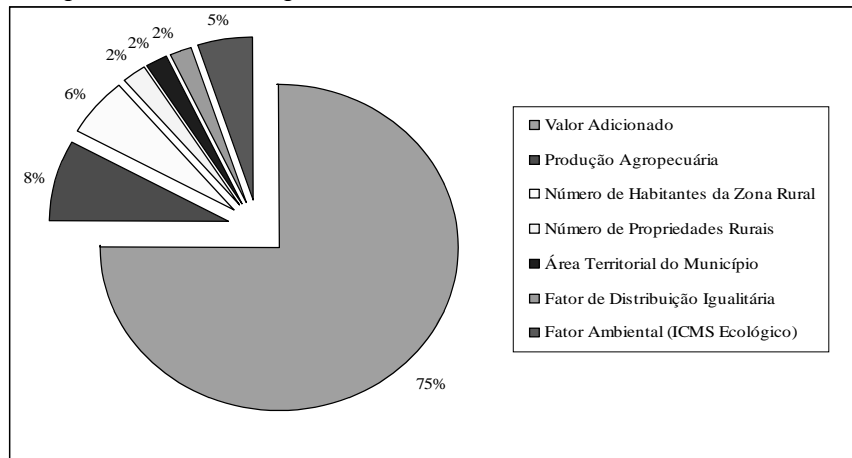
No Brasil, o tributo mais importante em nível estadual é o ICMS, representando, segundo Loureiro (1997), mais de 90% da receita tributária dos Estados. A distribuição de parte de sua arrecadação aos Municípios se constitui em grande fonte de receita aos mesmos.

A Lei Complementar Federal nº. 63/90 estabeleceu os critérios e prazos para os Estados efetuarem os repasses das parcelas do produto da arrecadação de impostos de suas competências. Este dispositivo legal fixou que, dos 25% garantidos pela Constituição Federal, serão creditados aos Municípios “ $\frac{3}{4}$  (três quartos), no mínimo, na proporção do valor adicionado nas operações relativas à circulação de mercadorias e nas prestações de serviços, realizadas em seus territórios” (Artigo 3º, inciso I) e “até  $\frac{1}{4}$  (um quarto), de acordo com o que dispuser Lei estadual ou, no caso dos territórios, Lei federal.” (Artigo 3º, inciso II).

A possibilidade de até  $\frac{1}{4}$  (um quarto) ser creditado aos Municípios, segundo Hempel (2007, p.182), “permite que o Estado exerça influência nas prioridades dos Municípios, incentivando certas atividades e desencorajando outras. É relevante, sendo utilizado inclusive como fundamentação para a criação e instituição do chamado ICMS Ecológico.”

No Paraná, é a Lei Estadual nº. 9491, de 21 de dezembro de 1990, que estabelece os critérios para a composição dos índices municipais, conforme Gráfico 1.

Gáfico 1 - Composição da Cota-parte do ICMS no Estado do Paraná



Fonte: Elaborado pelos autores a partir da Lei Estadual nº. 9491/90

Logo de início, por meio de análise do gráfico 1, percebe-se visualmente que a intenção primeira do legislador está voltada ao crescimento econômico.

Ainda nesta análise primeira, resta clara a intenção de valorizar a produção agrícola e agropecuária (8%) e desestimular o êxodo rural, já que a legislação incentiva a permanência das populações rurais no campo (6%) e a manutenção do maior número de propriedades rurais possível (2%), perfazendo um total de 16% em critérios tipicamente rurais. Estes percentuais se devem ao fato de que o fortalecimento do agronegócio diminuiu o número de propriedades rurais dos Municípios, onde o pequeno produtor, que ainda se mantinha com a diversificação de culturas, cedeu espaço aos grandes lavoureiros e pecuaristas, permitindo a unificação de áreas e, como consequência, diminuindo a população rural.

Somente ao final surge o percentual de 5% referente ao ICMS Ecológico que, embora devesse possuir um grande significado em termos ambientais para os Municípios beneficiados, é pequeno diante dos 75% que o Estado destina ao valor adicionado e dos 16% voltados à área rural.

O percentual do critério referente ao Valor Adicionado valoriza mais os Municípios dedicados ao desenvolvimento econômico do que aqueles que investem na preservação ambiental, pois, conforme Pessoa (2008, p. 7), “Municípios que geram mais receitas, em razão da circulação de mercadorias, recebem mais recursos estaduais oriundos de ICMS.”

Faz-se urgentemente necessária maior discussão sobre a importância do equilíbrio entre o crescimento econômico e a conservação do meio ambiente, assim como a adoção de ações mais efetivas, visando o real desenvolvimento sustentável, em todos os Estados do Brasil, uma vez que “a integração entre as políticas econômicas e fiscais apresenta-se como um caminho a ser estudado e percorrido. Se o ordenamento político e legal de um país (e de seus Estados) assim não o fizer, o mercado cuidará de fazê-lo.” (PESSOA, 2008, p. 7).

Apresentada a composição da cota-parte do ICMS no Estado do Paraná, passa-se a tratar do ICMS Ecológico, objeto deste artigo, de forma lógica e dialética.

### 3 O ICMS ecológico

Referindo-se ao disposto no artigo 158, parágrafo único, inciso II da Constituição Federal – CF, a Constituição Estadual, em seu artigo 132, parágrafo único, assim definiu: “O Estado assegurará, na forma da Lei, aos Municípios que tenham parte de seu território integrando unidades de conservação ambiental, ou que sejam diretamente influenciados por elas, ou àquelas com mananciais de abastecimento público, tratamento especial quanto ao crédito da receita referida no art. 158, parágrafo único II da Constituição Federal.”

Este fundamento foi adotado pela Lei Estadual n.º. 9.491/90, a qual, no seu artigo 2º, dispõe que “Regulamentado o art. 132 e seu parágrafo único, da Constituição do Estado do Paraná, aplicar-se-á aos municípios beneficiados por aquela norma, cinco por cento (5%).”

Assim, de forma a regulamentar o artigo 132 da Constituição Estadual, foi concebida de forma pioneira no Estado do Paraná, por meio de Projeto de Lei de autoria do Deputado Neivo Beraldin, a Lei Complementar n.º. 59/91, a partir da qual o critério ambiental passou a integrar o índice de distribuição dos recursos arrecadados pelo ICMS (LOUREIRO, 1997).

A citada Lei Complementar, segundo Loureiro (1997, p. 51-52), define que:

- a) devem receber recursos do ICMS Ecológico os municípios que possuem unidades de conservação ambiental ou que sejam diretamente influenciados por elas e mananciais de abastecimento público;
- b) entende-se que unidades de conservação são áreas de preservação ambiental, estações ecológicas, parques, reservas florestais, florestas, hortos florestais, áreas de relevante interesse, estabelecidas por leis ou decretos federais, estaduais ou municipais, de propriedade pública ou privada;
- c) devem ser beneficiados pelo critério de mananciais de abastecimento os municípios que abrigarem em seus territórios parte ou o todo de mananciais de abastecimento para municípios vizinhos;
- d) do volume total de recursos a serem repassados aos municípios, estes devem ser divididos em 50% para o projeto referente a unidades de conservação e os outros 50% para o projeto manancial de abastecimento;
- e) a objetivação dos parâmetros técnicos será estabelecida pela entidade estadual responsável pelo gerenciamento dos recursos hídricos e meio ambiente, que deverá fazer o cálculo dos percentuais a que os municípios têm direito anualmente.

Ainda segundo Loureiro (1997), para que não houvesse dúvidas sobre os critérios e com o intuito de orientar os procedimentos técnicos e administrativos de caráter operacional, a Lei foi regulamentada por Decreto Estadual e este através de Portaria do Instituto Ambiental do Paraná, por orientação da própria Lei Complementar n.º. 59/91.

A partir de então, os órgãos incumbidos de colocar em movimento a apuração dos índices e suas particularidades em relação ao coeficiente final do ICMS Ecológico assumiram a tarefa de averiguar todos os elementos que influenciam a composição do índice em questão, referentes aos mananciais e às unidades de conservação.

Desta forma, conforme Dias (2007, p. 68), os órgãos envolvidos no processo do ICMS Ecológico, no Estado do Paraná, são:

[...] o Instituto Ambiental do Paraná - IAP, por meio da Diretoria de Biodiversidade e Áreas Protegidas – DIBAP; o Departamento de Unidades de Conservação – DUC, responsáveis pela apuração do índice ambiental no caso de unidades de conservação; a Superintendência de Desenvolvimento de Recursos Hídricos e Saneamento Ambiental - SUDERHSA, que gerencia o programa ICMS Ecológico relativo às áreas de mananciais no Estado e a Secretaria de Receita Estadual, Setor de Coordenação de Assuntos Econômicos – CAEC; a Divisão de Assuntos Municipais, responsável pela apuração do índice final do ICMS.

A necessidade da vinculação a critérios ambientais de parte do ICMS distribuído aos Municípios, de início, não representava necessariamente uma preocupação com a preservação ambiental, mas sim uma espécie de indenização pelo fato de alguns Municípios possuírem, em seus territórios, unidades de conservação ou mananciais que impediavam a execução de outras atividades econômicas.

De acordo com Araújo et al (2003, p. 40), “[...] o ICMS Ecológico foi criado pela necessidade de encontrar alternativas para o financiamento público, pelas administrações municipais, para o desenvolvimento de atividades econômicas ditas ‘clássicas’, decorrentes das regras de proteção ambiental, para as quais existiam significativas restrições.”

Em vista disso, embora considerado um percentual pequeno quando comparado a outros fatores determinantes da distribuição de ICMS aos Municípios, o ICMS Ecológico mostrou-se não só como uma novidade legislativa à época, como também, mesmo que de forma indireta, um importante instrumento de convocação das administrações municipais na preservação ambiental.

De acordo com Fiúza (2007), duas são as principais funções do ICMS Ecológico: incentivar os Municípios a promover ações de conservação ambiental e desenvolvimento sustentável (criação e/ou manutenção de unidades de conservação, promoção do equilíbrio ecológico, equidade social e desenvolvimento econômico) e recompensar os Municípios que possuam áreas protegidas.

Para Loureiro (1997, p. 51), “o ICMS ecológico, transformado em um Programa de Ação do Estado, é composto de duas vertentes ou projetos: um referente a unidades de conservação ambiental e outro a mananciais de abastecimento.”

No Estado do Paraná, recebem os recursos referentes ao ICMS Ecológico: “os Municípios que possuem unidades de conservação (parques, reservas biológicas, estações ecológicas, florestas nacionais, estaduais e municipais, RPPNs, etc); federal, estadual ou municipal; de domínio público ou privado, ou que tenham que preservar mananciais de abastecimento para Municípios vizinhos.” (LOUREIRO, 2001, p. 70).

A porcentagem do ICMS que determinados Estados destinam aos Municípios que possuem áreas de mananciais de abastecimento público e unidades de conservação, segundo Franco (1998, p. 41), “[...] é uma espécie de medida compensatória do Estado, uma vez que os Municípios que possuem mananciais e áreas de conservação têm restrições de investimento e desenvolvimento.”

O ICMS Ecológico não é algo passageiro ou modismo, muito pelo contrário, é algo consolidado. Além do Paraná, outros Estados brasileiros criaram Leis e implantaram-no, tais como: São Paulo, Minas Gerais, Rondônia, Amapá, Rio Grande do Sul, Mato Grosso, Mato Grosso do Sul, Pernambuco, Tocantins, Espírito Santo, Bahia e Goiás.

Conforme Souza (2007), a Lei paranaense teve repercussão internacional, sendo reconhecida pela Organização das Nações Unidas (ONU) e recebendo o prêmio

Henry Ford por ser um dos 10 melhores projetos do mundo na área da Ecologia, resultando, ainda, num considerável aumento das áreas de conservação estaduais. De acordo com as palavras de Wilson Loureiro, coordenador do ICMS Ecológico por Biodiversidade do IAP, em entrevista à Agência Câmara, “desde a adoção do incentivo, em 1992, as áreas de conservação estaduais cresceram 718%.” (QUEIROZ, 2007).

Marra (2008, p. 9) aponta que “nascido sob a égide da compensação, o ICMS Ecológico evoluiu, transformando-se ao longo do tempo também em instrumento de incentivo, direto e indireto à conservação ambiental, hoje o que mais o caracteriza.”

Com visão semelhante, Araújo et al (2003, p. 47) destacam que “[...] o conceito trazido pelo ICMS Ecológico é ousado e inovador, fugindo do já tão propalado ‘princípio do poluidor-pagador’, para criar, em vez de repressões e punições, estímulos e incentivos aos Municípios que zelam pelo meio ambiente, mediante a aplicação do princípio da prevenção e da compensação financeira.”

O ICMS Ecológico, tido como um benefício fiscal vinculado à preservação da natureza, já foi implantado em vários Estados e, como consequência, beneficia milhares de Municípios brasileiros. Muitos destes, além de conservar, também têm ampliado suas áreas de conservação ambiental, visando aumentar o percentual que já recebem. Todavia, lamentavelmente, o número de Municípios que ainda não recebem o ICMS Ecológico, muitas vezes por desconhecimento, falhas técnicas e administrativas, é imensamente superior ao número de beneficiados.

O Paraná, além de ser pioneiro na criação e implantação do ICMS Ecológico, é exemplo para os demais Estados da Federação e até mesmo para outros países na instituição de RPPNs, pois, de acordo com o Departamento de Unidades de Conservação (DUC, 2008), das 746 RPPNs existentes no Brasil, 205 estão localizadas no Estado do Paraná, o que equivale a 27,5%.

Estas 205 RPPNs, ainda de acordo com o DUC (2008), estão distribuídas em noventa e dois Municípios paranaenses, totalizando 48.688,78 hectares de área conservada. Sendo estas áreas divididas em escala estadual e federal, conforme segue: 198 áreas são reconhecidas em âmbito de governo estadual, somando 41.702,93 hectares, representando 85,65% do total e distribuídas em 88 Municípios; e 07 áreas são reconhecidas em âmbito Federal, perfazendo 6.985,85 hectares, ou seja 14,35%, distribuídas em 7 Municípios do Estado.

Por outro lado, muitos são os Municípios que estão mapeando sua realidade ecológica, fazendo levantamentos e ajustes necessários para vir a ter direito de também receber o incentivo ambiental nos próximos anos.

É fundamental que mais Municípios queiram se enquadrar às normas e critérios válidos em cada Estado da Federação para ter direito ao ICMS ambiental, do mesmo modo que outros Municípios, que já são beneficiados, queiram ampliar suas reservas ambientais e aumentar seus rendimentos, pois quem ganha com a preservação e ampliação das áreas ambientais é a população que reside nestes locais.

As experiências com ICMS Ecológico, de acordo com Nadir Jr. (2006, p. 93), demonstram que “os Municípios já conseguem perceber as unidades de conservação como uma oportunidade de gerar renda, não como um empecilho ao desenvolvimento. A perspectiva de ampliar a receita advinda do ICMS Ecológico estimula os Municípios a investir na conservação.”

Todavia é preciso ressaltar que cada Estado, através de suas Leis, tem um percentual estipulado da cota-parte referente ao imposto ambiental, logo, quanto maior o número de Municípios que passarem a receber, menores serão os valores, o

que pode vir a causar uma situação contrária à vivida hoje. Ou seja, ao invés de estimular os administradores públicos a preservar e ampliar suas áreas naturais, poderá desestimulá-los.

Por conseguinte, tem-se a necessidade de cada Estado, urgentemente, repensar e rever esta questão, ampliando o atual percentual, tendo em vista que o ICMS Ecológico é uma maneira inteligente de envolver Administração Pública e comunidade em favor do meio ambiente e da consequente qualidade de vida.

A criação do ICMS Ecológico é um caminho interessante da atuação governamental efetiva, dado que, além de determinar uma melhor distribuição das receitas tributárias, também visa preservar a natureza e propiciar melhor qualidade de vida para a população.

Neste sentido, denota-se que o ICMS Ecológico transforma-se em importante instrumento no que diz respeito à qualidade de vida e à busca pelo desenvolvimento sustentável, como afirma Marra (2008, p.8): “A finalidade imediata do ICMS Ecológico é estabelecida de acordo com as prioridades de cada Estado da Federação em nível ambiental e até mesmo social [...] No que respeita a finalidade mediata, todas as ações estão voltadas à melhoria da qualidade de vida e à garantia do desenvolvimento sustentável.”

Para Scaff e Tupiassu (2008), a utilização de critérios ecológicos na definição dos valores transferidos aos Municípios reflete não só na melhora da qualidade de vida da população em decorrência do aumento de receita, como também implanta uma nova forma de pensar sobre o desenvolvimento local, incluindo no seu conceito a preservação de áreas verdes, as quais assim passam a ser fonte de recursos financeiros.

O ICMS Ecológico contribui com a melhora da qualidade de vida da população, pois tem como base o princípio protetor-recebedor, o qual, segundo Ribeiro (2008), pauta-se na concessão de benefício àquele que preserva o meio ambiente, consubstanciado numa compensação financeira pelo não-uso da área em outra atividade econômica. Ou seja, o Município que protege o meio ambiente é beneficiado com o retorno do imposto, o qual pode ser reinvestido nas áreas protegidas.

Segundo Marra (2008, p. 25), “através das experiências nos Estados que adotaram o ICMS Ecológico é possível observar a melhoria na qualidade de vida, bem como uma conscientização por parte da população para a manutenção de um meio ambiente saudável.”

O ICMS Ecológico é um instrumento muito positivo e útil, segundo Nadir Jr. (2006, p. 122), “[...] em alguns Estados tem servido também como instrumento pedagógico, pois ensina e estimula a construção de ferramentas de caráter preventivo.”

De acordo com Magalhães (2008), o ICMS Ecológico busca a inter-relação e a interdependência entre economia e meio ambiente, sinalizando, inclusive, que ambos deveriam ser vistos como indissociáveis. No entanto, as diretrizes legais e, principalmente, as políticas estão na maioria das vezes baseadas numa visão quantitativa de crescimento, e não qualitativa, em virtude desse embasamento, constata-se que ainda se confunde crescimento e desenvolvimento.

A qualidade de vida está totalmente ligada à qualidade ambiental, não há como dissociar as duas, sendo assim, faz-se necessário empunhar a bandeira da proteção ambiental e criar alternativas inteligentes para o desenvolvimento sustentável, garantindo, pois, o bem estar das gerações futuras.



Os governos municipais, estaduais e federal devem buscar alternativas para conscientizar a população de que a questão econômica e a ambiental podem e devem andar juntas, para que realmente seja alcançado o desenvolvimento sustentável e, por conseguinte, garanta-se a qualidade de vida para novas gerações.

É primordial o inter-relacionamento entre o sistema econômico e o meio ambiente, tendo em vista que a população sofre influência direta de seu comportamento, tendo em vista que, conforme Ribeiro (2006, p. 4), “a boa qualidade do meio ambiente interfere diretamente na saúde, ao passo que o desenvolvimento econômico também é fundamental e impostergável, pois gera produtos e serviços que atendem às suas necessidades mais elementares[...].”

Estabelecidos os conceitos fundamentais para a obtenção da resposta pretendida com o presente trabalho, passa-se a analisar especificamente a realidade do Município de Toledo no que tange à sua face histórico-ambiental.

#### 4 ICMS ecológico: o caso de Toledo

No Brasil, a exploração dos recursos naturais sempre foi palavra de ordem. Desde a colonização do País, a derrubada da mata, o aumento da área de plantio e o livre acesso à água dos rios são sinais ou sinônimos de progresso, ou seja, de crescimento econômico brasileiro.

Na região oeste do Paraná, onde está localizado o Município de Toledo, objeto de estudo deste trabalho, não foi diferente. A região, em virtude de suas terras planas, propiciou e incentivou imensamente a vinda de colonos e a consequente exploração da terra e dos recursos naturais.

Toledo foi colonizado por meio da Companhia Madeireira e Colonizadora Rio Paraná S.A - MARIPÁ, que trazia colonos do Rio Grande do Sul e de Santa Catarina para a região, através de um plano de colonização fundamentado em pequenas propriedades e em núcleos étnicos.

“Quem via a exuberante mata aqui existente e o alto índice de fertilidade de uma das mais ricas terras do mundo, sentia estar realizando uma enorme descoberta econômica e não pensaria em outra coisa que não fosse colonizar a região.” (SILVA; BRAGAGNOLLO; MACIEL, 1988, p. 55).

As terras pertencentes ao Município de Toledo foram exploradas e a maior parte da mata nativa foi destruída com o objetivo de dar início à plantação de milho, soja e trigo. Como resultado destas ações exploratório-destrutivas, o Município é considerado, hoje, um dos responsáveis pelo recorde em produção de grãos no Estado do Paraná.

Há de se compreender que as gerações passadas tinham a derrubada da mata como ação fundamental para a sobrevivência do homem e a queimada como uma grande aliada antes de realizar o plantio, visto que desconheciam os prejuízos causados por elas, sem ter noção do que seria degradação do solo, poluição dos rios e poluição do ar.

“A vegetação de áreas em processo de desbravamento era vista pelo pioneiro, colonizador ou colono, como fator econômico a ser explorado ou como entrave a ser removido, para dar lugar às culturas planejadas. A floresta ou vegetação nativa não era encarada como estabilizadora do ecossistema.” (SILVA; BRAGAGNOLLO; MACIEL, 1988, p. 153).

Deste modo, apontadas as peculiaridades que o Município de Toledo apresenta ao longo de sua história, passa-se a explicar sobre a composição e evolução do fator ambiental decorrente das unidades de conservação e do manancial existentes no seu território, os quais fundamentam o valor recebido a título de ICMS Ecológico pelo referido Município.

#### 4.1 A composição e as evoluções do fator ambiental e dos repasses a título de ICMS ecológico do município de Toledo

O Município de Toledo recebe recursos a título de ICMS Ecológico em função das Unidades de Conservação instituídas em seu território e também em razão de, em seu chão, brotar parte do manancial que compõe a bacia do Rio Alívio.

No que tange às Unidades de Conservação, além do Parque Municipal Diva Paim Barth, o Município apresenta Reservas Particulares do Patrimônio Natural – RPPNs Estaduais, denominadas a seguir.

Tabela 1 - RPPNs Estaduais em Toledo, reconhecidas pelo IAP e pelo Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade

Denominação	Ano de Criação	Área (hectares)
RPPN Estadual Wilson Eugênio Donin	1997	10,69
RPPN Estadual Augusto Dunke	1997	14,16
RPPN Estadual Mitra Diocesana de Toledo	1997	20,08
RPPN Estadual Osvaldo Hoffmann	1997	35,09

Fonte: Dados do Departamento de Unidades de Conservação (2008) adaptados pelos autores

Frente a esses dados, somada a área referente ao Parque Municipal Diva Paim Barth, com 20,66 hectares, aos 80,02 hectares referentes às áreas das RPPNs, o Município de Toledo conta com um total de 100,68 hectares de Unidades de Conservação em seu território. Se considerada a área total do Município, de 1.140,751 quilômetros quadrados, a área de conservação é pequena, haja vista que representa apenas 0,083% da área municipal.

Cumprе ressaltar que as unidades de conservação estão situadas em meio, ou muito próximas, às áreas urbanas do Município, o que constitui fator determinante no elevado custo para a manutenção dessas reservas, diante do constante risco de invasão ou depredação.

Não obstante, se bem conciliada a proximidade dos maciços populacionais a uma manutenção eficaz, as regiões vizinhas se tornariam locais propícios a terem agregado considerável valor econômico, se levada em consideração a forte relação existente entre preservação ambiental e qualidade de vida.

No que tange ao Fator Ambiental decorrente de manancial, segundo a Secretaria Municipal de Meio Ambiente de Toledo, o Município conta somente com o Rio Alívio.

Cumprе observar que o Rio Alívio, propriamente dito, não percorre o território do Município de Toledo, mas este contribui com a preservação de áreas importantes referentes a alguns afluentes que constituem a Bacia do Rio Alívio.

Assim, o Município de Toledo faz jus ao recebimento de ICMS Ecológico no critério de manancial em razão de preservar a qualidade da água que abastece o vizinho Município de Assis Chateaubriand.

Identificados os elementos que compõem o ICMS Ecológico do Município de Toledo, torna-se importante a verificação da evolução do Fator Ambiental do Município ao longo do período estudado, a qual é descrita na tabela a seguir.

Tabela 2 – Fator Ambiental de Toledo – 2004 a 2008

Ano	Fator Ambiental
2004	0,00070460926837
2005	0,00071220100983
2006	0,00067999143949
2007	0,00065379573534
2008	0,00064150567296

Fonte: Elaborado pelos autores a partir de dados da SEFA (2009)

A simples comparação dos índices do Fator Ambiental entre os anos de 2004 e 2008 demonstra uma redução 8,955% em relação aos dois extremos. No entanto, em seguida se explicará com propriedade tal questão, a qual, de início, é atribuída às deficiências no monitoramento e manutenção das unidades de conservação e manancial, como também ao fato de que houve um pequeno aumento do número de Municípios que também passaram a se beneficiar do ICMS Ecológico.

No que concerne ao número de Municípios beneficiados com repasses a título de ICMS Ecológico, segundo o Resumo de Cálculos por Município (SEFA, 2009), no ano de 2004, receberam recursos do Estado do Paraná um total de 224 Municípios. Em contrapartida, no ano de 2008, foram 231.

Mesmo com o pequeno aumento no número de Municípios que receberam recursos a título de ICMS Ecológico, aproximadamente 3%, tal situação não justifica a redução do fator ambiental do Município de Toledo em quase 9%.

A partir dos números disponibilizados pela SEFA (2009), observa-se o comportamento dos valores repassados ao Município de Toledo no período compreendido entre os anos 2004 a 2008, distinguindo-os pelos critérios de unidade de conservação e mananciais, conforme Tabela 3.

Tabela 3 - Repasses referentes às Unidades de Conservação e manancial do Rio Alívio de 2004 a 2008

Ano	Unidades de Conservação (RS)	Manancial do Rio Alívio (RS)
2004	48.051,26	20.608,85
2005	44.419,83	19.626,48
2006	46.873,56	20.615,83
2007	53.590,74	21.590,22
2008	64.601,16	24.731,34

Fonte: Elaborado pelos autores a partir de dados fornecidos pela SEFA (2009)

Por meio dos dados da Tabela 3 é possível inferir, analiticamente, que os valores referentes aos repasses recebidos pelo Município de Toledo no critério Unidades de Conservação, quando comparados aos valores atinentes ao manancial do

Rio Alívio, constituem em torno de 70% do valor atribuído a título de ICMS Ecológico ao Município.

Assim, não menosprezando o manancial do Rio Alívio, o potencial das Unidades de Conservação como fortes determinantes do ICMS Ecológico, demonstra a importância que a Administração Pública Municipal deveria destinar à manutenção das mesmas.

Por outro lado, se forem visualizados somente os dados atinentes ao manancial do Rio Alívio, a partir de uma simples comparação entre um extremo e outro, 2004 a 2008, percebe-se que houve uma evolução de 20% durante o período nos valores repassados sob esse critério ao Município.

É preciso esclarecer que o aumento de 20% no período apontado, se consideradas as peculiaridades que envolvem a conservação de mananciais, é irrisório, visto que se trata de preservação de áreas que afetam o abastecimento de água para consumo da população de um Município vizinho.

Aqui cabe bem citar, por analogia, importante afirmação de Cairncross (1992, p. 20), com a qual destaca que “às vezes, os prejudicados pela degradação ambiental de um país não serão seus próprios habitantes, presentes ou futuros, mas seus vizinhos. A sujeira atravessa fronteiras.”

Ainda, no que concerne ao total dos valores repassados ao Município de Toledo a título de ICMS Ecológico, torna-se importante analisá-los juntamente com o total recebido pelo Município a título de cota-parte do ICMS e a sua receita corrente no mesmo período. Análise esta que se faz com base nos Relatórios Resumidos de Execução Orçamentária, Extratos Financeiros do ICMS Ecológico por Biodiversidade e dados a respeito do Manancial do Rio Alívio, concernentes aos anos de 2004 a 2008, disponíveis nos sites institucionais de Toledo e da Secretaria de Estado da Fazenda do Paraná:

Tabela 4 - Comparativo entre Receita e Cota-parte do ICMS de Toledo – 2004 a 2008

Ano	Receita Corrente*	Cota-parte ICMS*	Cota-parte ICMS X Rec. Cor.	ICMS Ecológico**	ICMS Ecológico X Cota-parte ICMS
	(R\$)	(R\$)	(%)	(R\$)	(%)
2004	72.522.968,18	19.316.481,51	26,635	68.660,11	0,355
2005	84.804.207,21	23.136.062,51	27,282	64.046,31	0,277
2006	93.962.911,66	24.253.914,41	25,812	67.489,39	0,278
2007	105.790.499,23	26.306.496,32	24,867	75.180,96	0,286
2008	127.838.707,27	31.389.598,15	24,554	89.332,50	0,285

Fonte: Dados da Secretaria de Finanças de Toledo\* (2009) e SEFA\*\* (2009) adaptados pelos autores.

Com a interpretação analítica dos números constantes da Tabela 4, percebe-se que o repasse da cota-parte do ICMS, embora tenha diminuído proporcionalmente se comparado às receitas correntes, ainda assim constitui aproximadamente  $\frac{1}{4}$  (um quarto) da Receita Corrente do Município de Toledo, nos anos de 2004 a 2008, tornando evidente a dimensão de sua representatividade.

Ainda nesta análise, constata-se que a cota-parte do ICMS tem crescido todos os anos, com um aumento considerável no ano de 2008. Mas, em comparação à receita corrente do Município, tal aumento não basta para manter o percentual de

representatividade da mesma em relação às receitas correntes dos exercícios anteriores, apresentando um decréscimo superior a dois pontos de 2004 a 2008.

Comparando-se a evolução dos valores referentes à cota-parte do ICMS recebidos pelo Município de Toledo nos anos de 2004 a 2008, observa-se um aumento de mais de 62%. Por outro lado, ao comparar os valores atinentes ao ICMS Ecológico, o aumento, no mesmo período, foi de tão somente 30%.

Tal disparidade demonstra, de início, que o aumento da cota-parte do ICMS é consequência de outros fatores que não o quesito ambiental, dado que resulta deficitário o montante havido a título de ICMS Ecológico em relação ao total da cota-parte do ICMS repassado ao Município.

De acordo com os dados constantes no Resumo de Cálculo por Município (SEFA, 2009), durante o período estudado, o aumento do valor adicionado e do número de propriedades rurais no Município de Toledo foi tão significativo que compensou a péfida performance do fator ambiental.

Em vista destas afirmações, fica claro que não basta à Administração Pública Municipal manter o escore da avaliação de suas unidades de conservação e manancial, mas sim buscar constantemente novas alternativas para sustentar ou até aumentar sua participação no ICMS Ecológico, com vistas a incrementar suas receitas, possibilitando maiores investimentos em políticas sociais e de desenvolvimento.

Assim sendo, embora os valores atinentes ao fator ambiental do Município de Toledo pareçam ínfimos se comparados aos valores recebidos em Conta de Participação, seu estudo é importante, não só em razão de toda a complexidade que envolve o assunto, mas, principalmente, pelo fato de ser o tema visto como instrumento na busca de qualidade de vida através da preservação ambiental e sua relevância social.

## Conclusão

O presente artigo, realizado por meio da pesquisa bibliográfica e documental, propiciou aproximar de forma sucessiva a compreensão da participação do ICMS Ecológico na Receita do Município de Toledo – Paraná.

Somente pelos valores repassados ao Município de Toledo a título de ICMS Ecológico já restaria demonstrada a importância que representa uma Unidade de Conservação ou a preservação do manancial da Bacia do Rio Alívio para a qualidade de vida, o que resultaria na obrigação dos gestores municipais em realizar a devida manutenção destas áreas.

E mais, ao se tornar referência positiva na manutenção das áreas de preservação, o Município de Toledo teria condições de ser beneficiado com maiores repasses a título de ICMS Ecológico, já que teria condições de buscar a ampliação do número de Unidades de Conservação privadas, ou, no mínimo, em relação às unidades já existentes em seu território, melhorar suas avaliações e, conseqüentemente, a elevação do seu Fator Ambiental, servindo de exemplo para outros Municípios.

Ainda, diante do fato de os valores referentes ao ICMS Ecológico estarem englobados na cota-parte do ICMS, os mesmos podem ser considerados irrisórios pela Administração Pública se comparados com os demais números que envolvem a

receita corrente do Município. Entretanto, esta consideração resulta na ausência de percepção de que este retorno é uma tentativa de tornar tangível o intangível, o qual se concretizaria na aplicação de recursos em políticas sociais, resultando não só na indispensável preservação ambiental, como também em ações voltadas à saúde e bem estar da população, tudo em nome da qualidade de vida.

Faz-se necessário rever a forma como são realizados os repasses dos valores correspondentes ao ICMS Ecológico, separando-o do montante relacionado à cota-parte do ICMS e vinculando-o à aplicação em políticas ambientais. O fundamento para tal proposta está no fato de que, atualmente, uma eventual diminuição do repasse referente ao ICMS Ecológico normalmente não é sequer percebida pela própria Administração Pública Municipal, muito menos pela população em geral.

Outrossim, pode-se sugerir o início de discussões pleiteando aumento do percentual estipulado para o ICMS Ecológico, dado que, como anteriormente exposto, o percentual de 5% referente ao ICMS Ecológico é ínfimo se comparado aos 91% da cota-parte do ICMS vinculados à geração de riqueza, constituídos da somatória de: 75% do valor adicionado; 8% da produção agropecuária; 6% do número de habitantes na zona rural e 2% do número de propriedades rurais. Mesmo porque os meios utilizados para gerar riquezas, na sua grande maioria, dependem da exploração dos recursos naturais, muitas vezes de forma predatória e inconsequente, atingindo o próprio meio ambiente que o ICMS Ecológico, desde sua concepção, tem o objetivo de incentivar a preservação.

Necessita-se implementar a introdução, na legislação que trata do ICMS Ecológico, de novos critérios para a composição do fator ambiental, tais como: redução do passivo ambiental relacionado à mata ciliar, execução de programas de destinação consciente de resíduos sólidos (domésticos, industriais, construção civil, hospitalares, dentre outros) e saneamento básico, tudo de forma a contribuir com a preservação dos recursos naturais e da qualidade de vida da população.

Com a disseminação do tema e ao levar a discussão política às diferentes instâncias públicas e privadas do Município, surge a necessidade urgente da realização de pesquisas localizadas, incentivando o debate entre as entidades instituídas e pessoas que, independentemente, estejam envolvidas com a questão, de forma a avançar na proposição, ampliando assim a participação da Administração Pública Municipal de Toledo no processo e garantindo à sociedade civil maior grau de conhecimento e controle da política social ora debatida.

## Referências

ARAÚJO, C. C. de.; et al. Meio ambiente e sistema tributário: novas perspectivas. São Paulo: Senac, 2003.

BRASIL. Constituição (1988). Constituição Federal de 1988 e Lei Complementar n.º 63/90. Disponível em: <<http://presidencia.gov.br/legislacao/>>. Acesso em: 02 out. 2006.

CAIRNCROSS, F. Meio ambiente: custos e benefícios. Cid Knipel Moreira (Trad.)— São Paulo: Nobel, 1992.

DEPARTAMENTO DE UNIDADES DE CONSERVAÇÃO. Dados sobre RPPN no Estado do Paraná. Disponível em: <<http://www.uc.pr.gov.br/modules/conteudo/conteudo.php?conteudo=73>>. Acesso em: 09 nov. 2008.

DIAS, R. O ICMS ecológico no contexto das unidades de conservação no Município de Campo Mourão-PR. 2007. Dissertação (Mestrado em Gestão Urbana). Pontifícia Universidade Católica do Paraná, Curitiba-PR.

FIÚZA, A. P. - ICMS Ecológico – um instrumento para a gestão ambiental. Disponível em: <<http://ces.fgvsp.br/index.cfm?fuseaction=noticia&IDnoticia=18316&IDidioma=1>>. Acesso em: 17 out. 2007.

FRANCO, S. C. Dinheiro público e cidadania. São Paulo: Moderna, 1998.

HEMPEL, W. B. – ICMS Ecológico: incentivo ao crescimento econômico com sustentabilidade ambiental. Fortaleza: Edições Demócrito Rocha, 2007.

INSTITUTO AMBIENTAL DO PARANÁ. Unidades de conservação do Paraná. Disponível em: <<http://www.ucp.pr.gov.br/modules/conteudo/conteudo.php?conteudo=22>>. Acesso em: 31 mar. 2008.

LOUREIRO, W. ICMS Ecológico – incentivo econômico à conservação da biodiversidade, uma experiência exitosa no Brasil. R. Adm. Mun. Rio de Janeiro, v. 44, n. 221, p. 49–60, abri/dez. 1997.

LOUREIRO, W. O ICMS Ecológico na conservação do complexo de Ilha Grande. In: (org.) CAMPOS, J. B. Parque Nacional de Ilha Grande: re-conquista e desafios. 2. ed. Maringá: IAP, 2001. 118p.

MAGALHÃES, F. C. B. ICMS Ecológico como incentivo à melhoria da qualidade de vida: do Paraná ao Ceará. Disponível em: <[http://www.anppas.org.br/encontro\\_anual/encontro3/arquivos/TA679-11042006-2354.DOC](http://www.anppas.org.br/encontro_anual/encontro3/arquivos/TA679-11042006-2354.DOC)>. Acesso em: 11 nov. 2008.

MARRA, F. de M. S. ICMS Ecológico como instrumento para o desenvolvimento sustentável. Disponível em: <[http://agata.ucg.br/formularios/ucg/institutos/nepjur/pdf/pos\\_08.pdf](http://agata.ucg.br/formularios/ucg/institutos/nepjur/pdf/pos_08.pdf)>. Acesso em: 15 maio 2008.

NADIR JR., A. M. ICMS Ecológico: princípios e estratégias necessárias para uma implementação na co-produção do bem público. 2006. Dissertação (Mestrado em Administração) Universidade do Estado de Santa Catarina, Florianópolis-SC.

NIEDERAUER, O. H. Toledo no Paraná, a história de um latifúndio improdutivo, sua reforma agrária, sua colonização, seu progresso. Toledo: Grafo-Set Impressão e Acabamento, 1992.

PARANÁ. Constituição Estadual. Constituição Estadual, Lei Estadual n°. 9491 e Lei Estadual Complementar n°. 59. Disponível em: <<http://www.pr.gov.br/casacivil/legislacao>>. Acesso em: 02 out. 2006.

\_\_\_\_\_. SEFA. Valores Repassados aos Municípios – Município de Toledo. Disponível em: <<http://www.gestaodinheiropublico.pr.gov.br/Gestao/repasses/index.jsp>>. Acesso em: 02 abr. 2009.

PESSOA, G. P. Políticas ambientais, instrumentos econômicos e o exemplo do ICMS Ecológico no Brasil. Disponível em: <[http://www.redenet.edu.br/publicacoes/arquivos/20060726\\_171528\\_Artigo%20Cientifico%20-%20CEFET-CE%20-%20Georgia%20Patricio.pdf](http://www.redenet.edu.br/publicacoes/arquivos/20060726_171528_Artigo%20Cientifico%20-%20CEFET-CE%20-%20Georgia%20Patricio.pdf)>. Acesso em: 15 ago. 2008.

QUEIROZ, C. Área de conservação no PR cresceu 718% com ICMS Ecológico. Disponível em: <<http://www2.camara.gov.br/internet/homeagencia/materias.html?pk=89908&searchterm=icms%20ecologico>>. Acesso em: 21 out. 2007.

RIBEIRO, M. A. Sobre o princípio protetor-recebedor. Disponível em: <<http://www.ida.org.br/artigos/principioprotetor.html?ordem=1792>>. Acesso em: 10 nov. 2008.

RIBEIRO, M. de S. Contabilidade ambiental. São Paulo: Saraiva, 2006.

SCAFF, F. F.; TUPIASSU, L. V. da C. Tributação e políticas públicas: o ICMS Ecológico. Disponível em: <<http://www.pos.uea.edu.br/data/direitoambiental/hileia/2004/2.pdf#page=15>>. Acesso em: 23 jul. 2008.

SILVA, O.; BRAGAGNOLLO, R.; MACIEL, C. F. Toledo e sua história. Toledo: Prefeitura Municipal de Toledo, 1988.

SOUZA, C. ICMS ecológico é principal fonte de recursos ambientais, diz IBGE. Disponível em: <[http://www.alep.pr.gov.br/arquivos/geral\\_noticias\\_conteudo.php?notoid=984&grupo=4](http://www.alep.pr.gov.br/arquivos/geral_noticias_conteudo.php?notoid=984&grupo=4)>. Acesso em: 15 out. 2007.

TOLEDO. Prefeitura Municipal. Balanços orçamentários. Disponível em: <<http://www.equiplano.com.br/SCA2001/cpMenuCliente.jsp?codPessoa=136&menu=0>>. Acesso em: 02 abr. 2009.

\_\_\_\_\_. Prefeitura Municipal. Toledo em números. Disponível em: <<http://www.toledo.pr.gov.br/?page=toledoNumeros>>. Acesso em: 09 jun. 2008.