

ANÁLISE DO REPASSE DO ICMS ECOLÓGICO AOS MUNICÍPIOS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Marco Antonio Monte¹, Márcio Lopes da Silva²

(recebido: 24 de setembro de 2008; aceito: 28 de agosto de 2009)

RESUMO: O ICMS Ecológico aborda critérios ambientais para o repasse de recursos financeiros do ICMS a que os municípios têm direito constitucionalmente. No Estado de Minas Gerais, os municípios contemplados com esse critério devem dispor, em seu território, de Unidade de Conservação devidamente registrada e/ou de obras destinadas ao saneamento ambiental, como tratamento de lixo e esgoto. Neste estudo, objetivou-se analisar e discutir o repasse do ICMS Ecológico aos municípios do Estado de Minas Gerais, a fim de consolidar esse critério como instrumento de apoio à gestão ambiental. Os dados referentes ao repasse desse recurso aos municípios de Minas Gerais foram obtidos na Fundação João Pinheiro, no período de 2002 a 2007. Em 2007, R\$ 41.184.967 foram destinados aos municípios mineiros por meio desse critério. Ipatinga foi o município com a maior arrecadação. Os municípios de Malacacheta, Marliéria e São João das Missões obtiveram mais de 40% de sua arrecadação via ICMS Ecológico. Isso mostra a importância desse critério para municípios de menor expressão econômica e que, por sua vez, apresentam grande parte da área destinada à Unidade de Conservação. Os novos critérios utilizados para o repasse do ICMS contribuíram substancialmente para a descentralização da distribuição desse recurso. A implantação do ICMS Ecológico beneficiou os municípios que desempenharam atividades ambientais em seu território, aumentando a sua arrecadação tributária. Novas discussões são necessárias, a fim de aumentar a porcentagem destinada a esse critério, como forma de incentivo e de compensação aos municípios que têm áreas protegidas ou adotam medidas de saneamento.

Palavras-chave: Conservação ambiental, política ambiental, política tributária, unidades de conservação.

DISTRIBUTION OF ECOLOGICAL ICMS AMONG THE DISTRICTS OF MINAS GERAIS STATE, BRAZIL

ABSTRACT: *In Minas Gerais State, Brazil, the districts covered with the Ecological ICMS must have in its territory Conservation Unit registered and/or, projects for the environmental sanitation and garbage treatment. This study aimed to examine and discuss the transfer of the Ecological ICMS to the districts of Minas Gerais State, in order to consolidate this criterion as instrument to support the environmental management. The data were obtained at João Pinheiro Foundation in the period 2002 to 2007. In 2007, R\$ 41.184.967 were allocated to the districts through Ecological ICMS. Ipatinga was the district with largest collection. The districts of Malacacheta, Marliéria and São João das Missões got over 40% of their revenues through the Ecological ICMS. This shows the importance of this criterion for districts of less economical expression and possess significant area as Conservation Units. This criterion contributed to the decentralization of the ICMS and benefitted the districts that have environmental activities in its territory. New discussions are necessary in order to increase the percentage of ICMS driven to this criterion, as an incentive and compensation to the districts that have protected areas or adopt measures to sanitation.*

Key words: Environmental conservation, environmental policies, tributary policies, conservation units.

1 INTRODUÇÃO

O repasse do ICMS (Imposto sobre Operações Relativas à Circulação de Mercadorias e sobre Prestação de Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicações) aos municípios foi instituído na Constituição Federal de 1988, em seu artigo 158, inciso IV. Ela determina que o Estado tenha direito a 75% do valor arrecadado, enquanto os 25% restantes são destinados aos municípios, conforme dispuser a lei estadual.

Até 1995, o repasse da cota-parte destinada aos municípios de Minas Gerais era feito segundo o Decreto-

Lei nº 32.771, de 4 de julho de 1991 (MINAS GERAIS, 1991). Esse decreto determinava que 94,0668% desse valor seria repassado em função do valor adicionado fiscal (VAF), 5,61% aos municípios mineradores e 0,3232% como compensação financeira aos municípios de Mateus Leme e Mesquita, em razão da emancipação de distritos nessas localidades. Essa forma de distribuição promovia concentração de recursos nos municípios com atividades econômicas mais intensas (LOPES et al., 1997; RIANI, 2000).

Em 28 de dezembro de 1995, foi publicada a Lei nº 12.040, conhecida como Lei *Robin Hood*, substituída posteriormente pela Lei 13.803, de 27 de dezembro de 2000,

¹Engenheiro Florestal, Estudante de Pós Graduação em Ciência Florestal – Universidade Federal de Viçosa/UFV – 36570-000 – Viçosa, MG – marco.monte@ufv.br

²Engenheiro Florestal, Professor Dr. do Departamento de Engenharia Florestal da Universidade Federal de Viçosa/UFV – 36570-000 – Viçosa, MG – marlosil@ufv.br

na qual novos critérios foram introduzidos para o repasse da cota-parte pertencente aos municípios mineiros. Nela ficou estabelecido que 75% desse valor seria distribuído em função do VAF e 25% de acordo com os novos critérios.

O critério “Meio Ambiente*”, ou ICMS Ecológico, passou a ser considerado para o repasse do recurso. Ele detém 1% da cota-parte municipal e é distribuído equitativamente segundo dois subcritérios: o Índice de Conservação (IC) atribuído à presença de Unidades de Conservação (UC); e o Índice de Saneamento Ambiental (ISA) atribuído à existência de sistemas de tratamento ou disposição final de lixo ou esgoto sanitário e aterro sanitário devidamente licenciado pelo órgão ambiental - Lei 12.040/1995 (MINAS GERAIS, 1995).

Segundo Loureiro (2002), o uso de critérios ambientais constituiu uma importante ferramenta para a distribuição dos recursos financeiros, ao incentivar a preservação e a conservação ambiental e recompensar os municípios que possuem áreas protegidas, que são restritivas às atividades de uso do solo. Nesse caso, o pagamento por serviços ambientais direcionados às UCs pode compensá-los financeiramente pelo custo de oportunidade gerado decorrente da existência de espaços protegidos em seus territórios (NADIR JUNIOR et al., 2007). Também, pode estimular as administrações municipais a buscarem soluções para os problemas socioambientais (PRADO FILHO & SOBREIRA, 2007).

Por força constitucional, o repasse do ICMS Ecológico deve ser feito diretamente aos municípios, a não ser que ocorra uma mudança constitucional, ou que as próprias administrações municipais tratem dessas formas de destinação, como, por exemplo, apoiar os proprietários de Reservas Particulares do Patrimônio Natural (RPPN), experiência que tem sido sucesso no Estado do Paraná (LOUREIRO, 2001). Atualmente, tramita na Assembleia o Projeto de Lei nº 23/2003, que visa a estabelecer mudanças nos critérios que estão em vigor (FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO, 2008).

Dessa forma, os objetivos desse estudo foram analisar e discutir o repasse do ICMS Ecológico aos municípios do Estado de Minas Gerais, a fim de consolidar esse critério como instrumento de apoio à gestão ambiental.

* O critério Meio Ambiente foi designado “ICMS Ecológico”, uma vez que objetiva estimular práticas de conservação ambiental e de preservação dos recursos.

2 MATERIAL E MÉTODOS

Os dados referentes ao repasse dos recursos do ICMS Ecológico aos municípios de Minas Gerais foram obtidos na Fundação João Pinheiro, no período de 2002 a 2007. Segundo a Lei 13.803, esta Fundação é responsável pela divulgação dos índices relativos a cada critério, para cálculo dos valores a serem repassados.

2.1 Índice de conservação do município (IC)

O índice de conservação do município, segundo a Lei 13.803, de 27/12/2000, é obtido da seguinte forma:

I – Índice de conservação do município i :

$$IC_i = \frac{FCM_i}{FCE}, \text{ em que:}$$

FCM_i = fator de conservação do município i ; e

FCE = fator de conservação do Estado.

II – Fator de conservação do município i :

$$FCE = \sum FCM_i, \text{ em que:}$$

$$FCM_i = \sum FCM_{i,j}; \text{ e}$$

$FCM_{i,j}$ = fator de conservação da Unidade de Conservação j , no município i .

III - Fator de conservação da Unidade de Conservação j , no município i .

$$FCM_{i,j} = \frac{\text{ÁreaUC}_{i,j}}{\text{ÁreaM}_i} * FC * FQ, \text{ em que:}$$

Área UC_{ij} = área da Unidade de Conservação j , no município i ;

Área M_i = área do município i ;

FC = fator de conservação relativo à categoria de Unidade de Conservação, conforme Tabela 1;

FQ = fator de qualidade, variável de 0,1 a 1, relativo à qualidade física da área, plano de manejo, infraestrutura, entorno protetivo, estrutura de proteção e fiscalização, entre outros parâmetros, conforme deliberação normativa do Conselho Estadual de Política Ambiental (COPAM).

3 RESULTADOS E DISCUSSÃO

A transferência líquida do ICMS aos municípios de Minas Gerais é realizada da seguinte forma: 75% em função do valor adicionado fiscal (VAF) e 25% conforme os critérios estabelecidos pela legislação vigente - Lei nº 13.803 de 27

Tabela 1 – Fatores de conservação (FC) de cada categoria de manejo de Unidades de Conservação, segundo a Lei 13.803, de 27/12/2000.

Table 1 – Conservation factors for each category of conservation management unit, according to the Law 13.803 (27/12/2000), in Minas Gerais, Brazil.

Categoria de Manejo	Código	Fator de Conservação (FC)
Estação Ecológica	EE	1
Reserva Biológica	RB	1
Parque	PAQ	0,9
Reserva Particular do Patrimônio Natural	RPPN	0,9
Floresta Nacional, Estadual ou Municipal	FLO	0,7
Área Indígena	AI	0,5
Área de proteção ambiental I ⁽¹⁾	APA I	
Zonas de vida silvestre	ZVS	1
Demais zonas	DZ	0,1
Área de proteção ambiental II ⁽¹⁾ , federal ou estadual	APA II	0,025
Área de proteção especial ⁽²⁾	APE	0,1
Outras categorias de manejo definidas em lei e declaradas pelo poder público estadual, com o respectivo fator de conservação.		

Fonte: Lei nº 13.803, de 27 de dezembro de 2000 (MINAS GERAIS, 2000).

⁽¹⁾ APA I dispõe de zoneamento ecológico-econômico; a APA II não dispõe de zoneamento; ⁽²⁾ APE: declarada com base nos arts. 13, I, e 14 da Lei Federal nº 6.766, de 19/12/79, para proteção de mananciais ou do patrimônio paisagístico e arqueológico.

de dezembro de 2000 (MINAS GERAIS, 2000). Na Tabela 2, são apresentados os critérios utilizados para o repasse dos 25% da cota-parte dos municípios, com a respectiva porcentagem.

O VAF continua sendo o critério determinante para a arrecadação tributária pelos municípios (Tabela 3). Em 2007, foram destinados R\$1.029.624.437 aos municípios mineiros, segundo os novos critérios da Lei 13.803/2000 (Tabela 3), o que representa uma quantia considerável em suas economias. Desse valor, R\$ 41.184.967 foram repassados como ICMS Ecológico. Lopes et al. (1997) relataram que a compensação pelas UCs representou um dos principais efeitos do ICMS Ecológico, uma vez que vários municípios tiveram sua cota substancialmente aumentada em função desse critério. Esse fato já havia sido detectado no Estado do Paraná, pioneiro na criação do ICMS Ecológico, como critério na partição da cota de ICMS (LOUREIRO, 2001; NADIR JUNIOR et al., 2007). O sucesso nesse Estado deveu-se à ampliação significativa de suas áreas de conservação (LOUREIRO, 2002).

Em 2007, 367 municípios foram beneficiados com o ICMS Ecológico em Minas Gerais. Em relação ao ano de 2006, ocorreu redução no número de municípios

beneficiados (Figura 1). Essa redução ocorreu em razão do fato de o município deixar de atender aos requisitos exigidos. Entretanto, neste período (2006 a 2007), 13 novos municípios foram beneficiados com esse critério.

Os 10 municípios com maior participação no ICMS Ecológico, em 2007, receberam 16,53% da cota-parte municipal. Em 1993, conforme relatado por Riani (2000), os 10 municípios com maior arrecadação foram responsáveis por 49,1% do VAF gerado no Estado. Ou seja, o critério de repartição anterior, que tinha no VAF seu peso maior, conduzia inevitavelmente a um elevado grau de concentração da distribuição da cota municipal do ICMS. Esse fato justifica a adoção de diferentes critérios para o repasse do ICMS.

O município de Ipatinga, em 2007, obteve uma quantia de R\$ 833.992, a maior de Minas Gerais, representando 2% de todo o ICMS Ecológico nesse ano. O índice de conservação (IC) foi o que mais contribuiu para isso, uma vez que 44,43% da área desse município está sob regime de uma Área de Proteção Ambiental. Porém, observou-se que houve redução no valor recebido, em relação a 2005 (Figura 2). Essa queda pode ocorrer porque esse critério tem porcentagem fixa (Tabela 2) e pode variar

Tabela 2 – Critérios utilizados para o repasse de 25% do ICMS, segundo a Lei 13.803/2000.

Table 2 – Criteria established for the distribution of 25% of ICMS, according to the Law 13.803/2000, in Minas Gerais, Brazil.

Critérios de Distribuição	A partir de 2005 (%)
VAF (art. 1º, I)	4,68
Área geográfica (art. 1º, II)	1,00
População (art. 1º, III)	2,71
População dos 50 mais populosos (art. 1º, IV)	2,00
Educação (art. 1º, V)	2,00
Produção de alimentos (art. 1º, VI)	1,00
Patrimônio cultural (art. 1º, VII)	1,00
Meio ambiente (art. 1º, VIII)	1,00
Gastos com saúde (art. 1º, IX)	2,00
Receita própria (art. 1º, X)	2,00
Cota mínima (art. 1º, XI)	5,50
Municípios mineradores (art. 1º, XII)	0,11
Total	25

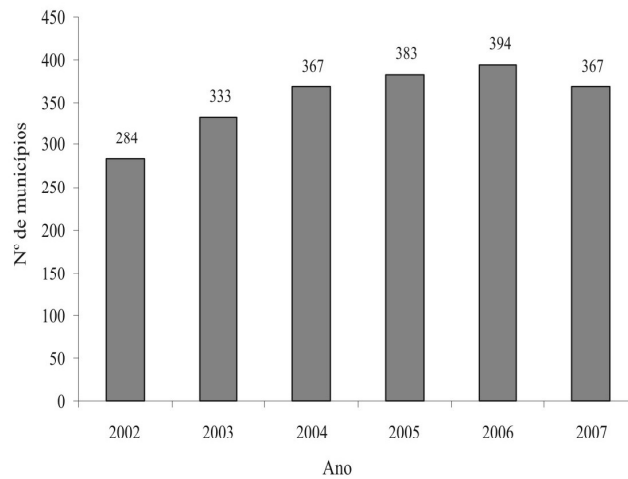
Fonte: Lei nº 13.803, de 27 de dezembro de 2000 (MINAS GERAIS, 2000).

Tabela 3 – Repasse líquido em R\$, em 2007, aos municípios de Minas Gerais, segundo o valor adicionado fiscal (VAF) e os critérios da Lei 13.803/2000.

Table 3 – Net distribution to the districts of Minas Gerais State, Brazil, in 2007, according to VAF and the Law 13.803/2000.

Mês	VAF (75%)	Critérios da Lei 13.803/2000 (25%)	Total
Janeiro	251.709.662	83.903.221	335.612.882
Fevereiro	236.491.458	78.830.486	315.321.944
Março	225.045.722	75.015.241	300.060.963
Abril	243.017.403	81.005.801	324.023.204
Maio	247.885.327	82.628.442	330.513.769
Junho	244.615.340	81.538.447	326.153.786
Julho	258.024.056	86.008.019	344.032.075
Agosto	241.120.540	80.373.513	321.494.054
Setembro	263.545.783	87.848.594	351.394.377
Outubro	308.552.631	102.850.877	411.403.508
Novembro	266.201.721	88.733.907	354.935.628
Dezembro	302.663.669	100.887.890	403.551.559
Total	3.088.873.311	1.029.624.437	4.118.497.749

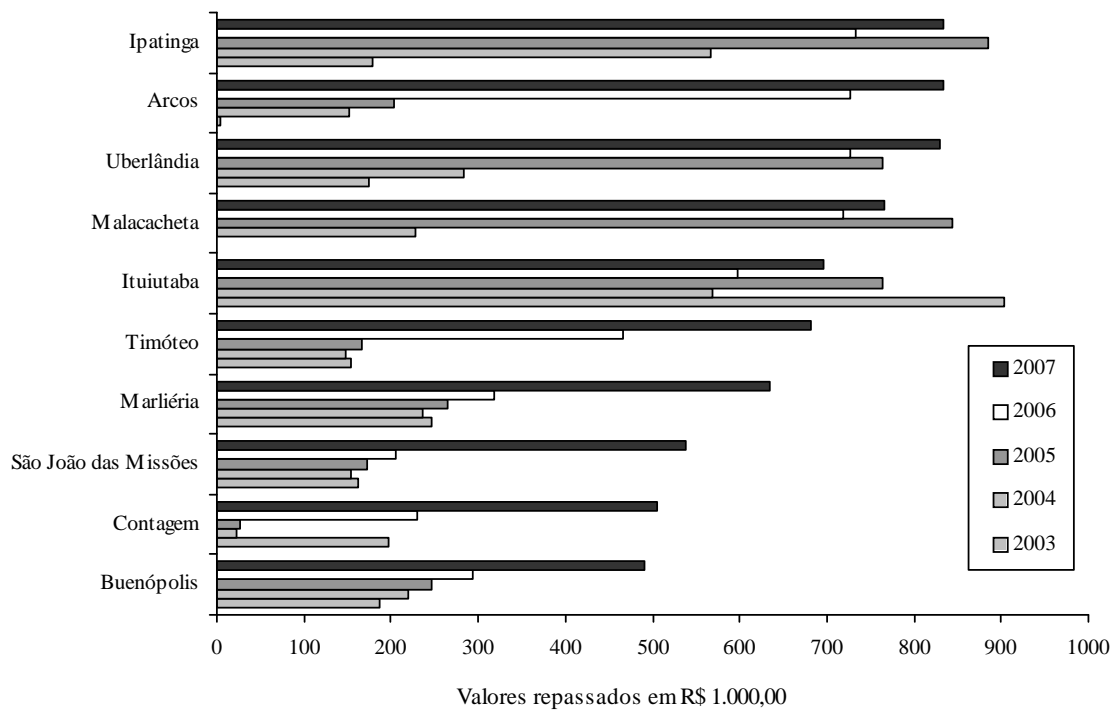
Fonte: Fundação João Pinheiro (2008).



Fonte: Fundação João Pinheiro (2007).

Figura 1 – Municípios beneficiados pelo ICMS Ecológico em Minas Gerais, no período de 2002 a 2007.

Figure 1 – Districts benefited by Ecological ICMS in Minas Gerais, Brazil, from 2002 to 2007.



Fonte: Fundação João Pinheiro (2008).

Figura 2 – Dez municípios com maiores benefícios do ICMS Ecológico em 2007.

Figure 2 – The ten districts with the larger benefits of Ecological ICMS in 2007, in Minas Gerais States, Brazil.

de acordo com o valor total do ICMS no Estado. Também, a adesão de novos municípios pode reduzir os benefícios concedidos aos demais. Um exemplo é Ituiutaba. Esse município, em 2003, tinha a maior participação em relação aos outros (Figura 2). Contudo, em 2007, foi o quinto em participação nesse recurso.

Os municípios de Arcos e Uberlândia receberam, em 2007, R\$ 833.286 e R\$ 828.862, respectivamente. Apesar da alta quantia recebida por esses municípios, eles apresentam pequena área destinada às UCs (0,76 e 0,36%, respectivamente), sendo o ISA o subcritério com maior contribuição. Nesse caso, esses municípios poderiam destinar uma parte desse valor à criação de UCs dentro de seus territórios, o que poderia aumentar a participação no repasse.

O município de Malacacheta, que em 2003 não recebia recurso por meio do ICMS Ecológico, em 2007 figurava entre os quatro com maior participação (Figura 2), o que representou 42,43% do total de recurso recebido (Tabela 4). O ISA foi responsável por toda essa arrecadação. Esse município não possui nenhuma UC dentro de seus limites.

Em contrapartida, os municípios de São João das Missões (8º) e Buenópolis (10º) foram beneficiados por disporem grande porcentagem de sua área como UC: 66,67 e 75,96%, respectivamente (Tabela 4). É importante destacar que para São João das Missões a arrecadação via ICMS Ecológico representou 41,66% do total de recursos recebidos (Tabela 4), sendo fundamental para a sua arrecadação tributária.

Verificou-se que o ICMS Ecológico tem sido uma importante ferramenta para o repasse do ICMS. A importância da inclusão desse critério deveu-se, principalmente, ao fato de as UCs serem impedidas de fazer alterações de uso do solo; nesse caso, o ICMS Ecológico atua como uma compensação financeira aos municípios que têm áreas protegidas.

Segundo Loureiro (2001), para que haja efetividade da adoção de critérios ambientais deve haver transparência nos procedimentos adotados, de forma que as vantagens para a comunidade possam ser identificadas. Por isso, é importante que a fiscalização seja mais acentuada junto aos municípios, a fim de verificar, principalmente, como eles estão aplicando tais recursos. Também, há necessidade de reavaliar esse critério no sentido de aumentar a porcentagem destinada ao ICMS Ecológico (critério Meio Ambiente), uma vez que ele tem contribuído para incentivar e compensar os municípios que têm áreas protegidas ou adotam medidas de saneamento. Cabe lembrar que outras variáveis podem ser utilizadas como critério de repasse, como o controle de queimadas e a qualidade de conservação do solo, adotados pelo Estado de Tocantins e que detêm 2% cada da cota-parte municipal (COSTANTIN & FREITAS JUNIOR, 2008).

4 CONCLUSÕES

Os novos critérios para o repasse do ICMS contribuíram para a descentralização da distribuição desse recurso aos municípios do Estado de Minas Gerais.

Tabela 4 – Características dos 10 municípios com maior participação no ICMS Ecológico no Estado de Minas Gerais, em 2007.

Table 4 – Characteristics of the 10 districts with larger participation in Ecological ICMS in Minas Gerais, in 2007.

Município	Valor Recebido (R\$)	Impacto sobre o total recebido (%)	Número de UC	Área do município destinada à UC (%)	ISA
1 Ipatinga	833.991,89	0,65	1	44,43	Sim
2 Arcos	833.286,03	6,78	2	0,76	Sim
3 Uberlândia	828.862,26	0,49	2	0,36	Sim
4 Malacacheta	765.635,36	42,43	0	0,00	Sim
5 Ituiutaba	696.976,00	3,34	1	0,01	Sim
6 Timóteo	680.813,34	1,34	2	55,09	Sim
7 Marliéria	634.593,88	45,51	6	76,21	Sim
8 São João das Missões	537.809,64	41,66	2	66,67	Não
9 Contagem	505.217,44	0,29	1	54,49	Sim
10 Buenópolis	490.182,35	28,21	6	75,96	Não

Fonte: Fundação João Pinheiro (2008).

O ICMS Ecológico beneficiou os municípios que desempenharam atividades ambientais em seu território, aumentando a sua arrecadação tributária.

5 REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

COSTANTIN, A. M.; FREITAS JÚNIOR, R. R. ICMS ecológico: uma forma sistêmica de gestão ambiental gestão ambiental, comunicação e sensibilização. In: CONGRESSO GOIANO DE EDUCAÇÃO AMBIENTAL, 1., 2008, Goiânia. **Anais...** Goiânia: UFG, 2008. p. 1-7.

FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. **Base de dados da Lei Robin Hood**. Belo Horizonte, 2008. Disponível em: <http://www.fjp.gov.br/produtos/cees/robin_hood/>. Acesso em: 20 mar. 2008.

LOPES, A. L. B.; LANNA, M. T.; CAMARGOS, R. M. F. A nova lei mineira de repasse de ICMS aos municípios. In: CONGRESSO BRASILEIRO DE ENGENHARIA SANITÁRIA E AMBIENTAL, 19., 1997, Foz do Iguaçu. **Anais...** Foz do Iguaçu: ABES, 1997. p. 2400-2413. Disponível em: <<http://www.bvsde.paho.org/bvsacd/abes97/icms.pdf>>. Acesso em: 22 fev. 2009.

LOUREIRO, W. ICMS ecológico na biodiversidade. In: SEMINÁRIO SOBRE ICMS ECOLÓGICO, 1., 2001, Curitiba. **Anais...** Curitiba: FUPEF, 2001. CD-ROM.

LOUREIRO, W. **Contribuição do ICMS Ecológico à conservação da biodiversidade no estado do Paraná**. 2002. 189 f. Tese (Doutorado em Ciências Florestais) – Universidade Federal do Paraná, Curitiba, 2002.

MINAS GERAIS. **Decreto-Lei nº 32.771**, de 4 julho de 1991. Dispõe sobre o novo critério de rateio da cota municipal do ICMS aos municípios mineiros. Belo Horizonte, 4 jul. 1991.

MINAS GERAIS. **Lei nº 12.040**, de 28 de dezembro de 1995. Dispõe sobre a distribuição da parcela da receita do produto da arrecadação do ICMS pertencente aos municípios, de que trata o inciso II do parágrafo único do art. 158 da Constituição Federal e dá outras providências. Belo Horizonte, 28 dez. 1995. Disponível em: <http://www.fjp.gov.br/produtos/cees/robin_hood/lei12040.pdf>. Acesso em: 18 mar. 2008.

MINAS GERAIS. **Lei nº 13.803**, de 27 de dezembro de 2000. Dispõe sobre a distribuição da parcela da receita do produto da arrecadação do ICMS pertencente aos municípios, de que trata o inciso II do parágrafo único do art. 158 da Constituição Federal e dá outras providências. Belo Horizonte, 27 dez. 2000. Disponível em: <http://www.fjp.gov.br/produtos/cees/robin_hood/lei13803.pdf>. Acesso em: 18 mar. 2008.

NADIR JÚNIOR, A. M.; SALM, J. F.; MENEGASSO, M. E. Estratégias e ações para a implementação do ICMS ecológico por meio da co-produção do bem público. **Revista de Negócios**, Blumenau, v. 12, n. 3, p. 62-73, 2007.

PRADO FILHO, J. F.; SOBREIRA, F. G. Desempenho operacional e ambiental de unidades de reciclagem e disposição final de resíduos sólidos domésticos financiados pelo ICMS Ecológico de Minas Gerais. **Engenharia Sanitária Ambiental**, Rio de Janeiro, v. 12, n. 1, p. 52-61, 2007.

RIANI, F. A nova experiência de distribuição da cota-parte do ICMS aos municípios mineiros. **Revista Econômica do Nordeste**, Fortaleza, v. 31, n. 1, p. 96-107, 2000.