

## REPASSE DO ICMS VERDE ÀS RPPNS NO ESTADO DO RIO DE JANEIRO: ANÁLISE DA GESTÃO DO INSTRUMENTO ECONÔMICO COMO ESTRATÉGIA DE INCENTIVO À CONSERVAÇÃO VOLUNTÁRIA EM TERRAS PRIVADAS

Jose Luiz Monsores Jr.

(Consultor técnico do Programa Estadual de RPPNs do Inea/RJ, Av. Marechal Floriano, nº 45 – Centro-Rio de Janeiro/RJ, Cep. 20080-003, [juniormonsores@yahoo.com.br](mailto:juniormonsores@yahoo.com.br), Gestor ambiental.)

### RESUMO

Reserva Particular do Patrimônio Natural é uma categoria de unidades de conservação criada por iniciativa voluntária em terras privadas com objetivo de preservar a biodiversidade sob regime perpétuo. Considerando a interface da RPPN e ICMS verde, objetivo desse trabalho é identificar e analisar os instrumentos econômicos (IEs) de incentivo a conservação por RPPN gerido por prefeituras fluminenses, tomando como base metodológica “os componentes de análises sobre sistemas de pagamentos ambientais” adaptado de Santos *et al.* (2012). Dessa forma identificados que 02 municípios - localizados respectivamente nas regiões Médio paraíba do sul e Noroeste fluminense - estão repassando recursos arrecadados com ICMS verde para RPPNs. O montante repassado até 2015 foi R\$ 203.000 para uma rede de 8 reservas em Rio Claro e R\$ 85.231 mil a uma rede de 13 RPPNs. Portanto, verificou-se que os municípios estudados vêm experimentando a política pública - ICMS verde para aplicar o conceito de instrumentos econômicos como incentivo a conservação voluntária da biodiversidade em terras privadas. Contudo, certos princípios na lógica do pagamento por serviços ambientais, precisam ser atendidos, especialmente os mecanismos de monitoramento e verificação da provisão do serviço ambiental.

**Palavras-chave:** RPPNs, instrumentos econômicos, conservação voluntária.

### INTRODUÇÃO

O Imposto sobre Operações relativas à Circulação de Mercadorias e sobre Prestações de Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação – ICMS é um importante tributo estadual, que constitui cerca de 90% das receitas tributárias dos Estados, sendo também uma das principais fontes de renda para os municípios. O artigo 158 da Constituição Federal define que 75% dos recursos arrecadados pelo ICMS permanecem no Estado, enquanto os 25% são repassados aos municípios. Na distribuição parcial aos municípios, três quartos devem ser distribuídos conforme a Constituição Federal, no entanto o quarto restante é alocado de acordo com a legislação estadual (Brasil 1988).

Com base nesse dispositivo, alguns estados passaram a redistribuir uma parcela desses 25% aos municípios considerando critérios ambientais, por isso chamado popularmente ICMS Ecológico, ou Verde, como é denominado no Rio de Janeiro.

Nesse sentido, ICMS verde é uma denominação dada para o critério, ou conjunto de critérios, de caráter ambiental, utilizado para qualificar o percentual que cada município de um determinado estado tem direito de receber quando do repasse constitucional da quota-parque do ICMS total (Loureiro & Levy 2006).

O mecanismo surgiu em 1991 de forma inédita no Estado do Paraná, com objetivo de compensar financeiramente as administrações municipais que detinham significativas restrições de uso do solo para o desenvolvimento de atividades econômicas clássicas que em geral implicassem em impacto significativo aos ecossistemas (Loureiro 1997).

O presente mecanismo tem sido um importante incentivo à constituição de novas unidades de conservação, assim muitos outros estados brasileiros também instituíram legislações semelhantes para a alocação dos recursos do ICMS (Young *et al.* 2007).

Embora possa apresentar diferentes formas em cada estado, a legislação é usualmente baseada na relação entre a área total do município e a área total de suas unidades de conservação, além de outros sub critérios de conservação ambiental, gestão de resíduos sólidos e recursos hídricos.

Atualmente existem 17 unidades da federação que possuem legislação sobre o ICMS Ecológico, onde a maioria dos estados (16) considera a área protegida por Reservas Particulares do Patrimônio Natural - RPPNs como critério para a redistribuição aos municípios, com exceção de São Paulo (ICMS Ecológico 2015).

Apesar das RPPNs contribuírem para o aumento do orçamento do município não há garantia de qualquer retorno ao proprietário. Isso ocorre por consequência da Constituição Federal, definiu que os recursos de ICMS repassados aos municípios não podem ter um destino pré-definido. Isto é, apesar do repasse do ICMS Ecológico ser gerado pelo grau de conservação, o município que recebe o recurso não é obrigado a reinvestir em gasto ambiental.

Portanto, ocorre indiretamente, um incentivo para que o município venha reverter este recurso para conservação ambiental, já que dessa forma estaria gerando possibilidade futura para aumentar o repasse de verbas, porém para que isso se concretize, nenhuma imposição pode ser colocada.

Nesse sentido, o objetivo do presente trabalho é identificar e analisar os instrumentos econômicos (IEs) de incentivo a conservação por RPPN gerido por prefeituras fluminenses, tomando como base metodológica “os componentes de análises sobre sistemas de pagamentos ambientais” adaptado de Santos *et al.* (2012).

### MATERIAL E MÉTODOS

No âmbito das Políticas Públicas (PP) se utilizam “instrumentos” como ferramentas para alcançar objetivos definidos para uma determinada política pública (Seroa da Motta, 2002). Para esse estudo, utilizaremos a definição de Young (2000) que classifica os mesmos em Instrumentos de Comando e Controle (ICC), Instrumentos Econômicos (IEs) e Instrumentos de Comunicação (ICs).

Os instrumentos econômicos, que são o núcleo investigativo desse estudo, foram compilados a partir de consultas diretas às secretarias municipais de meio ambiente, em especial no *site* ICMS Ecológico (2015). Ressalta-se que muitos municípios não disponibilizam as legislações na *internet*, o que dificulta o acesso à informação. Nos casos onde não foi possível acessar os documentos digitais, foi realizada consulta diretamente ao município.

As informações sobre a existência dos instrumentos, número de RPPNs beneficiadas e os valores pagos, conforme previsto em cada legislação, foram obtidas através de contato direto com os órgãos ambientais competentes. Desse modo foram identificados três (03) Instrumentos Econômicos (IEs) adotados por municípios do Estado do Rio de Janeiro, que prevê o repasse de parte do ICMS verde às RPPNs (Quadro 01).

Quadro 1 - Municípios com Instrumentos Econômicos (IEs) de incentivo à conservação por RPPNs a partir do ICMS verde.

Município	Instrumento Legal que criou os IEs
Rio Claro	Lei Mun. nº 514, de 29/12/2010 Decreto Mun. nº 932, de 01/07/2011
Varre-Sai	Lei Mun. nº 572, de 16/11/2010
Aperibé	Lei Mun. nº 506, de 26/12/2011 Lei Mun. nº 511, de 27/02/2012

**Fonte:** Elaborada pelo autor, 2015.

Os critérios estabelecidos para a análise dos instrumentos econômicos municipais para o repasse de parte do ICMS verde às RPPNs visam responder aos principais questionamentos e críticas levantados na literatura sobre sistemas de pagamento por serviços ambientais: (i) gestão do mecanismo, (ii) tipos de serviço ambiental - SA, (iii) fonte pagadora de recursos, (iv) verificação do SA, (v) onde ocorre o SA, (vi) beneficiários e (vii) critérios de cálculo para remuneração.

Para selecionar e analisar cada critério estabelecido, consideramos a definição pagamento por serviço ambiental usada por Wunder, *et al.* (2008): *PSA é uma transação voluntária, na qual um serviço ambiental bem definido é comprado por um comprador de um provedor, sob a condição de que o provedor garanta a provisão deste serviço.*

Nesse contexto, foram extraídas e adaptadas informações do livro: *Marco regulatório sobre pagamento por serviço ambientais no Brasil* - criado por Santos *et al.* (2012) e organizado pelo Instituto do Homem e Meio Ambiente da Amazônia (Imazon) e Fundação Getúlio Vargas (FGV), que permitem sua verificação:

- (i) Gestão do mecanismo: como os casos encontrados são oriundos de programas de PSA, ao invés de projetos individuais, é preciso verificar qual instituição é responsável pelo arranjo institucional do mecanismo. Assim dependendo da natureza jurídica da instituição, a gestão pode ser pública, privada e/ou compartilhada;
- (ii) Tipo de serviço ambiental: os instrumentos legais precisam definir claramente o serviço ambiental a ser remunerado;
- (iii) Fonte pagadora: como se trata de remuneração financeira é necessário identificar a origem financeira do mecanismo;
- (iv) Verificação do serviço ambiental: por envolver transação financeira, que muitas das vezes, podem ocorrer de origem pública, é necessária a indicação de instrumentos de verificação do serviço ambiental, a fim de caracterizar transparência pública das informações;
- (v) Onde ocorre o serviço ambiental: como muitos serviços ambientais ocorrem no longo prazo é importante a definir onde eles ocorreram por isso a categoria fundiária do provedor de serviço ambiental é um critério a ser observado;
- (vi) Beneficiários: os sistemas de PSA precisam definir quem terá direito ao pagamento, considerando que várias pessoas podem ser provedoras de serviços ambientais, contudo, somente aquelas que atenderem os requisitos previstos nos programas é que são consideradas beneficiárias; e
- (vii) Critérios de cálculo para remuneração: para facilitar a premiação, financeira deve definir uma fórmula de cálculo.

## RESULTADOS E DISCUSSÕES

Os instrumentos econômicos analisados foram instituídos posteriormente à Lei Estadual 5.100/2007, estabelecendo regulamentação para repasse de parte dos recursos do ICMS Verde aos proprietários de RPPNs: Rio Claro, Varre-Sai e Aperibé.

Nesse sentido, os resultados da análise foram transferidos para um quadro síntese contendo essas informações para cada instrumento econômico analisado, disponível no quadro síntese (Figura 02).

Município	Gestão do mecanismo	Tipo de serviço ambiental	Fonte pagadora	Verificação	Categoria fundiária	Beneficiários	Cálculo para remuneração
Rio Claro	É pública. A prefeitura realiza o pagamento diretamente ao proprietário através do Fundo Municipal de Defesa do Meio Ambiente (FUNDEMA). A regulamentação do fundo (Lei Municipal nº 420/2009) o habilitou a realizar pagamento de premiações e compensações financeiras a agentes por práticas conservacionistas.	Qualidade e quantidade das águas e a conservação da biodiversidade.	ICMS Verde	Não é especificada a nenhuma forma de monitoramento.	Em propriedades rurais particulares com RPPN.	Proprietários de RPPN	O cálculo da remuneração leva em conta a área protegida por RPPN. O valor é R\$ 13,23/hectare-ha. protegido por RPPN mensal. O valor a ser repassado não pode ultrapassar 100 ha. de RPPN.
Varre-Sai	É Compartilhada. A Prefeitura autoriza o executivo a repassar de até 60% dos recursos do ICMS Verde, através de celebração de convênio com Associação Civil sem fins lucrativos que represente os proprietários de RPPN. Assim esta repassa integralmente aos proprietários (Lei Municipal nº 572/2010).	Conservação da biodiversidade e recursos hídricos.	ICMS Verde	É prevista a criação de um programa de monitoramento da biodiversidade local, no entanto o mesmo ainda não foi criado e não possui data para tal. Nada foi mencionado sobre conservação de recursos hídricos.	Em propriedades rurais ou urbanas, desde que possuam RPPN.	Proprietários de RPPN	É utilizado indicador quantitativo também, levando em conta o ha./RPPN. Os valores variaram entre R\$ 25,58 em 2013 e R\$ 22,72 em 2014. A remuneração é repassada semestralmente.
Aperibé	Compartilhada. Idêntico ao esquema de Varre-Sai, entretanto, não poderá ultrapassar 50% dos recursos do ICMS Verde, e a instituição sem fins lucrativos, deverá enquadrar-se como OSCIP (Lei Municipal nº 511/2012 - alterou a Lei Municipal nº 506/2011).	Conservação da biodiversidade e recursos hídricos.	ICMS Verde	Idêntico ao sistema de Varre-Sai, até a omissão relativa ao monitoramento de recursos hídricos.	Em propriedades rurais ou urbanas, desde que possuam RPPN.	Proprietários de RPPN	Possui a mesma lógica de cálculo de Varre-Sai, entretanto, não ocorreu nenhum pagamento.

**Figura 2** - Quadro síntese dos Instrumentos Econômicos de incentivo à conservação por RPPN.  
Fonte: Elaborado pelo autor a partir de informações de Rio Claro, Varre-Sai e Aperibé.

O município de Rio Claro criou o instrumento econômico (IE) por meio da Lei Municipal nº 514, de 29/12/2010 e regulamentou as diretrizes e procedimentos através do Decreto nº 932, de 01/07/2011, definindo repasse de R\$10,00 por hectare protegido pela reserva, limitando-se até 100 ha. por proprietário (Rio Claro 2010). Esse valor foi alterado para R\$ 13,23 a partir de 2015 (Comunicação pessoal do secretário executivo do FUNDMA 2015). Contudo, foi verificado que o dispositivo não criou instrumento de monitoramento.

O segundo município instituiu seu IE através da Lei Municipal nº 572/2010, estabelecendo repasse de até 60% do valor arrecadado pelo município via ICMS verde à Associação Civil sem fins lucrativos, a fim de que esta em momento posterior destine tais valores a proprietários de RPPNs inseridas em seu território (Varre-Sai 2010).

O município de Aperibé aprovou em 2011 a Lei Municipal nº 506, que em seu Art. 4 prevê o repasse de até 50% do montante recebido a título de ICMS verde, seguindo o mesmo modelo de Varre-Sai (Aperibé 2011). Contudo, a Prefeitura de Aperibé não efetuou nenhum repasse e não possui nenhuma RPPN em seu território (Comunicação pessoal do Secretário Municipal de Meio Ambiente e Agricultura 2015).

Antes de 2011 Varre-Sai não recebia valores gerados pelos ICMS verde, entretanto com a criação das seis (06) primeiras RPPNs e iniciativas de gestão de resíduos sólidos neste mesmo ano. Consequentemente em 2012 Varre-Sai recebeu R\$ 51.876,00; em 2013, de R\$ 191.999,00; em 2014 foram R\$ 234.742,00.

O repasse aos proprietários em Rio Claro ocorre diretamente através de cheque nominal emitido pelo Fundo Municipal de Defesa do Meio Ambiente, ação esta prevista por lei específica que regulamentou o próprio fundo.

Nesse sentido, desde 2011 a prefeitura de Rio Claro já realizou quatro (04) repasses aos proprietários de RPPNs, totalizando uma quantia superior a R\$ 203.200,05, distribuídas a uma rede de oito (08) reservas particulares.

Em Varre-Sai o repasse é realizado através de termo de cooperação entre Prefeitura e a Associação Patrimônio Natural (APN) que representa os proprietários de RPPN no estado do Rio de Janeiro. A APN recebe o valor em uma conta bancária exclusiva e o distribui aos proprietários, conforme a área (tamanho) de cada reserva. A transferência do recurso é feita semestralmente e a associação é responsável por apresentar a prestação de contas à Prefeitura, que condiciona o repasse seguinte à aprovação da prestação de contas do repasse anterior (Varre-Sai, 2010). Desde 2013, a Secretaria Municipal de Meio Ambiente já realizou 03 repasses (2013/2014/2015), que juntos totalizaram R\$ 85.231,20, beneficiando uma rede de 13 reservas.

## CONCLUSÃO

Certas municipalidades, como Rio Claro e Varre-Sai vêm experimentando a política pública - ICMS verde para aplicar o conceito de instrumentos econômicos como incentivo a proteção voluntária da biodiversidade em terras privadas. Entretanto, certos princípios na lógica do pagamento por serviços ambientais, precisam ser atendidos.

Para conferir um grau de transparência e condicionalidade, as prefeituras devem implantar métodos de monitoramento para saber se os serviços ambientais estão sendo mantidos e providos. O repasse do ICMS verde às RPPNs pode ser entendido como uma modalidade de pagamento por serviços ambientais a ser explorado por municípios que vislumbrarem as RPPNs como estratégia de conservação da biodiversidade e consequentemente no aumento da arrecadação do referido imposto.

Um dos principais desafios das políticas públicas na esfera federal e estadual para o fomento de RPPNs está na execução de instrumentos econômicos a nível local. Por esse ângulo os entes municipais configuram-se como atores estratégicos para potencializar políticas de incentivos às reservas particulares.

## AGRADECIMENTOS

Agradeço aos gestores municipais pelas informações prestadas e os proprietários de RPPN do Brasil.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Brasil. (1988). Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/ConstituicaoCompilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/ConstituicaoCompilado.htm)>. Acesso em: 26 fev. 2015.

Loureiro, W. 1997. ICMS Ecológico - Incentivo Econômico à Conservação da Biodiversidade: uma experiência exitosa no Brasil. Curitiba : s.n., 1997.

Young, C.E.F.; Mac-Knight, V.; Muniz, R.C.; Zylberg, R. S.; Queiroz, J. M.; Rocha, E. R. P.; 2007. Reduções de Emissões de Carbono por Desmatamento Evitado no Estado do Amazonas: uma proposta de estimativa. Disponível em: 125

Santos, P. 2012. Brito B.; Maschietto F.; Osório G.; Monzoni, M. Marco regulatório sobre pagamento por serviços ambientais no Brasil – Belém, PA: AMAZON; FGV.CVces. Disponível em: <http://amazon.org.br/PDFamazon/Portugues/livros/Marco%20Regulatorio%20PSA.pdf>