



ICMS VERDE E SUSTENTABILIDADE AMBIENTAL: UM ESTUDO EM 5 MUNICÍPIOS DO SUL E SUDESTE DO PARÁ*

GREEN ICMS AND ENVIRONMENTAL SUSTAINABILITY: A STUDY IN 5 MUNICIPALITIES OF THE SOUTH AND SOUTHEAST OF PARÁ

Gabriel Moraes Outeiro**

RESUMO: O objetivo deste trabalho foi investigar os reflexos da política de ICMS verde, como incentivo à sustentabilidade florestal, ao comparar os índices de desmatamento com os valores dos repasses de 5 municípios localizados na mesorregião do sudeste paraense. Trata-se de pesquisa exploratória, com análise bibliográfica e documental. Constatou-se que esta política tem demonstrado resultados contraditórios aos seus objetivos.

Palavras-Chave: ICMS verde; Sustentabilidade; Estado do Pará.

ABSTRACT: The objective of this work was to investigate the effects of the green ICMS policy as an incentive to forest sustainability by comparing the deforestation rates with the values of the transfers of 5 municipalities located in the mesoregion of southeastern Pará. It is an exploratory research, with bibliographical and documentary analysis. It has been found that this policy has shown contradictory results to its objectives.

Keywords: Green ICMS; Sustainability; State of Pará.

INTRODUÇÃO

A evolução do conhecimento científico permitiu ao ser humano a produção de riquezas e de comodidades, pautada num modelo de economia de mercado, que visa ao lucro. Neste paradigma, a natureza é utilizada como insumo pelos processos produtivos para satisfazer necessidades humanas.

Acontece que a percepção de que muitos bens naturais são finitos tornou necessário o estudo de formas de tornar a sua utilização de maneira a respeitar a capacidade de reposição da natureza (ALIER, 1999, p. 99-106). Numa visão interdisciplinar, é preciso adotar políticas que permitam alcançar a viabilidade econômica, conjugada com prudência ecológica e desenvolvimento do tecido social nos seus componentes humanos e culturais (SACHS, 2002, p. 85-87).

*Artigo submetido em 19 jan. 2019 e aceito para publicação em 13 mai. 2019. Publicado em 30 jul. 2019.

** Doutor em Desenvolvimento Socioambiental pelo NAEA/UFPA e doutorando em Direito pela Universidade Federal do Pará, Belém, Pará, Brasil / gmouteiro@gmail.com

Nesta seara o Estado tem papel de destaque por ter o poder de elaborar normas para regulamentar o comportamento humano. Dentre as diversas medidas estatais adotadas, está a de utilizar tributos com a finalidade de diminuir os impactos de práticas nocivas ao meio ambiente, como o Imposto Sobre Circulação de Mercadorias e Serviços de Transporte Intermunicipal e Interestadual e de Comunicações (ICMS), que usado para fins ecológicos ficou conhecido como ICMS Ecológico ou Verde (ICMS-v) e pode ser relacionado com o Federalismo Fiscal, por relacionar repasses públicos entre entes federados segundo critérios ambientais. No Estado do Pará, o ICMS-v foi implantado para combater o desmatamento florestal.

Ocorre que, para que se possa falar de sustentabilidade, ambiente ecologicamente equilibrado e sadia qualidade de vida para as presentes e futuras gerações, é necessário cuidado no tratamento e utilização de recursos naturais, respeitando a sua capacidade de reposição e regeneração.

Com efeito, na Conferência de Estocolmo em 1972, discutiu-se um modelo de desenvolvimento (à época chamado de ecodesenvolvimento), como uma alternativa para o padrão anterior, buscando respeitar as peculiaridades locais e incorporando novas preocupações diferentes ao processo de produção, que não se resumissem ao lucro. Esta visão foi encampada por outros documentos internacionais, até culminar na Rio 92, com a Agenda 21.

Nesse contexto está inserido o ICMS-v, criado no âmbito normativo em 2012, mas aplicado apenas nos anos seguintes, que, inicialmente, visava a redução dos altos índices de desmatamento local. Com o decorrer do tempo os objetivos foram expandidos. A agenda de trabalho abrange, além do combate ao desmatamento, o processo de regularização ambiental através do Cadastro Ambiental Rural (CAR), a melhoria da produtividade da agropecuária, a ampliação do reflorestamento e promoção de uma economia rural mais sustentável.

Em relação à implementação desta política no Estado do Pará, foram desenvolvidas algumas pesquisas (CASTELLO, 2016; CORDEIRO et al., 2017; MERLIN; OLIVEIRA, 2016). Todavia, nenhuma delas teve como foco central municípios da região Sul e Sudeste do Pará.

Para o Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais (INPE, 2014), houve uma redução no desmatamento entre 2005 e 2014 no Pará. Todavia, a partir de 2015 aumentou a área desmatada (AMAZON, 2015), o que justifica a investigação deste assunto, para entender como funciona o sistema de incentivos proporcionado pelo ICMS-v. Ao mesmo tempo, apesar de haver algumas pesquisas que tratam do assunto, é interessante comparar cidades localizadas em outras regiões para verificar a forma como a política de incentivo à proteção ambiental tem surtido efeito.

Desta forma, o objetivo deste trabalho consiste em investigar a relação entre os valores de repasse do ICMS-v com os índices de desmatamento, como incentivo à sustentabilidade florestal, em 5 municípios do sul e sudeste paraense.

O procedimento adotado é de pesquisa exploratória, com abordagem qualitativa, além de análise bibliográfica e documental com utilização de dados secundários.

Após este capítulo introdutório, o segundo apresenta o referencial teórico, com conceitos relacionados ao ICMS e à estrutura do ICMS-v. Em seguida, há apresentação da técnica de coleta de dados e critérios adotados para examinar a amostra de municípios selecionados. Na próxima seção, estão os resultados obtidos, para, ao final, tecer as considerações finais.

Espera-se, com esta pesquisa, contribuir com o debate sobre a tributação e sua relação com políticas públicas sustentáveis na Amazônia.

1 REFERENCIAL TEÓRICO

Desde a década de 1960, a questão ambiental tem ganhado espaço no mundo, o que pode ser constatado com instrumentos internacionais de promoção da sustentabilidade.

A busca por um desenvolvimento inclusivo remonta às discussões teóricas, que culminaram em tratados e documentos internacionais (Estocolmo 1972, Nosso Futuro Comum, 1987), mas que nem sempre se coaduna com questões locais e práticas na relação com o equilíbrio ecológico. Este movimento também foi sentido no plano nacional, alcançando a Amazônia.

Por isso existem ações em busca de mecanismos de proteção da natureza, onde se insere ICMS-v, pensado como um mecanismo para impulsionar o desenvolvimento sustentável e auxiliar os municípios que compunham a lista dos maiores desmatadores da Amazônia, divulgada pelo Ministério do Meio Ambiente em 2008, fortalecendo a gestão ambiental municipal com a atuação de atores locais, como empresas, ONGs e universidades (COSTA; FLEURY, 2015, p. 71).

As ações de fiscalização focaram nos municípios críticos do desmatamento, que até 2010 já somavam 43, que sofreram consequências, como restrições para acessar crédito e a imagem comercial de seus produtores e empresas foi negativamente afetada (SANTOS et al., 2017, p. 22). A política do ICMS-v reflete o esforço de construção de políticas públicas de proteção dos bens naturais, que exige ações municipais no sentido de atender requisitos básicos para promoção do ambiente ecologicamente equilibrado.

Em linhas gerais, o desmatamento ou desflorestamento é o processo de destruição das florestas, gerado pela ação humana, sendo a queimada ilegal o meio mais utilizado. O que leva ao seu desencadeamento depende de uma miríade de fatores, mas, geralmente, tem uma base econômica e ocorre para a exploração de madeira, provisão de área para a agricultura ou para a pastagem para gado.

A Lei Maior, em art. 3º, traz como objetivos garantir o desenvolvimento nacional e promover o bem de todos, sem preconceitos. E o desenvolvimento deve ser interpretado à luz do

Revista de Finanças Públicas, Tributação e Desenvolvimento, v. 7, n. 9, julho/dezembro, 2019.

disposto no *caput* do art. 225, CF, como desenvolvimento sustentável. Portanto, para alcançar tais objetivos, o Estado deve lançar mão das ferramentas disponíveis, dentre as quais estão o Direito Tributário e Financeiro. Nesse sentido, as lições de Colares, que afirma que:

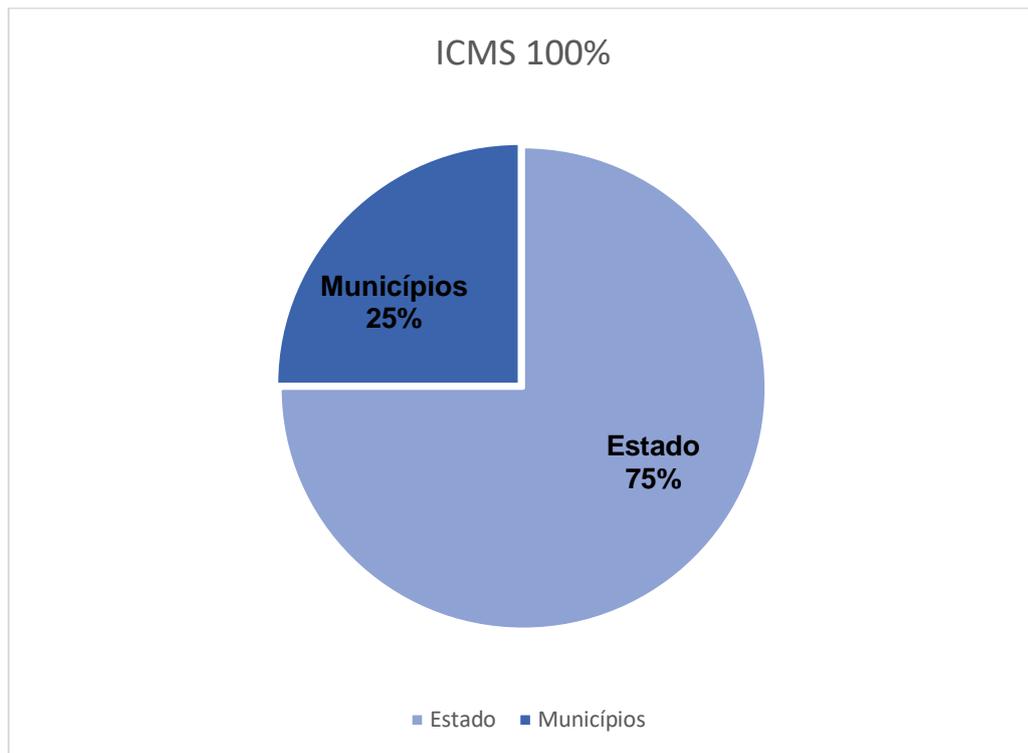
O Direito Tributário não pode mais ser visualizado de forma segregada, apenas como um conjunto de direitos e garantias do contribuinte, como reflete, de certa forma, o Capítulo I do Título VI, da Constituição Federal, intitulado de “do Sistema Tributário Nacional”. É preciso situar efetivamente a tributação como instrumento para a aferição de receitas públicas, o que deve ser compreendido dentro da instrumentalidade da atividade financeira do Estado, direcionada para a promoção dos objetivos estatais (satisfação das necessidades públicas definidas pela Constituição). (COLARES, 2018, p. 107).

Assim, é necessário examinar quais os instrumentos previstos no ordenamento jurídico podem ser utilizados para alcançar e promover os objetivos constitucionais, como ocorre com as competências tributárias e os deveres de realizar transferências entre os entes federados.

Todos os entes possuem competência para instituir e arrecadar tributos (arts. 145 a 156, CF), pois é com a sua cobrança que o Estado consegue arcar com suas despesas necessárias à manutenção e funcionamento da máquina pública.

No que tange à competência tributária, a título de ilustração, a Constituição da República, em seu artigo 155, inciso II, estabelece a competência estadual e distrital de instituir impostos sobre operações relativas à circulação de mercadorias e sobre prestações de serviços de transporte interestadual e intermunicipal e de comunicação, ainda que as operações e as prestações se iniciem no exterior (ICMS). O tratamento legal do ICMS está na Lei Complementar nº 87/1996 (Lei Kandir). De modo geral, a Carta Magna, em art. 158, determina o repasse de 25% do valor arrecado a título de ICMS em favor dos municípios. Assim, 75% do montante arrecadado destina-se ao próprio Estado e 25% a seus municípios. A Figura 1 ilustra a repartição do ICMS arrecadado.

Figura 1 – Repartição do ICMS entre Estado e municípios



Fonte: art. 158, da Constituição Federal.
Elaborado pelo autor.

O instituto de transferência de parcela da quantia arrecadada por meio do ICMS aos municípios é estudado pelo Direito Financeiro e está relacionado com o Federalismo Fiscal, compreendido como o conjunto de medidas constitucionais e legais voltadas ao financiamento dos membros da Federação e suas políticas públicas tendentes à satisfação das necessidades públicas (CONTI, 2001).

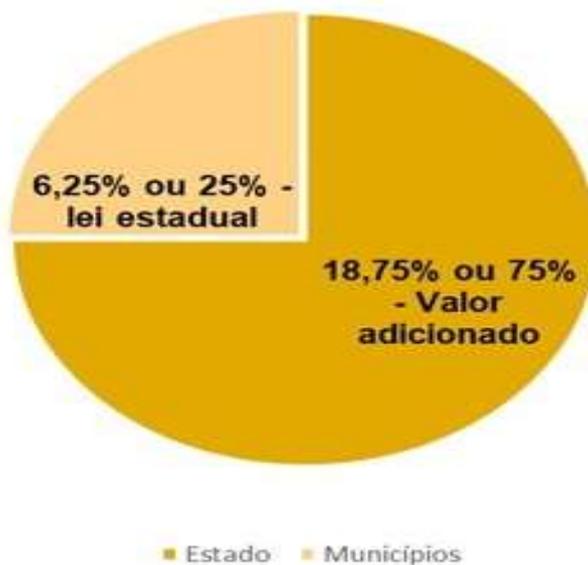
Segundo a Constituição, esses 25% que cabem aos municípios são distribuídos do seguinte modo:

- I) 75% (ou 18,75% dos 100% do ICMS), no mínimo, com base no critério Valor Adicionado (municípios que foram a base espacial para a ocorrência do fato gerador do ICMS); e
- II) 25% (ou 6,25% dos 100% do ICMS), no máximo, com base em critérios dispostos em lei estadual específica.

A Figura 2 demonstra a distribuição do ICMS aos municípios.

Figura 2 – Repartição do ICMS entre municípios.

ICMS - Municípios 25%



Fonte: art. 158, da Constituição Federal.

Elaborado pelo autor, 2018.

A abordagem do ICMS-v engloba alternativas para o financiamento público em municípios cujas restrições ao uso do solo impedem que sejam desenvolvidas atividades econômicas clássicas, interferindo na dinâmica do controle de desmatamento, na regularização ambiental e na gestão de áreas municipais protegidas (CORDEIRO et. al, 2017).

Logo, os Estados têm competência para definirem de que forma repassarão estes 25% aos Municípios, que é onde se insere o ICMS-v. Trata-se de um espaço de autonomia política do Estado-membro para moldar ou definir critérios de repasse de uma parcela do valor cabível aos Municípios.

A busca por um modelo de gestão ambiental eficiente que atenda às necessidades de cada região e incentive a implantação, a preservação e a manutenção das áreas naturais, fez com que um percentual dos 25% fosse distribuído segundo critérios ambientais, culminando em algum tipo de remuneração, compensação financeira ou estímulo para municípios em que existem restrições de uso do solo de parte de seu território. Ou seja, o ICMS-v não se constitui em uma nova forma de tributação e sim na adoção de um critério ambiental de repasse de receita pública. Nesse sentido, alguns Estados brasileiros vêm substituindo condicionantes relacionadas ao tamanho do território ou da população, em favor de exigências com cunho socioambiental, que podem variar conforme a vontade política do ente federativo.

O Estado do Paraná foi o primeiro a adotar o ICMS ecológico em 1991, seguido por São Paulo em 1993, Mato Grosso do Sul em 1994, Amapá em 1996, Mato Grosso e Pernambuco em 2000,

Acre em 2004, Ceará em 2007, Paraíba em 2011, dentre outros Estados-membros (SANTOS; RODRIGUES, 2016), como o Pará, que instituiu esta política em 2012.

Como parte do ICMS pode ser repassada conforme critério previsto na Lei Estadual adotam-se critérios de repasse que estimulem uma gestão sustentável. Assim, uma parcela deste imposto é destinada aos municípios segundo algumas variáveis ambientais, tais como Unidades de Conservação, Áreas de Preservação Permanente, Reservas Legais, Terras Indígenas, coleta seletiva de lixo e sua destinação final, tratamento de esgoto, dentre outros.

No Pará, a Lei Estadual nº 5.530/1989 disciplina o ICMS e a Lei Estadual nº 7.638/2012 instituiu o ICMS-v, alterando a Lei Estadual nº 5.645/1991, como pode se observar em seu art. 3º:

Art. 3º Para fruição do tratamento especial de que trata esta Lei, cada município deverá organizar e manter seu próprio Sistema Municipal do Meio Ambiente, que privilegie a participatividade e seja composto, no mínimo, por:

- I- Conselho Municipal do Meio Ambiente, de caráter deliberativo e composição socialmente paritária;
- II- Fundo Municipal do Meio Ambiente;
- III- órgão público administrativo executor da Política Municipal do Meio Ambiente, dotado de recursos humanos, materiais e financeiros adequados e suficientes para exercer suas funções, em especial, a implantação do processo de planejamento e o Plano Municipal do Meio Ambiente, visando consolidar a Agenda 21 Local; e
- IV- demais instrumentos de política pública e participativa necessários à plena execução da Política Municipal do Meio Ambiente.

O artigo 3º prevê, ainda, que para fruição do tratamento especial de que trata a Lei do ICMS Ecológico, cada município deverá organizar e manter seu próprio Sistema do Meio Ambiente. A Lei Estadual nº 7.638 também alterou a Lei Estadual nº 5.645/1991 e definiu o seguinte rateio dos 25% que competem aos municípios:

- I) sete por cento (7%) distribuídos igualmente entre todos os municípios;
- II) cinco por cento (5%) na proporção da população do seu território;
- III) cinco por cento (5%) na proporção da superfície territorial;
- IV) oito por cento (8%) de acordo com o critério ecológico.

Desse modo, 8% da parcela que pode ser distribuída conforme critérios legais serão repartidos de acordo com o critério ecológico, em consonância com o art. 225, §2º da CF/88. Para Merlin e Oliveira (2016, p. 285), esta foi uma modificação relevante, pois reduziu o percentual distribuído igualmente entre os municípios de 15% para 7%, para dar espaço a um critério ecológico.

A Portaria nº 1.310/2017, estabelece o repasse dos índices definitivos pertencentes ao ICMS-v aos municípios, consoante os pesos, critérios e indicadores, dimensionados em 4 fatores, da seguinte forma:

I - O Fator 1, denominado de Regularização Ambiental é composto pelos seguintes indicadores: CAR; Área de Preservação Permanente (APP); Reserva Legal (RL) e a Área Degradada (AD), e contribuiu com um Peso de 38,618% no índice do ICMS-v do Estado do Pará;

II - O Fator 2, denominado de Gestão Territorial é composto pelos seguintes indicadores: Áreas Protegidas de Uso Restrito; Áreas Protegidas de Uso Sustentável; Desflorestamento e Desflorestamento em Áreas Protegidas, e este fator apresenta um Peso de 35,442% no índice do ICMS-v do Estado do Pará;

III - O Fator 3, denominado de Estoque Florestal é formado por um único indicador (Remanescente Florestal), apresentando um Peso de 14,092% no índice do ICMS-v do Estado do Pará; e

IV - O Fator 4, denominado de Fortalecimento da Gestão Ambiental Municipal é composto por um único indicador (Capacidade de Exercício da Gestão Ambiental), e apresenta uma contribuição no índice do ICMS-v do Estado do Pará com Peso de 11,848%.

Com vistas à facilitação da gestão ambiental compartilhada, há incentivo à descentralização, com o fortalecimento do papel dos municípios e da sociedade na preservação ambiental, ao mesmo tempo em que está alinhado com programas nacionais como o Plano Amazônia Sustentável (PAS) e Plano de Ação para a Prevenção e o Controle do Desmatamento na Amazônia Legal (PPCDAM).

A despeito de todo este arcabouço jurídico, ainda restam dúvidas sobre os efeitos desta política no combate ao desmatamento no Pará, sendo necessário avançar para a coleta de dados e construção de critérios de análise.

2 MATERIAL E MÉTODOS

A presente pesquisa se caracteriza como exploratória e descritiva com abordagem qualitativa, uma vez que objetiva fomentar e servir, também, como material base para estudos futuros quanto ao objeto de estudo. Foi realizada pesquisa bibliográfica e documental sobre a temática.

No plano epistemológico se aproxima do positivismo, priorizando fatos observáveis e mensuráveis, ao invés do pensamento construtivista, que entende não haver uma única realidade ou que se baseia em construções sociais da realidade, como cultura e raça (YIN, 2011).

Quanto ao aspecto temporal, a pesquisa se circunscreveu aos anos de 2014 a 2017 em relação aos dados de repasse do ICMS-v, em face dos dados estarem disponíveis apenas a partir de 2014.

Como é difícil controlar os dados ou manipular a situação e/ou variáveis no âmbito de pesquisas nas ciências sociais, o que justifica utilizar mais de um caso concreto (GONZALEZ, 2008), ou no caso, mais de um município.

No tocante à coleta de dados, parte deles foi obtido pelo Programa Municípios Verdes do Estado do Pará (PARÁ, 2018a), disponível na rede mundial de computadores, onde foram efetuados os levantamentos dos dados secundários dos municípios selecionados da Região Sudeste do Estado do Pará, contemplados com o ICMS-v.

Através da escolha dos municípios, foi possível a seleção das variáveis a serem investigadas. Para Marconi e Lakatos (2011), uma variável pode ser considerada como uma classificação ou medida que, dentre outras classificações, pode ser independente (fator, causa, ou condição para um efeito ou consequência) ou dependente (efeito ou consequência da manipulação da variável independente).

Uma variável independente neste caso é o conjunto de leis que estabelece o ICMS-v e seus critérios. As variáveis dependentes são os valores repassados aos municípios escolhidos e algum dos critérios de repasse passível de ser mensurado, como uma espécie de índice.

Dentre as condicionantes, existe o percentual de imóveis integrados no CAR, quantidade de áreas protegidas ambientalmente, ou outro critério estabelecido na Portaria nº 1.310/2017, como exposto na seção anterior.

Acontece que dentre os fatores qualitativos relacionados ao ICMS-v, como CAR ou instituição de áreas ambientalmente protegidas, não se tem como saber se de fato houve redução do desmatamento, pois é possível cadastrar uma área em um ano e depois haver queimada. O mesmo se aplica quando se criam normas ambientais, que não se sabe se são efetivamente respeitadas.

Para Almeida et al. (2013) uma legislação ambiental mais restritiva não garante, necessariamente, a redução do desmatamento. Caso não se coadune com a realidade dos agentes que efetuam os desmatamentos e o Estado não possua aparato eficiente para fiscalização e implantação, a legislação passa a servir apenas para esconder a realidade, tornando-se negativa e contraproducente. Logo, ater-se apenas a existência de legislação ambiental, percentual de imóveis inseridos no CAR ou outros fatores, pode esconder a realidade acerca do nível de preservação florestal

Para analisar o desempenho da política do ICMS-v paraense no combate ao desmatamento, são cotejados os dados do Projeto de Estimativa do Desflorestamento da Amazônia (PRODES), disponibilizados pelo INPE (2018) e os valores de repasse a título de ICMS-v. A razão para isso é que o PRODES é atualizado justamente com os índices de desmatamento, permitindo saber a situação fática na região.

Um aumento de repasse do ICMS-v a uma região que aumentou o desmatamento revelará uma incongruência na política ambiental. Ou pode haver um problema no caso contrário, quando há redução de repasse acompanhada de melhora nos índices de desmatamento.

Naturalmente, isto deixa espaço para duas hipóteses explicativas iniciais, que podem ter influenciado o aumento do repasse ICMS, mesmo que tenha ocorrido aumento do desmatamento: 1) a quantia repassada diz respeito a um percentual de um universo maior (ICMS total arrecadado), pois se há aumento do valor que o Estado arrecada de ICMS, conseqüentemente aumenta o repasse do ICMS-v, e 2) algum dos outros fatores da regulamentação a Lei Estadual nº 7.638, de 12 de julho de 2012 podem ter melhorado e isso ter gerado impacto positivo no repasse.

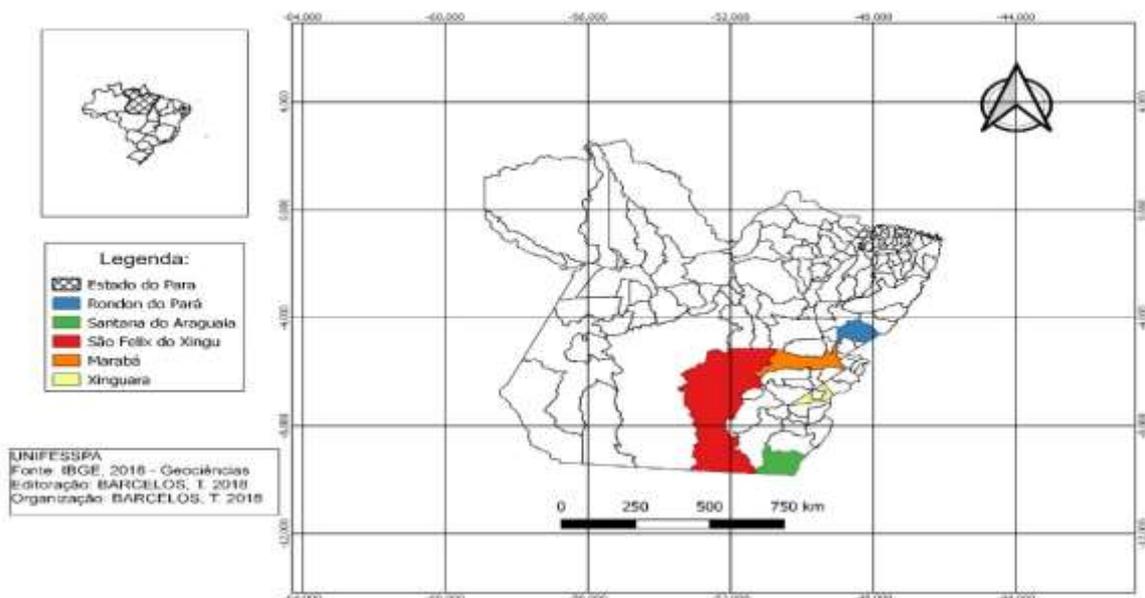
O raciocínio é válido no sentido contrário: uma redução de repasse, mesmo tendo ocorrido diminuição no desflorestamento pode ser explicada se tiver ocorrido uma queda no valor total arrecadado pelo Estado, ou porque houve uma piora acentuada nos demais fatores considerados para calcular o montante devido de transferência ICMS-v ao município, disciplinados na legislação estadual.

O motivo 1) pode ser analisado ao se considerar o valor do total do ICMS arrecadado pelo Estado do Pará nos anos de pesquisa. Quanto à razão 2), ao focar apenas nos índices de desmatamento, a pesquisa corre o risco de ignorar um fator de impacto no repasse final.

No entanto, no final das contas, se o motivo principal do ICMS é combater o desmatamento, aumentar o repasse ao município porque houve melhoria de algum fator, mesmo que também tenha ocorrido aumento do desflorestamento, faz com que a pesquisa possa servir para fornecer subsídios para o aperfeiçoamento desta política.

Os municípios selecionados estão localizados na região sudeste do Estado do Pará. Segunda pesquisa da Fundação Amazônia de Amparo a Estudos e Pesquisas (FAPESPA, 2018), as atividades da região com maior peso na economia local são: agricultura, pecuária e mineração (apesar de que em alguns casos ocorre de forma ilegal). No Mapa é possível identificar a localização destes municípios no Estado do Pará.

Mapa – Localização dos municípios selecionados no Estado do Pará, 2018.



Elaborado por Tiago Soares Barcelos, 2018.

A Tabela 1 traz alguns dados que permitem conhecer um pouco da realidade de cada município e compará-los com os do Estado e com o Brasil.

Tabela 1 - Dados dos Municípios de Rondon do Pará, Santana do Araguaia, São Félix do Xingu, Xinguara, do Estado do Pará e do Brasil, 2017.

	Marabá	Rondon do Pará	Santana do Araguaia	São Félix do Xingu	Xinguara	Pará	Brasil
População (pessoas)	275.086 *	50.925 *	70.764*	124.806 *	43.530*	8.366.628 *	207.660.929 *
Área (Km ²)	15.128	8.246	11.591	84.212	3.779	1.247.954	8.515.767.049
Densidade demográfica	18,1 h/km ²	6,1 h/km ²	6,1 h/km ²	1,4 h/km ²	11,5 h/km ²	6,0 h/km ²	23.8 hab./km ²
Índice de Desenvolvimento Humano	0,668	0,602	0,602	0,594	0,646	0,646	0,754
Produto Interno Bruto (R\$)	7,326 bilhões	470,278 milhões	591,017 milhões	1,217 bilhões	1,077 bilhões	124,585 bilhões	3.217 trilhões

milhõe

s

*Estimada

Fonte: IBGE (2017).

Assim, é possível entender que o município de São Félix do Xingu é o mais extenso territorialmente e com maior população dentre todos, apesar de apresentar a menor densidade demográfica. O menor município em relação à área e população é Xinguara e os demais se situam entre ambos nos dois quesitos. O Índice de Desenvolvimento Humano dos municípios estão um pouco abaixo da média estadual, exceto por Xinguara que é idêntico ao estadual – todos estão abaixo da média nacional, o que reflete o nível de qualidade de vida da população.

3 RESULTADOS E DISCUSSÃO

Desta forma, foi possível coletar os dados sobre repasse do ICMS de cada município por ano desde 2014 até o ano de 2017. Na Tabela 2 se verificam os dados coletados acerca do ICMS-v repassado (em Reais/R\$) e área de desflorestamento por município.

Tabela 2 – Valores de Repasse do ICMS verde em Reais (R\$) e área de desflorestamento por município em Km², 2014-2017.

	Município	Marabá	Santana do Araguaia	Rondon do Pará	São Félix do Xingu	Xinguara
Ano	Área total (km²)*	15.128	11.591	8.246	84.212	3.779
	ICMS-v (R\$)	409.151	330.448	251.592	616.439	225.396
2014	Área desflorestada (km²)	8.487	7.187	5.507	17.686	3.376
	ICMS-v (R\$)	828.561	708.929	311.347	1.312.955	311.347
2015	Área desflorestada (km²)	8.533	7.203	5.526	17.885	3.377

	ICMS-v (R\$)	1.112.380	1.029.454	472.504	1.939.256	655.206
2016	Área desflorestada (km²)	8.633	7.223	5.552	18.200	3.377
	ICMS-v (R\$)	1.725.288	1.697.932	1.222.016	2.840.686	1.004.077
2017	Área desflorestada (km²)	8.675	7.238	5.572	18.440	3.379

*esta área foi extraída do polígono de cada município, baseando-se no mapa digital fornecido pelo IBGE na escala 1/2.500.000 ano 2001. Pode haver uma diferença mínima em relação a área oficial divulgada pelo mesmo IBGE.

Fonte: IBGE (2017); PARÁ (2018b), PRODES/INPE (2017).

Elaboração pelo autor, com base nos dados da pesquisa, 2018.

Os dados apresentados na tabela retratam o aumento do repasse a título de ICMS-v e de área de desflorestamento de um período para o outro, o que revela uma contradição na política, em que aumentam os índices de desmatamento e aumenta-se o repasse de ICMS-v. A única exceção é a do Município de Xinguara, em que não houve variação relevante entre 2014 e 2017 no que tange ao desmatamento e pode ainda ter melhorado nos outros quesitos.

Quanto a Rondon do Pará, que experimentou a maior variação no aumento de repasse que os demais municípios, foi possível constatar por meio de informações disponibilizadas pelo Programa Municípios Verdes (PARÁ, 2018a), que a razão foi devido ao aumento de imóveis inseridos no CAR nos últimos anos.

Com base nos dados disponibilizados pelo Estado do Pará (2018b) na rede mundial de computadores, a arrecadação do ICMS entre 2014 e 2017 oscilou, afetada pela conjuntura econômica, o que permite excluir a hipótese de que eventual aumento do repasse tenha como justificativa o aumento de arrecadação do ICMS, pois os valores não seguiram a mesma proporcionalidade.

Ao se rejeitar como causa explicativa para o aumento dos repasses aos municípios por ter ocorrido um aumento proporcional da arrecadação do ICMS, ainda resta a possibilidade de construir uma terceira hipótese. Se a razão para a variação dos repasses não está relacionada com o valor total do ICMS estadual e nem com a redução do desmatamento, seria possível construir, como conjectura, o raciocínio de que os demais municípios paraenses tenham tido uma piora ainda maior nos seus indicadores e com isso, os municípios analisados aqui, exceto Xinguara, tenham sido beneficiados com uma fatia maior do “bolo”, que corresponde ao ICMS-v.

Mas esta terceira hipótese também evidencia que a política de combater o desflorestamento não está conseguindo alcançar seu objetivo principal.

O foco inicial se mostrou insuficiente para alcançar o objetivo da política pública de redução do desmatamento (FERREIRA, 2016, p. 120). Por isso, as regras mais recentes adotam variáveis qualitativas, como capacidade de gestão municipal. Mas os resultados não são animadores, pois houve um aumento da área desmatada, que não se coaduna com o aumento do repasse do ICMS-v. Estes resultados corroboram o de outras pesquisas com achados semelhantes (MERLIN; OLIVEIRA, 2016).

Conforme as lições dadas acerca da utilização de instrumentos de Direito Tributário e Financeiro, torna-se necessário repensar alguns aspectos desta política, para que ela implementar os objetivos definidos constitucionalmente e promover o direito ao ambiente ecologicamente equilibrado.

Observa-se que os repasses seguem avessos à política de compensação/incentivos aos municípios que estão preocupados com o uso sustentável de seu meio ambiente ou preocupados com a capacidade das gerações futuras.

CONCLUSÃO

A busca por soluções e projetos que contribuam para a proteção ambiental e o controle do desmatamento é importante não só para o Estado do Pará, mas para toda a região amazônica. No caso do Estado do Pará, em especial da porção sudeste deste Estado, em que se encontra perda da cobertura vegetal, o ICMS-v tem potencial latente de contribuir para combater o desmatamento. Mas ajustes na estrutura da política são necessários.

Se a ideia era instituir uma política para combater o desmatamento oferecendo incentivos aos municípios que reduzissem seus índices, o que se constata é o contrário. O motivo para o aumento do repasse é facilmente dedutível: os municípios melhoraram em outros fatores dentre aqueles que constam na Portaria nº 1.310/2017 ou houve piora ainda mais acentuada nos outros municípios. Naturalmente, a melhora em outros fatores pode contribuir para futuramente reduzir o desmatamento, mas na essência não muda o fato de que mesmo aumentando o desmatamento houve aumento do repasse do ICMS-v nos municípios analisados.

Isso culmina em resultados contraditórios. Mesmo com os repasses aumentando, a floresta continua sendo posta ao chão. Infere-se, ainda, que a atual política do ICMS-v diante dos dados apresentados se contraria, uma vez que municípios desmatadores continuam a receber repasses que aumentam a cada ano.

Dentre os casos analisados, São Félix do Xingu é um dos maiores desmatadores e o que mais incrementa áreas no que tange ao desflorestamento, contudo vem recebendo vultosos montantes. Em tese o que se evidenciava era que os municípios que menos desmatassem ou mantivessem as áreas de floresta, recebessem os maiores aportes.

Existem limitações às conclusões, pelo fato de terem sido analisados apenas 5 municípios, num intervalo de 4 anos. Novas pesquisas podem ampliar a amostra e o aspecto temporal, para corroborar ou refutar tais conclusões.

Com efeito, o Direito não deve ignorar evidências científicas, respeitadas suas limitações, sob pena de não alcançar seu objetivo principal, de promover a qualidade de vida das pessoas e assegurar direitos fundamentais, reconhecidos na Constituição.

REFERÊNCIAS

ALIER, J. **Introducción a la economía ecológica**. Barcelona: Rubes Editorial, 1999.

ALMEIDA, A. N. et al. Efetividade do aumento da área de reserva legal por meio de instrumento legal na taxa de desmatamento da Amazônia Brasileira. **Floresta e Ambiente**, v. 20, n. 2, p. 143-148, 2013.

CASTELLO, R. **A gestão do Programa Municípios Verdes nas Prefeituras de Barcarena, Bragança, Abaetetuba e Augusto Corrêa**. 2016. 160f. Dissertação (Mestrado) - Programa de Pós-graduação em Desenvolvimento Sustentável do Trópico Úmido do Núcleo de Altos Estudos Amazônicos, Universidade Federal do Pará. Belém, 2016.

COLARES, L. O Princípio geral da Progressividade no Sistema Tributário Nacional. **Revista de Finanças Públicas, Tributação e Desenvolvimento**, v. 6, n. 7, julho/dezembro, 2018, p. 100-121.

CONTI, J. M. **Federalismo Fiscal e Fundos de Participação**. São Paulo: Juarez de Oliveira, 2001.

CORDEIRO, S. P. et. al. ICMS verde como mecanismo de transferência fiscal para gestão de base comum de recursos. **CODS**, v. 8, n. 1, p. 302-312, 2017.

COSTA, J. M.; FLEURY, M. Programa “Municípios Verdes”: Estratégias de Revalorização do Espaço em Municípios Paraenses. **Ambiente & Sociedade**, v. 18, n. 2, São Paulo, p. 61-76, abr./jun. 2015.

FAPESPA - Fundação Amazônia de Amparo a Estudos e Pesquisas. **Radar de indicadores das Regiões de Integração 2018**. Belém, 2018.

FERREIRA, L. C. de S. **ICMS Verde: um estudo sobre a adequação de seus indicadores à sustentabilidade amazônica**. 2016. 141 f. Dissertação (Mestrado) - Programa de Mestrado em Direito, Políticas Públicas e Desenvolvimento regional do Centro Universitário do Estado do Pará (CESUPA). Belém, 2016.

GONZALEZ, R. S. O Método Comparativo e a Ciência Política. **Revista de Estudos e Pesquisas sobre as Américas**, v. 2, n. 1, p. 1-12, jan./jun. 2008.

IBGE - Instituto Brasileiro de Geografia e Estatísticas. **Brasil em Síntese**. Disponível em: <<https://cidades.ibge.gov.br/>>. Acesso em 12 de junho de 2018.

IMAZON - Instituto do Homem e Meio Ambiente da Amazônia. **Dados SAD 2015**. Disponível em <http://imazon.org.br/PDFimazon/Portugues/transparencia_florestal/amazonia>. Acesso em 07 de abril de 2018.

INPE - Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais. **Dados PRODES 2017**. 2017. Disponível em <<http://www.dpi.inpe.br/>>. Acesso em 12 de junho de 2018.

MARCONI, M.; LAKATOS, E. M. **Metodologia Científica**. 6. ed. São Paulo: Atlas, 2011.

MERLIN, L. V. da C. T; OLIVEIRA, A. C. ICMS Verde para a redução do desmatamento amazônico: estudo sobre uma experiência recente. **Veredas do Direito: Direito Ambiental e Desenvolvimento Sustentável**, v. 13, n. 25, p. 277-306, 2016.

PARÁ. **Programa Municípios Verdes**. 2018a. Disponível em <<http://www.municipiosverdes.pa.gov.br/>>. Acesso em 12 de junho de 2018.

_____, Secretaria de Estado da Fazenda. **Receitas e despesas**. 2018b. Disponível em <<http://www.sefa.pa.gov.br/index.php/receitas-despesas>>. Acesso em 12 de junho de 2018.

SACHS, I. **Caminhos para o desenvolvimento sustentável**. Trad. de José Lins Albuquerque Filho. STROH, P. Y. (Org.). Rio de Janeiro: Garamond, 2002.

SANTOS, B. C.; RODRIGUES, R. S. O Efeito do ICMS Ecológico nos Estados Brasileiros. **Ponto de Vista Jurídico**, v. 5, n. 1, p. 77-87, 2016.

SANTOS, E. et al. Análise espacial das ações do programa “municípios verdes”: Estudo de caso no município de Paragominas- PA. **Revista Brasileira de Gestão Ambiental**, (Pombal - PB - Brasil), v. 11, n. 01, p. 21 - 35, jan-dez, 2017.

SILVA, L. C. T. **Avaliação do projeto público “Paragominas: Município Verde” sob a ótica das mudanças climáticas**. 2014. 87 f. Dissertação (Mestrado) – Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Sustentável do Trópico Úmido do Núcleo de Altos Estudos Amazônicos, Universidade Federal do Pará, Belém, 2014.

YIN, R. **Qualitative Research from Start to Finish**. New York: Guilford Press, 2011.