
ICMS VERDE PARA A REDUÇÃO DO DESMATAMENTO AMAZÔNICO: ESTUDO SOBRE UMA EXPERIÊNCIA RECENTE

Lise Vieira da Costa Tupiassu Merlin

Doutora em Direito pela Université Toulouse 1 Capitole
Mestre em Direito Tributário pela Universidade de Paris I, Panthéon-Sorbonne
Mestre em Direito Público pela Université Toulouse 1 Capitole.
Professora da Universidade Federal do Pará (UFPA)
Procuradora Federal
E-mail: ltupiassu@gmail.com

Adriano Carvalho Oliveira

Mestre em Direito pelo Centro Universitário do Estado do Pará (CESUPA).
Especialista em Direito Tributário, e em Direito Processual Tributário
pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (PUC/SP).
Advogado.
E-mail: adv.adrianooliveira@gmail.com

RESUMO

O presente artigo apresenta e analisa criticamente a recente instituição do ICMS Verde no Estado do Pará, no contexto da busca pela redução do desmatamento amazônico que determinou sua adoção. O ICMS Verde é visto como uma vertente da política pública conhecida como ICMS Ecológico, que opera uma alteração nos critérios de redistribuição da parcela da receita obtida com a cobrança do imposto sobre operações relativas à circulação de mercadorias e serviços -ICMS - pertencente aos Municípios, com base em elementos ambientais. É considerada como uma aplicação do federalismo fiscal em prol do desenvolvimento socioambiental dos Municípios brasileiros. Após apresentar o histórico e as características gerais da política do ICMS Ecológico, bastante utilizada no Brasil, passa-se ao estudo da modelagem normativa do ICMS Verde paraense, analisando-se, por conseguinte, algumas consequências advindas da aplicação prática de tais normas, evidenciando os paradoxos observados em relação ao objetivo de redução do desmatamento amazônico expressamente almejado.

Palavras-chave: Tributação ambiental. ICMS Ecológico. Política Pública. Desmatamento. Amazônia.

*GREEN ICMS TO REDUCE AMAZON DEFORESTATION:
STUDY OF A RECENT EXPERIENCE*

ABSTRACT

The present paper examines critically the recent Green Value Added Tax implementation in the state of Pará. The Green Value Added Tax is seen as an Ecological Value Added Tax skill, which changes the criteria for redistribution of the Value Added Tax revenue belonging to municipalities, based on environmental factors. This redistribution criteria was adopted as an action among others to reduce Amazon deforestation. After presenting the history and general characteristics of the Ecological ICMS policy implemented in other Brazilian states, the paper studies the normative modeling of Pará's Green Value Added Tax, analyzing, therefore, some consequences resulting from the practical application of such standards, highlighting the paradoxes observed in relation to the goal of reducing Amazon deforestation.

Keywords: *Environmental taxes. Green Value Added Tax. Public Policy. Deforestation. Amazon.*

INTRODUÇÃO

A Amazônia ocupa um lugar estratégico no contexto das mudanças climáticas globais, sendo, ainda, detentora de grande biodiversidade e riqueza, abrigando inúmeras populações tradicionais. Diante disso, as ameaças a tal bioma alarmam sobremaneira não apenas a sociedade brasileira, mas também a comunidade internacional.

As violações à integridade amazônica, representadas principalmente pelo desmatamento, acirraram-se a partir do processo de adensamento populacional ali implantado desde a década de 70. Tal processo - que se implementou na contramão das preocupações com o equilíbrio ambiental surgidas na mesma época -, incluiu a região no perfil agroexportador e extrativista brasileiro, definindo-a como imensa fonte de matéria-prima nacional e internacional. O fornecimento de infraestrutura básica, porém, não acompanhou o crescimento populacional. Assim, o desenho produtivo na Amazônia veio permeado de consequências nefastas no que diz respeito à implementação de direitos fundamentais, seja no que tange à impossibilidade de gozo e de expansão das liberdades essenciais dos cidadãos (SEN, 2005), seja em relação à ofensa ao direito ao meio ambiente equilibrado, estampado no art. 225 da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 - CR/88, entre outros.

Diante de tal perspectiva, sendo as florestas bens de interesse comum dos cidadãos¹, considerando a crítica situação do Arco de Desflorestamento Amazônico (BRASIL, 2013a) e a preocupante expansão das novas frentes de desmatamento, como a Calha Norte no Pará, fez-se inadivável o desenvolvimento de políticas públicas baseadas na sustentabilidade, destinadas à melhoria da qualidade de vida das populações amazônicas e voltadas à estruturação territorial sem desmatamento.

A partir do Decreto Federal n. 6.321/07 (BRASIL, 2007), do Plano de Ação para a Prevenção e Controle do Desmatamento na Amazônia Legal (PPCDAM), por exemplo, bem como do Plano Amazônia Sustentável (PAS)², o governo federal tenta identificar eixos prioritários de ações. Evidencia-se, entre tais eixos, a situação alarmante do Estado do Pará, possuidor da maior extensão de áreas desmatadas da Amazônia Legal (IDESP, 2013, p. 8) e recordista brasileiro em taxas de desmatamento anual.

1 Cf. art. 1-a § 2º da Lei Federal n. 12.651, de 25 de maio de 2012.

2 A menção às iniciativas governamentais aqui efetuadas não implica valoração positiva ou negativa a seu respeito, na medida em que tal análise não faz parte dos objetivos traçados para o presente estudo.

A complexidade da questão do desmatamento, porém, torna necessária a integração e a participação direta do ente federativo envolvido no problema. É a partir daí que desponta como foco de interesse - não se excluindo, por óbvio, a importância dos demais focos existentes - a análise jurídica da política do ICMS Ecológico, recentemente implantada no Estado do Pará como elemento de efetivação do plano estadual de combate ao desmatamento.

A conhecida política tributário-ambiental do ICMS Ecológico, caracterizada como uma modulação dos critérios de transferência da parcela de receitas do ICMS pertencente aos Municípios, vem sendo adotado por inúmeros estados brasileiros (atualmente 17 estados da Federação). Cada um deles define a política em acordo com as realidades locais, estabelecendo diferentes critérios para repartição de receitas.

No Estado do Pará, a política - que foi incorporada normativamente em 2012, aplicada efetivamente em 2013, com efeitos a partir de 2014 - ganhou contornos próprios, com características inovadoras, voltadas especificamente para a redução e o controle do desmatamento.

Crerios ainda não aplicados em outras unidades da Federação foram incorporados ao chamado ICMS Verde no Pará. Foram estabelecidos os critérios de repartição em três eixos centrais, quais sejam: áreas protegidas e de uso especial; cobertura vegetal e desmatamento evitado; e, ainda, o Cadastro Ambiental Rural - CAR-PA.

A inovação promovida pela legislação paraense do ICMS Verde em relação aos critérios definidos torna necessária sua análise cautelosa, presumindo-se e avaliando-se eventuais consequências em relação à problemática socioambiental que permeia a Região Amazônica. Esta é a pretensão deste estudo, que, após caracterização do ICMS Ecológico, contextualizará a implementação da política no Estado do Pará, explicitando seus detalhes para, em seguida, analisar como os novos critérios da política tributário-ambiental se voltam para a mitigação do problema do desmatamento no Pará.

1 BREVE CARACTERIZAÇÃO DO ICMS ECOLÓGICO

O Imposto sobre operações relativas à circulação de mercadorias e serviços - ICMS - desponta como aquele que apresenta, no âmbito dos estados brasileiros, maior arrecadação. A título de exemplo, o Estado do Pará, entre os impostos estaduais, apresentou a seguinte arrecadação no exercício

financeiro de 2014: ICMS - R\$10.865.845.394; IPVA - R\$433.897.384; e ITCD - R\$18.290.509 (ESTADO DO PARÁ, 2014).

A CR/88, em seu art. 158, IV, determina que 25% do produto da arrecadação de ICMS pelos estados seja repassado aos Municípios respectivos. No parágrafo único do mesmo dispositivo constitucional, fixa-se que 75% dessa parcela de ICMS pertencente aos Municípios deve ser transferida levando-se em consideração o valor adicionado fiscal das operações realizadas em seus territórios (inciso I). Os 25% restantes devem ser distribuídos de acordo com critérios fixados em lei estadual (inciso II).

Ao fixar um critério de repasse baseado no valor decorrente da diferença entre as notas fiscais de venda e as notas fiscais de compra do Município³, a lógica constitucional de repartição das receitas do ICMS privilegia os Municípios mais desenvolvidos economicamente, geralmente capazes de gerar maiores receitas tributárias provenientes da circulação de mercadorias e serviços. No entanto, o constituinte originário deixa a cargo dos estados a definição dos critérios de repasse de cerca de ¼ (um quarto) do valor cabível aos Municípios.

Essa prerrogativa conferida aos estados - de fixar critérios para repasse de cerca de 25% do valor cabível aos Municípios - configura o aporte legal para a constituição do ICMS Ecológico. Assim, alguns Estados brasileiros vêm modulando os critérios utilizados para o cálculo dessa quota-parte municipal de ICMS, substituindo os tradicionais critérios populacionais e/ou territoriais, por exemplo, por diferentes critérios socioambientais, adaptando-os às respectivas particularidades locais. Desse modo, a transferência intergovernamental adquire um caráter compensador e incentivador (TUPIASSU, 2006, p. 195).

O ICMS Ecológico funciona, de um lado, como uma espécie de compensação aos Municípios que sofrem “limitações” ao desenvolvimento de algumas atividades produtivas, em função da necessidade de manutenção de áreas com restrições ambientais (como Unidades de Conservação, por exemplo), interferindo no valor da transferência constitucional recebida com base no critério valor adicionado.

O instituto funciona, ainda, como elemento incentivador de comportamentos, já que os Municípios buscarão adequar-se cada vez mais aos critérios socioambientais que servem como parâmetros ao repasse, de modo a aumentar seu índice de participação na quota-parte.

3 Os detalhes sobre o cálculo do Valor Adicionado Fiscal encontram-se nos parágrafos do art. 3º da Lei Complementar Federal n. 63, de 11 de janeiro de 1990.

Em sua origem, por meio da Lei Estadual n. 9.491, da Lei Complementar n. 59 e do Decreto Estadual n. 974/91, todos do Estado do Paraná, o ICMS Ecológico priorizava o viés compensatório, beneficiando os Municípios dotados de Unidades de Conservação e de Mananciais Hídricos. Com o sucesso da política, um grande viés incentivador manifestou-se, impulsionando sua difusão pelo Brasil. Minas Gerais inaugurou a inserção de critérios sociais, fazendo com que uma enorme diversidade de elementos passasse a integrar a política nos vários estados brasileiros⁴.

Nesse sentido, registra-se importante a afirmação de Loureiro (2002, p. 53):

Nascido sob a égide da compensação, o ICMS Ecológico evoluiu, transformando-se em mecanismo de incentivo à conservação ambiental, o que mais o caracteriza, representando uma promissora alternativa na composição dos instrumentos de política pública para a conservação ambiental no Brasil.

A multiplicação dos critérios, adotada por muitos estados, permite a influência em vários pontos críticos relacionados ao desenvolvimento e à sustentabilidade das condições de vida das populações, beneficiando a gestão ambiental como um todo. Além disso, confere uma gama maior de opções aos Municípios, que, caso não tenham condições de adequar-se ao(s) eventual(is) critério(s) ambiental(is), podem investir em melhorias sociais para obter maiores repasses. Por outro lado, importa ressaltar o perigo da pulverização de critérios, que implica baixos valores de impacto de cada um, dando ensejo ao enfraquecimento do viés incitativo da política. Por isso, é sempre necessário analisar a realidade de cada Estado diante de ambas as perspectivas.

Por certo, a configuração do ICMS Ecológico de cada ente federativo, tendo em vista o grande redimensionamento de valores que opera (SCAFF; TUPIASSU, 2005, p.746), depende do objetivo e em relação a ele deve ser avaliada. Assim, a definição dos critérios de repasse corresponde a uma opção estratégica e política de cada Estado, devendo ser compreendida dentro de cada contexto específico, analisando-se as ba-

4 O ICMS Ecológico implantado em Minas Gerais por meio da Lei Estadual n. 12.040/95 estabelece que a repartição do valor referente ao ICMS Ecológico se dará com base não somente em critérios ambientais (voltados à preservação ambiental), mas também em outros critérios relacionados à educação, à saúde, aos esportes, ao patrimônio cultural, ao turismo, aos Municípios sedes de estabelecimentos penitenciários, aos Municípios mineradores, etc. Em Pernambuco, na mesma esteira, o ICMS Ecológico, instituído pela Lei n. 11.899/00, inclui tanto critérios ecológicos de rateio, como o destino de resíduos sólidos e unidades de conservação, quanto critérios sociais, como saúde, educação e outros.

ses influenciadoras da decisão normativa e os efeitos com ela buscados.

Diante disso, passa-se ao exame do contexto da adoção do ICMS Ecológico no Estado do Pará.

2 O CONTEXTO DA IMPLEMENTAÇÃO DO ICMS VERDE NO ESTADO DO PARÁ

O Estado do Pará é um dos maiores do Brasil em território, encontrando-se, na sua totalidade, dentro da Amazônia Legal. Possui uma economia notadamente agroexportadora, baseada fortemente, ainda, na extração de minérios. Tais atividades vêm sendo tradicionalmente exercidas, porém em detrimento da manutenção sustentável da floresta amazônica, ameaçada, de forma permanente, pelo desmatamento⁵.

Consequentemente, o Pará desponta como um dos estados da Amazônia Legal com as maiores áreas desmatadas: cerca de 33,81% do total desmatado na região (IDESP, 2013a, p. 7). Além disso, a partir de 2006, o Estado do Pará passou a ter a maior contribuição anual ao desmatamento da Amazônia, com 57%, em 2009; 54%, em 2010; e 47%, em 2011 (BRASIL, 2013a, p. 57). Nunca um só Estado registrou taxas tão altas de desmatamento, correspondentes a quase ou mais da metade das áreas desmatadas na Amazônia em um só período.

O grave problema do desmatamento na Amazônia influenciou a publicação do Decreto Federal n. 6.321/07, que estabeleceu uma responsabilidade compartilhada pelo desmatamento para além dos agentes diretamente implicados no processo, atingindo os governos estaduais e municipais, a cadeia produtiva e, por consequência e de forma inédita, aos setores econômicos associados ao desmatamento (IPAM, 2009).

Ademais, passou a ser publicada, periodicamente, uma lista dos Municípios com altos índices de desmatamento, que foram submetidos, a partir de então, à fiscalização e ao monitoramento prioritário, assim como a medidas de embargo econômico. São os chamados “Municípios Prioritários”. É nos Estados do Pará e do Mato Grosso que se localizam cerca de 80% dos Municípios Prioritários, sendo que, ainda que em número inferior,

5 Segundo o IDESP - Instituto de Desenvolvimento Econômico, Social e Ambiental do Pará (2013a, p. 9): “O Estado destaca-se no cenário nacional como grande produtor de minérios, de energia hidrelétrica, possui o 5º maior rebanho bovino do país, com 18.605.051 de cabeças (PPM, 2012), responde por 80% da produção nacional de dendê (MDA, 2010) e é um dos maiores produtores de madeira em tora do Brasil. Essas atividades produtivas são as que mais se destacam nas análises sobre as causas do desmatamento na Amazônia. Para além disso, as técnicas utilizadas no preparo do solo pela agricultura itinerante e a abertura de pastagens se baseiam em técnicas rudimentares de corte e queima, o que também contribui consideravelmente para o desmatamento na região.”

os Municípios Prioritários localizados no Pará são os que mais desmatam (BRASIL, 2013a, p. 57).

A Constituição Estadual do Pará assegura, desde 1989, tratamento especial quanto ao crédito das parcelas da receita do ICMS aos Municípios que abriguem, em seus territórios, Unidades de Conservação - dispositivo, aliás, bastante inovador para a época. Entretanto, ainda que alguns projetos de lei tenham sido propostos no sentido de regulamentar a disposição constitucional (TUPIASSU-MERLIN; HABER, 2014, p. 299), essa disposição permaneceu por muito tempo inaplicável, evidenciando, talvez, uma falta de consenso político em torno dos problemas ambientais da região.

Em 2009, porém, na esteira das medidas de comando e controle iniciadas pelo governo federal, o Estado em questão instituiu o Plano de Prevenção, Controle e Alternativas ao Desmatamento do Estado do Pará - PPCAD-PA (PARÁ, 2009), com um conjunto de ações que objetivavam promover a redução do desmatamento, a consolidação das áreas remanescentes florestais e alavancar um novo paradigma produtivo.

Tal medida contribuiu para uma diminuição no desmatamento de 8.758 km² em comparação ao pico do ano de 2004 (IDESP, 2013a, p. 6). No entanto, o próprio documento admite que apenas uma associação de políticas é capaz de lidar, de forma substancial, com o problema do desmatamento amazônico.

Nesse sentido, uma das ações contidas no eixo “Fomento às Atividades Sustentáveis” para o período de agosto de 2009 a agosto 2012, do PPCAD-PA, consistia na elaboração, aprovação e implementação da política do ICMS Ecológico no Estado.

Do cumprimento das ações previstas no PPCAD-PA, surgiu a Lei Estadual n. 7.638, em 12 de julho de 2012, que efetuou a regulamentação do tratamento especial previsto pelo art. 225, § 2º, da Constituição Estadual do Pará, estabelecendo assim o que se chamou de “ICMS Verde” no Estado.

3 OS CRITÉRIOS PREVISTOS PELA LEI ESTADUAL N. 7.638/2012

Originalmente, a quota-parte da parcela de ICMS a que faziam jus os Municípios do Estado do Pará era distribuída segundo critérios estabelecidos pela Lei Estadual n. 5.645, de 11 de janeiro de 1991, da seguinte forma: 75% na proporção do valor adicional nas operações relativas à

circulação de mercadorias e na prestação de serviços realizados em seus territórios; 15% distribuídos igualmente entre todos os Municípios; 5% na proporção da população respectiva; e 5% na proporção da superfície territorial.

A Lei Estadual n. 7.638/12, ao instituir o ICMS Ecológico, alterou a forma de distribuição da quota-parte dos Municípios trazida pela Lei Estadual n. 5.645/91. Veio acrescentar aos critérios já definidos um 'critério ecológico', a ser implementado de forma sucessiva, anual e progressiva, de modo que, em 2015, os critérios devem estabilizar-se nos seguintes patamares: 75%, na proporção do valor adicional nas operações relativas à circulação de mercadorias e na prestação de serviços realizados em seus territórios; 7%, distribuídos igualmente entre todos os Municípios; 5%, na proporção da população do seu território; 5%, na proporção da superfície territorial; 8% de acordo com o critério ecológico⁶.

Note-se que o critério de distribuição igualitária (que originalmente correspondia ao repasse de 15% do valor da quota-parte) será significativamente reduzido em prol do novo critério ecológico. A propósito, analisando-se a legislação referente ao ICMS Ecológico nos demais estados brasileiros, constata-se a grande ambição da norma paraense. Isso porque o percentual médio consagrado ao critério ecológico pelos outros entes estatais gira em torno de 4,5%, ficando o percentual de 8% estatuído pelo Pará entre os maiores do Brasil, inferior apenas ao do Estado de Tocantins, que distribui 13% da quota-parte de ICMS municipal com base no critério ambiental (TUPIASSU-MERLIN; HABER, 2014, p. 301).

O impacto redistributivo da norma paraense tende a ser bastante considerável. Apenas a título exemplificativo, considerando-se os valores repassados aos Municípios no ano de 2012, cerca de R\$114.000.000,00 (correspondentes a cerca de 8% do valor da arrecadação de ICMS pertencente aos Municípios), anteriormente repartidos igualmente, passarão a ser distribuídos segundo o critério ecológico.

Ademais, ao contrário do que ocorre na maioria dos estados brasileiros que implementam o ICMS Ecológico - cuja tendência é a multiplicação e variação dos critérios com aspectos socioambientais -, a lei paraense limitou-se a fixar apenas um critério a compor o ICMS Verde, aquinhando com tal parcela, unicamente, os Municípios dotados de Unidades

⁶ Válido salientar uma incongruência verificada entre o disposto no art. 7º da Lei Estadual n. 7.638/12 e o Anexo Único da mesma lei, uma vez que o art. 7º prevê uma incorporação do critério ecológico de forma gradativa, na base de 1% ao ano, atendendo à projeção constante do Anexo Único da lei; no entanto, no Anexo Único consta uma progressão real do critério ecológico na base de 2% ao ano (TUPIASSU-MERLIN; HABER, 2014, p. 300).

de Conservação e outras Áreas Protegidas, mencionando, tão somente, sua necessária participação na implementação e gestão de tais áreas.

Diante do conteúdo do diploma oriundo do legislativo, alguns receios surgiram em relação a seus impactos econômicos e em relação à sua adaptação aos objetivos do PPCAD-PA no contexto em que se fundou.

Uma primeira preocupação correspondia à indefinição acerca das Unidades de Conservação e demais Áreas Protegidas computáveis para o cálculo do Índice de Participação dos Municípios. Isso porque nem todas as Unidades de Conservação existentes no Estado encontram-se cadastradas junto ao Cadastro Nacional de Unidades de Conservação - CNUC⁷.

Além disso, em uma interpretação estrita e literal da norma, apenas as áreas de preservação “implementadas e geridas” pelos Municípios seriam elegíveis para o critério ecológico. Porém, no Estado do Pará, segundo o que se noticia, não há mais do que 7 (sete) Municípios com Unidades de Conservação criadas pela municipalidade, entre os quais a capital, Belém; e essas Unidades de Conservação foram criadas anteriormente ao Sistema Nacional de Unidades de Conservação e com pouca efetivação e gestão municipal. Tal interpretação restritiva geraria uma distorção extrema no próprio sentido da criação do ICMS Ecológico como política pública ambiental, uma vez que muitos dos esforços ambientais das demais unidades federativas não seriam considerados. Quanto a isso, porém, uma análise sistemática da lei parece prosperar.

A preocupação maior corresponde, pois, ao possível desvirtuamento das finalidades buscadas com a criação de um critério de repartição fundado essencialmente em um quantitativo de Áreas Protegidas. É possível que Municípios criem mais Unidades de Conservação ou outras Áreas Protegidas apenas com o fito de incrementar o valor de ICMS a ser recebido, sem dar a elas, na prática, o cuidado necessário à manutenção de sua qualidade ambiental.

Segundo dados do Ministério do Meio Ambiente - MMA (BRASIL, 2013a, p. 58-59), a contribuição média do desmatamento ocorrido em Áreas Protegidas (Unidade de Conservação Federais, Estaduais e Terras Indígenas) ao desmatamento da Amazônia foi de 11,1%; e, apenas em 2011, foi de 9,7%. Além disso, das 10 Unidades de Conservação Federais mais desmatadas, 5 encontram-se em território paraense. Assim, a afetação de Áreas Protegidas, ainda que extremamente positiva, não é arma sólida

⁷ Dos 144 Municípios paraenses, apenas 61 detêm Unidades de Conservação cadastradas (BRASIL, 2013b).

o suficiente para lidar com o problema do desmatamento amazônico. Considerando, então, que a norma do ICMS Verde paraense voltou-se exclusivamente para tal finalidade - sem abarcar outros critérios socioambientais -, é necessário atentar para a compatibilidade de seu conteúdo em relação à finalidade almejada.

Para a fruição do tratamento especial a que se refere a norma, porém, a Lei Estadual Paraense n. 7.638/12 (ESTADO DO PARÁ, 2012) apresenta um requisito administrativo-formal. No art. 3º dessa lei verifica-se a imposição legal de que o Município organize e mantenha o 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 a consolidar a Agenda 21 Local; iv) demais instrumentos de política pública.

Exige-se, portanto, a implementação de uma gestão ambiental local bastante avançada, que demanda dos entes federativos uma estrutura completa e qualitativamente satisfatória para o tratamento das áreas protegidas e demais itens da agenda ambiental sob sua responsabilidade.

Segundo Wilson Loureiro (2008, p. 85):

[...] isso se constitui numa demanda da sociedade, que não vê justificativa no fato de um município receber recursos em função de critérios ambientais e não dar tratamento adequado à gestão ambiental no próprio município.

Nesse sentido, o ICMS Ecológico vem sendo considerado, segundo o autor, um grande aliado do gestor ambiental local.

Seguindo tal lógica, a lei paraense exigiu a participação dos entes municipais na implementação e gestão das Áreas Protegidas, condicionando a elegibilidade dos Municípios à observância de requisitos assimilados àqueles demandados pelo Estado para a habilitação de gestão ambiental plena.

Entretanto, apenas 1/3 dos 144 Municípios paraenses (SEMA, 2013) obtiveram a habilitação para a gestão ambiental municipal plena, de modo que a aplicação de tal condicionante, ainda que extremamente

válida, restringiria, de modo substancial, o alcance da repartição com base no critério ecológico.

Coube, então, ao Decreto Estadual n. 775/13, que regulamentou a lei paraense, lidar com tais problemas - entre muitos outros - e esmiuçar o *modus operandi* dessa nova política ambiental.

4 A CONTRIBUIÇÃO DOS CRITÉRIOS FIXADOS PELO DECRETO N. 775/2013 PARA O COMBATE AO DESMATAMENTO

Conforme já mencionado, o único critério ecológico adotado pelo Pará para o repasse do percentual a ele referente da quota-parte municipal de ICMS é composto por dois elementos: a existência, no território do ente federativo, de unidades de conservação e outras áreas protegidas, bem como sua participação na implementação e na gestão de tais áreas.

Essa limitação de critérios, na contramão da multiplicação de critérios disseminada pelo Brasil, poderia levar a questionamentos referentes à dificuldade de implementação da norma em comento, bem como de sua eficácia em relação à finalidade pretendida. No entanto, a lei remete a regulamento futuro a sua melhor definição.

A regulamentação do ICMS Ecológico paraense surgiu por meio do Decreto n. 775, de 26 de junho de 2013 (ESTADO DO PARÁ, 2013), no apagar das luzes do prazo final para a publicação dos índices de rateio da parcela municipal do ICMS apurados em 2013 (que se encerrava em 30 de junho do ano da apuração)⁸.

Tal decreto ampliou sobremaneira a abrangência da Lei Estadual paraense n. 7.638/12, na medida em que desmembrou o critério singular ali presente, representado pela existência e gestão de Unidades de Conservação, para abarcar 2 critérios suplementares, diretamente relacionados com a luta contra o desmatamento na região.

Desse modo, a parcela rateada segundo o critério ecológico passa ser calculada com os seguintes valores: i) 25% do valor total do repasse, considerando a porcentagem do território municipal ocupado pelas Áreas Protegidas e de uso especial ali estabelecidas. ii) 25% do valor total do repasse, considerando a existência de um estoque mínimo de cobertura vegetal e a redução do desmatamento nos Municípios; iii) 50% do valor total do repasse, considerando a porcentagem da área cadastrável do Município

⁸ Cf. art. 3º, § 7º, da Lei Estadual-PA n. 5.645, de 11 de janeiro de 1991.

inserida no Cadastro Ambiental Rural - CAR-PA.

Note-se que o critério Unidades de Conservação passou a reger apenas $\frac{1}{4}$ do repasse ecológico, concedendo-se também $\frac{1}{4}$ para o critério de redução de desmatamento/cobertura vegetal e metade do valor repartido para áreas inseridas no Cadastro Ambiental Rural - CAR⁹. Trata-se de uma associação de elementos considerados relevantes pelo Estado para o alcance das metas de redução do desmatamento com as quais ele firmou compromisso. Analisemos pormenorizadamente cada um dos critérios definidos e sua consonância com o objetivo declaradamente almejado pela norma.

4.1 Áreas Protegidas e de Uso Especial

Cerca de $\frac{1}{4}$ do valor a ser repassado aos Municípios, a título de ICMS Ecológico no Pará, será calculado proporcionalmente à porcentagem do território municipal ocupado pelas Áreas Protegidas e de uso especial.

Trata-se de um critério bastante utilizado para a configuração do ICMS Ecológico nos demais estados brasileiros. Entretanto, a norma paraense apresenta algumas peculiaridades.

As áreas computáveis para repasse baseado nesse critério foram definidas nas alíneas do inciso I do art. 4º do Decreto n. 775/13, abarcando: i) Unidades de Conservação de Proteção Integral, em nível federal, estadual ou municipal; ii) terras Indígenas; iii) áreas militares; iv) Unidades de Conservação de Uso Sustentável, em nível federal, estadual ou municipal; e v) terras quilombolas arrecadadas ou em vias de arrecadação, com a respectiva comprovação de titulação ou de certidão equivalente.

A configuração jurídica de uma Unidade de Conservação, nos moldes previstos pela Lei Federal n. 9.985/00, que rege o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza - SNUC, exige, além da relevância natural, sua instituição oficial pelo poder público, explicitando-se sua delimitação territorial, objetivo conservacionista, bem como o regime especial de administração ao qual a área está submetida; as terras indígenas, por sua vez, dependem de demarcação e de fixação de restrições específicas; e assim por diante. Ou seja, cada uma das Áreas Protegidas tem a sua especificidade. Áreas militares e terras quilombolas¹⁰, porém, 9 Ressalta-se a existência de dúvidas em relação à legalidade da ampliação do espectro realizada pelo decreto, na medida em que esse deve limitar-se a regulamentar a norma, e não inovar na ordem jurídica. Tal discussão, porém, poderá dar ensejo a outro estudo, fugindo dos limites fixados para este ensaio.

10 O art. 68 da CR/88 dispõe que: “Art. 68 - Aos remanescentes das comunidades dos quilombos que estejam ocupando suas terras é reconhecida a propriedade definitiva, devendo o Estado emitir-lhes os

não costumam ser utilizadas como critérios de ICMS Ecológico.

No entanto, de acordo com Nolte et al. (2013, p. 3) e Nunes (2010, p. 50) todos os tipos de áreas protegidas contribuem para a redução do desmatamento na Amazônia. Nessa perspectiva se enquadrou o decreto paraense.

Note-se, porém, que as Unidades de Proteção Integral, as terras indígenas e as áreas militares em geral implicam um grau de restrição de uso bastante superior àquele aplicado às Unidades de Uso Sustentável e terras quilombolas. As Unidades de Conservação de Proteção Integral, por exemplo, somente permitem visitação pública em seu interior com fins educacionais e pesquisa científica autorizada previamente pelo órgão responsável pela gestão da unidade, o que gera um quase inexistente aproveitamento econômico, contrariamente ao que ocorre em Unidades de Uso Sustentável.

A esse respeito, tanto no estudo empírico realizado por Nolte et al. (2013, p. 4) quanto naquele realizado por Nunes (2010), atesta-se que as Unidades de Proteção Integral resultam em uma proteção da floresta amazônica superior àquela conferida pelas Unidades de Uso Sustentável. Segundo Nolte et al. (2013), a eficiência protetiva das Unidades de Uso Sustentável depende de um grande esforço fiscalizatório por parte dos poderes públicos, enquanto que as Unidades de Proteção Integral se mostram eficazes contra o desmatamento, ainda que diante de uma frágil estrutura de fiscalização. Aliás, de acordo com ambos os estudos, as áreas indígenas também propiciam proteção bastante significativa contra o desmatamento, especialmente em áreas submetidas a maior pressão de interesses econômicos.

No entanto, conforme já mencionado, a afetação de uma área protegida, por si só, não é suficiente para impedir o desmatamento em seu interior. Note-se, novamente, que, no Pará, localizam-se cinco das dez áreas protegidas mais desmatadas da Amazônia. Nenhuma delas, porém, à categoria de Proteção Integral. A propósito, de acordo Martins et al. (2012, p. 14), apenas uma das dez Unidades de Conservação mais desmatadas na Amazônia Legal pertence à categoria de Proteção Integral.

Por outro lado, contrariando, de certa forma, as conclusões de Nolte et al. (2013) e Nunes (2010), as terras indígenas situadas no Pará não vêm promovendo proteção ambiental tão satisfatória.

Existem no Pará 39 grupos indígenas, mas apenas 21 deles vivem

títulos respectivos.”

em áreas demarcadas (FUNCATE, 2006). Embora legalmente tais áreas sejam submetidas a grandes restrições de uso, das cinco áreas protegidas paraenses com maior média da perda absoluta de floresta original, entre 2009 e 2011, três delas são terras indígenas.

Observa-se, portanto, que, tendencialmente (ainda que haja exceções), as áreas protegidas que importam em uma restrição econômica superior contribuem mais fortemente para a luta contra o desmatamento, o que torna desejável uma valoração diferenciada em relação aos benefícios financeiros proporcionados do ICMS Verde.

Dentro dessa lógica, o Decreto n. 775/13, em seu art. 4º, § 2º, definiu pesos diferenciados para cada modalidade de área protegida no cálculo da quota-parte do ICMS. Em linhas gerais, a norma conferiu às Unidades de Conservação de Proteção Integral, em nível federal, estadual ou municipal, às terras indígenas e às áreas militares, que indicariam maior restrição quanto ao aproveitamento econômico do território, um peso de 60%. Quanto às Unidades de Conservação de Uso Sustentável, em nível federal, estadual ou municipal e às terras quilombolas, a norma atribuiu peso de 40% no cálculo referente ao critério áreas protegidas, pressupondo que possuem menor restrição ao aproveitamento econômico do território.

Assim, a repartição da parcela do ICMS Verde inerente a esse critério será operacionalizada de forma diretamente proporcional, beneficiando com mais recursos os Municípios que tiverem maior porcentagem do seu território alcançado pelas áreas protegidas, aplicando-se a ponderação legal.

Por meio da Portaria n. 1.562, de 27 de junho de 2013, a Secretaria de Estado de Meio Ambiente do Pará publicou a forma de cálculo para o repasse do ICMS Verde. No documento, observa-se que mais de 70% dos Municípios paraenses enquadram-se, bem ou mal, no critério Áreas Protegidas, destacando-se, a esse respeito, os Municípios das mesorregiões do Baixo Amazonas e do Sudeste Paraense.

Note-se, porém, que os Municípios do Sudeste paraense estão entre aqueles com maiores índices de desmatamento muitos, inclusive, integram a lista de Municípios Prioritários do MMA, como é o caso de São Félix do Xingu, que apresenta a maior área desmatada por Município - 17.299,30 km² até 2012 (IDESP, 2013b, p. 19).

Na verdade, muitos desses Municípios abrigam terras indígenas de grande extensão territorial, mantendo, contudo, altos índices de desmatamento em tais áreas, como é o caso de Senador José Porfírio, São Félix

do Xingu e Anapu, que abrigam as terras indígenas Arara da Volta Grande, Trincheira Bacajá e Koatinemo. Os três Municípios citados, paradoxalmente, encontram-se entre os doze Municípios que mais ganham por conta do critério Verde.

Tais contradições demonstram que o critério Áreas Protegidas, ainda que dotado de elemento de ponderação, não se apresenta sólido o suficiente como instrumento de combate ao desmatamento.

De grande valia para o ajuste dessa realidade são os dispositivos contidos nos arts. 5º e 6º do Decreto Estadual n. 775/13, os quais preveem, respectivamente, a definição de indicadores de qualidade ambiental, favorecendo os Municípios que proporcionarem melhor proteção ambiental e benefício socioeconômico, assim como a reavaliação, em 2015, dos critérios inicialmente adotados.

4.2 Cobertura Vegetal e Desmatamento Evitado

O segundo critério de repartição do ICMS Verde entre os Municípios paraenses encontra-se estampado no art. 4º, inciso II, do Decreto n. 775/13¹¹. Esse critério, que equivale a 25% do total de ICMS Verde a ser repassado, prestigia dois requisitos ao mesmo tempo: o primeiro considera a existência de um estoque mínimo de cobertura vegetal, estando aptos os Municípios possuidores de, pelo menos, 20% de cobertura vegetal em relação àquela nativa original; o segundo é referente à redução do desmatamento no Município em relação a um determinado intervalo temporal. Os dados serão verificados com base nos índices do Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais - INPE.

O primeiro elemento que compõe esse critério coaduna-se com um dos compromissos expressos assumidos pelo Pará em seu PPCAD, de consolidar a manutenção dos remanescentes florestais do Estado. Segundo estudo, o Estado do Pará ainda conta com cerca de 77% de seus remanescentes florestais (FUNCATE, 2006, p. 14). Assim, ao fixar o requisito 11 Decreto Estadual n. 775/13, art. 4º: “O repasse do ICMS Verde aos municípios, durante os anos de 2014, 2015 e 2016, será feito de acordo com os seguintes critérios e indicadores: [...] II - 25% (vinte e cinco por cento) do valor total do repasse, considerando a existência de um estoque mínimo de cobertura vegetal e a redução do desmatamento nos Municípios, com base nos índices do Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais - INPE, da seguinte forma: a) cobertura vegetal mínima de 20% (vinte por cento) em relação à cobertura vegetal nativa original no território municipal; b) redução do desmatamento registrado no último ano em relação à média dos anos 2007/2008, 2008/2009, 2009/2010 e 2010/2011: 1. em 2011/2012, o Município deve ter uma redução mínima de 20% (vinte por cento) em relação à média 2007/2008 a 2010/2011; 2. em 2012/2013, o Município deve ter uma redução mínima de 30% (trinta por cento) em relação à média 2007/2008 a 2010/2011; 3. em 2013/2014, o Município deve ter uma redução mínima de 40% (quarenta por cento) em relação à média 2007/2008 a 2010/2011;”

que estabelece cobertura vegetal mínima de 20%¹² em relação à cobertura vegetal nativa original no território municipal, o decreto que regulamenta o ICMS Verde no Pará amplia a possibilidade de participação dos Municípios na nova repartição do ICMS, enquadrando também aqueles que não possuam áreas de proteção.

Na Amazônia, a área de Reserva Legal prevista é de 80% dos imóveis rurais, que devem, igualmente, observar o resguardo das áreas de preservação permanente. Por certo, se as municipalidades zelarem pelo respeito a tais normas, o patamar mínimo de cobertura vegetal exigido para o enquadramento no critério ecológico tem muitas chances de ser alcançado, o que amplia o incentivo para o acirramento do controle municipal, tanto sobre suas áreas não desmatadas quanto sobre aquelas cuja compensação se faz necessária.

No entanto, o “tendão de Aquiles” do Estado do Pará veio a ser contemplado diretamente com a adoção do segundo requisito integrante do inciso II do art. 4º do Decreto n. 775/13, que diz respeito expressamente às taxas de redução do desmatamento.

Conforme já mencionado, o Estado do Pará vem sendo o recordista em áreas desmatadas na Amazônia há alguns anos, respondendo por cerca de 1/3 de todo o desmatamento realizado na região. Um grande pico de desmatamento foi verificado no ano de 2004. Nos anos seguinte, um certo decréscimo na taxa de desmate se firmou. Entretanto, o Estado do Pará manteve as taxas mais altas da região, e, entre 2012 e 2013, as taxas de desmatamento recrudesceram ainda mais, fazendo-se imprescindível um adensamento das medidas de controle.

Nessa perspectiva, este critério do ICMS Verde exige uma redução do desmatamento em relação às médias calculadas entre 2007 e 2011.

Ressalte-se que a configuração deste aspecto do critério verde segue uma escala progressiva. Tomando por base a média do desmatamento registrado anualmente para cada Município no período compreendido entre 2007 e 2011, o ente federativo deve apresentar uma redução inicial no montante de 20%. Tal redução deve sofrer um incremento de 10% em relação ao parâmetro inicial a cada ano, de modo que, no terceiro ano de cálculo, a taxa mínima de redução de desmatamento exigida seja de 40% da média do período compreendido entre 2007 e 2011.

O Brasil assumiu, na Política Nacional sobre Mudança no Cli-

12 O debate quanto ao percentual que melhor se ajusta à realidade paraense, dada sua complexidade de aferição, bem como em razão da demanda de dados e estudos mais aprofundados, não irá compor nosso campo de análise.

ma, o compromisso de alcançar, até 2020, uma meta de redução de 80% em relação à média da taxa anual de desmatamento observada entre 1996 e 2005. Até 2011, a redução obtida foi de 67% (BRASIL, 2013a, p. 35). Ademais, um dos critérios para deixar de integrar a listagem de Municípios Prioritários estabelecida pelo Decreto Federal n. 6.321/07 (BRASIL, 2007) (passando a ser considerado Município com desmatamento controlado) é a redução da taxa de desmatamento em 60% em relação à média de um determinado período temporal. O Pará, com inúmeros Municípios integrados na lista objeto de alto controle e embargos, deve elaborar políticas de incentivo ao alcance das exigências formuladas pelo Ministério do Meio Ambiente - MMA- para redução das restrições.

Diante disso, a taxa de redução mínima estabelecida para o cumprimento do critério do ICMS Verde paraense é, de uma certa forma, bastante condescendente, afastando-se dos 60% fixados pelo MMA, embora o parâmetro seja diferente do adotado pela meta nacional. Entretanto, o índice paraense tende a ser satisfatório em relação ao fixado pela Política Nacional sobre Mudança no Clima, se mantiver sua progressividade até 2020.

Interessante observar a complementariedade entre os dois elementos que compõem o inciso II do art. 4º do Decreto paraense n. 775/13, na medida em que determina uma meta de redução de desmatamento, exigindo, ao mesmo tempo, uma taxa mínima de cobertura vegetal. Isso porque, muitas vezes, verifica-se uma redução de taxas de desmatamento em determinado local simplesmente porque a cobertura vegetal já foi toda destruída, não havendo mais nada o que desmatar. Nesse caso, a redução do desmatamento falseia a realidade.

O Pará é o único Estado do Brasil, entre todos os que implementaram o ICMS Ecológico até o momento, que introduziu a cobertura vegetal mínima e a redução do desmatamento nos critérios da política. O Estado do Tocantins já adotava o parâmetro de controle e combate de queimadas como requisito de seu ICMS Verde; entretanto, com modalidade de cálculo totalmente diferenciada daquela adotada no Pará. Com a cumulação das duas condicionantes incluídas na política paraense, os poderes públicos esperam cercar o problema do desmatamento de forma ampla.

A propósito, da análise dos dados publicados no primeiro ano de aplicação da norma, cerca de 30% dos Municípios paraenses foram desde logo inabilitados quanto a esse critério por não deterem o mínimo de 20% de cobertura vegetal. Nesses casos, os Municípios são considerados

inegíveis para a aplicação do critério de redução do desmatamento. Ao aplicar-se a segunda variável do critério apenas àqueles Municípios habilitados na primeira etapa, ao contrário, somente 10% dos Municípios detentores de cobertura vegetal mínima de 20% não atingiram a meta definida para o recebimento dos repasses.

Observe-se que a repartição da parcela do ICMS Verde inerente a esse critério segue uma lógica diferente daquela utilizada para o cálculo segundo os demais critérios. Nesse caso, o repasse da parcela da transferência governamental é realizado em valor igualitário para todos os Municípios que atendam às exigências formuladas¹³. Assim, basta o Município habilitar-se ao recebimento da parcela de ICMS, não se perquirindo acerca do *quantum* que ultrapassa os percentuais fixados. Nos outros dois critérios fixados pela norma, a distribuição dos valores beneficia com mais recursos os Municípios que melhor venham a atendê-los, de forma diretamente proporcional.

Diante disso, novamente se verifica uma certa incongruência entre a norma e a realidade em relação ao objetivo de luta contra o desmatamento: todos os Municípios que, atualmente, integram a lista de Municípios Prioritários do Ministério do Meio Ambiente atenderam ao duplo requisito aqui descrito.

Em verdade, considera-se que o critério binário objeto do inciso II do art. 4º do Decreto n.775/13 prejudica principalmente os Municípios do Nordeste paraense, uma das primeiras regiões na Amazônia a ser alvo de políticas de ocupação e de indução de atividades ligadas à agricultura, que conta atualmente com um baixíssimo remanescente florestal, (23 Municípios da região não atenderam ao critério de remanescente florestal e de redução de desmatamento) e poucas Áreas Protegidas (IDESP, 2013b, p. 22). No entanto, em razão desse histórico de desenvolvimento, a região tem poucas condições, a curto prazo, de superar os desafios ambientais que lhe são impostos.

4.3 Cadastro Ambiental Rural

O último dos critérios de distribuição constantes no art. 4º, inciso III, e § 3º, do Decreto n. 775/13 dispõe que 50% (cinquenta por cento) do valor total do repasse correspondente ao ICMS Verde paraense será reali-

¹³ Nesse sentido, assim dispõe o § 4º do art. 4º do Decreto n. 775/13: “§ 4º - O repasse previsto no inciso II deste artigo será feito de forma igualitária entre os municípios que atendam às condições previstas nesse inciso.” (PARÁ, 2013).

zado de forma diretamente proporcional à porcentagem da área cadastrável do Município inserida no Cadastro Ambiental Rural - CAR-PA¹⁴.

Tal cadastro consiste no registro eletrônico, obrigatório a todos os imóveis rurais, tendo como objetivo integrar as informações ambientais referentes à situação das Áreas de Preservação Permanente, das áreas de Reserva Legal, das florestas e dos remanescentes de vegetação nativa, das Áreas de Uso Restrito e das áreas consolidadas das propriedades e posses rurais do país (BRASIL, 2014).

Dentro dessa perspectiva, o Cadastro se presta a constituir uma base de dados estratégica no que tange ao controle, monitoramento e combate ao desmatamento das florestas e demais formas de vegetação nativa do Brasil, bem como a promover o planejamento ambiental e econômico dos imóveis rurais.¹⁵

O Cadastro Ambiental Rural é visto como um importante instrumento para monitorar o desmatamento em propriedades rurais, na medida em que permite identificar se uma determinada área desmatada tem ou não autorização do órgão competente para fazê-lo. Adicionalmente, o CAR pode vir a contribuir para o planejamento da paisagem, da recuperação de áreas e da formação de corredores ecológicos (BRASIL, 2013a).

Ademais, o CAR é elemento de extrema importância para Municípios com altas taxas de desmatamento, incluídos na listagem de que trata o Decreto Federal n. 6.321/07 (Municípios Prioritários). Para que seja retirado da lista de maiores desmatadores da Amazônia, e considerado com desmatamento monitorado, o Município deve realizar o CAR de 80% de seu território elegível, excetuando as unidades de conservação de domínio público e as terras indígenas (além de cumprir, por óbvio, os outros dois requisitos exigidos pelo Ministério do Meio Ambiente).

Nessa perspectiva, sendo o CAR importante no que toca a avaliação e monitoramento da situação das Áreas de Preservação Permanente e Reserva Legal nas propriedades rurais, além de conferir relevantes subsídios ao ordenamento territorial no Estado, temos que a sua consideração como critério para repasse de ICMS Verde tem a faculdade de induzir os

14 O Cadastro Ambiental Rural (CAR) tem como principais marcos legais o Decreto Estadual n. 1.148, de 17 de julho de 2008, o Decreto Federal n. 7.029, de 2009 e a Lei Federal n. 12.651, de 25 de maio de 2012 (Código Florestal).

15 Dispõe a Lei Federal n. 12.651, de 25 de maio de 2012: “Art. 29 - É criado o Cadastro Ambiental Rural - CAR, no âmbito do Sistema Nacional de Informação sobre Meio Ambiente - SINIMA, registro público eletrônico de âmbito nacional, obrigatório para todos os imóveis rurais, com a finalidade de integrar as informações ambientais das propriedades e posses rurais, compondo base de dados para controle, monitoramento, planejamento ambiental e econômico e combate ao desmatamento.”

gestores municipais a viabilizar a realização do cadastro em seus territórios. O fator indutivo do ICMS Verde encontra-se aqui privilegiado.

Na verdade, a adoção de tal critério para a repartição da quota-parte de ICMS dos Municípios é também uma grande inovação da política do ICMS Ecológico paraense. Até então, apenas os Estados do Paraná e Rio Grande do Sul incluíam algum tipo de regularização fundiária a ser considerada no cálculo do ICMS municipal. O CAR, porém, grande aspecto positivo estabelecido no novo Código Florestal brasileiro, nunca havia sido utilizado como critério de repartição.

A utilização do CAR revela-se, então, como uma mudança trazida pela legislação paraense, que, de forma pioneira, se vale do ICMS Ecológico para fomentar a propagação do cadastro como importante mecanismo no controle ambiental.

Por certo, a adoção do critério do CAR para o repasse de cerca de 4% (cerca de 1% no primeiro ano) da quota-parte de ICMS para os Municípios paraenses é um claro reflexo da necessidade de o Estado lidar com as enormes taxas de desmatamento que apresenta. Isso funciona principalmente, como um elemento essencial para incentivar a redução da participação dos Municípios do Estado na “lista negra” do desmatamento amazônico, que os submete a controles severos e restrições econômicas.

No atual panorama de implantação do ICMS Verde, a repartição da parcela referente a esse critério, especificamente, concentra-se mais fortemente nos Municípios localizados no Sudeste paraense, onde se localizam cerca de $\frac{3}{4}$ dos Municípios que atingem a marca de 80% de cadastro.

Observa-se, ainda, que, dos 20 Municípios com os maiores índices de CAR, 19 deles integram o Programa Municípios Verdes - PMV, instituído pelo Estado do Pará com o objetivo de combater o desmatamento e fortalecer a produção rural sustentável por meio de ações estratégicas de ordenamento ambiental e fundiário e gestão ambiental (ESTADO DO PARÁ, 2011).

Quatro Municípios paraenses (Paragominas, Santana do Araguaia, Dom Eliseu e Ulianópolis) que saíram da lista de Municípios Prioritários do MMA, adequando-se à categoria “Município Verde”, figuram entre os que têm maiores áreas inseridas no CAR. Contudo, 4 dos maiores desmatadores (Cumaru do Norte, Marabá, São Félix do Xingu e Itupiranga) também têm grande parcela do território inscrita no CAR, levando a crer que, por causa das pressões do MMA e do PMV, venham fazendo grandes esforços no sentido de avançar no cadastro, na esperança de aten-

der aos critérios para sua retirada da lista de embargo.

O fomento à inscrição no CAR por meio do ICMS Ecológico vem, assim, adensar o incentivo à regularidade ambiental dos imóveis rurais no Estado do Pará, induzindo os gestores municipais a viabilizar a realização do cadastro em seus territórios, de modo a consolidar fator importante na luta contra o desmatamento na Amazônia.

Todavia, como ressalta estudo do IDESP (2013b, p. 23), quanto ao ICMS Verde, ainda existe a necessidade de ir além da porcentagem de CAR realizado por Município, sendo fundamental considerar a situação das APP's e Reserva Legal nas propriedades, de modo que o cumprimento das leis ambientais vigentes seja determinante para o cálculo desse índice. Espera-se que, no patamar de 2015, com a reavaliação dos critérios da política de implementação de requisitos qualitativos, as fragilidades evidenciadas em tal viés do ICMS Verde possam ser mitigadas.

5 O FOMENTO DA GESTÃO AMBIENTAL MUNICIPAL ATRAVÉS DO ICMS VERDE

Conforme já mencionado, a Lei que institui o ICMS Verde para-ense traz a previsão da utilização de indicadores qualitativos para a fixação dos índices percentuais a pautarem a divisão de valores transferidos a cada Município¹⁶, favorecendo aqueles que atuam mais severamente na salvaguarda das limitações impostas às Áreas de Proteção. Isso implicaria dizer, por exemplo, que a simples existência das Áreas de Proteção no território municipal não geraria automaticamente seu cômputo para o cumprimento do critério de repasse. Necessário seria assegurar-se de que tais áreas efetivamente sirvam à finalidade para a qual foram criadas, respeitando as limitações protetivas que lhes são impostas.

A realidade de hoje reflete algo diverso, na medida em que Municípios dotados de grandes Áreas de Proteção não têm condições de garantir o respeito às restrições ambientais inerentes a tais áreas e acabam sofrendo com um alto nível de desmatamento, prejudicando, portanto, a lógica redistributiva da política.

Ao lado disso, como já foi anteriormente descrito, a legislação estadual do ICMS Verde, ao instituir esse critério, estabeleceu que os Municípios, para se beneficiarem do tratamento especial conferido por essa legislação, deveriam organizar e manter seu próprio sistema municipal

¹⁶ Art. 6º, § 1º, da Lei Estadual n. 7.638/12, complementado pelo art. 5º do Decreto n. 775/13.

de gestão ambiental, fixando os elementos mínimos de sua composição e ação. A maioria dos Municípios paraenses não cumprem tais requisitos atualmente, o que, aliás, contribui para que não sejam observadas as restrições às limitações ambientais impostas às Áreas de Preservação de que eles são dotados.

Note-se, então, que a norma, de forma sistemática, previu a observância de critérios qualitativos de gestão ambiental, bem como os instrumentos para tanto, de modo a evitar o falseamento dos resultados da aplicação da política. Todavia, considerando a dificuldade dos Municípios de concretizar tais ditames legais, o Decreto n. 775/13 relativizou ambas as exigências, postergando a fixação de indicadores qualitativos para 2015 e possibilitando aos Municípios, até o final de 2014, firmar compromisso perante o Estado assegurando que instituirão o sistema de gestão ambiental exigido pela lei.

Daí decorre, talvez, um dos problemas ocorridos nesse primeiro ano de aplicação da norma. Muitos Municípios não se encontravam preparados ou desconheciam o redimensionamento de critérios de repasse de ICMS que se operaria, tampouco seus requisitos. Ademais, considerando a situação de vários Municípios paraenses, por vezes despídos de estruturação administrativa satisfatória ou de pessoal especializado, a adequação aos critérios de gestão exigidos pela nova norma tornava-se quase inalcançável. Desse modo, os esforços ambientais de alguns Municípios podem ter sido ignorado, assim como o viés incitativo da política.

Assim, no intuito de auxiliar a estruturação dos Municípios para integrarem-se às novas regras, a lei instituidora do ICMS Verde previu o estabelecimento, pelo Estado, de programas de apoio¹⁷. O Decreto Estadual n. 775/13 indicou o Programa Municípios Verdes - PMV - como facilitador na inclusão dos Municípios paraenses no tratamento especial de que trata a Lei nº 7.638/12, sem excluir a indicação de outros.

O Programa Municípios Verdes - PMV, supramencionado, foi criado pelo Decreto Estadual n. 54/11, tendo como metas o seguinte: i) reduzir gradativamente o desmatamento no Estado, buscando, a partir de 2020, um desmatamento líquido de zero; ii) retirar Municípios da lista “crítica de desmatamento” do Ministério do Meio Ambiente; iii) aumentar a adesão de imóveis rurais ao CAR; iv) engajar os Municípios no cumprimento de tais metas. O PMV conta com a parceria de cerca de 21 instituições públicas, privadas, de sociedade civil organizada, etc. de modo a incitar e

¹⁷ Art. 5º da Lei Estadual n. 7.638/12.

sustentar o estabelecimento de pactos e engajamentos municipais no sentido de implementar as metas propostas (GUIMARÃES et al., 2013, p. 17).

Note-se, então que, malgrado a flexibilização das exigências qualitativas, a implementação do ICMS Verde no Pará vem acompanhada de instrumentos destinados a tornar viável a adaptação dos Municípios aos novos critérios de repasse, bem como fomentar o alargamento e sedimentação de sistemas integrados de gestão ambiental, na busca pela redução do desmatamento.

Tal iniciativa, enquadra-se no comentário de Loureiro (2008, p.86), segundo o qual

O ICMS Ecológico não é um instrumento que tem fim em si mesmo, mas é um meio para que se chegue a determinados fins e, embora possa por si só contribuir para a solução de determinados problemas ambientais, deve, sempre que possível ser utilizado em articulação com outras ferramentas, especialmente potencializando as políticas públicas ambientais já em andamento no Estado.

Assim, pode-se vislumbrar uma perspectiva de alteração do atual impacto redistributivo do ICMS Verde paraense na medida em que o sistema de gestão ambiental previsto pela norma venha a ganhar corpo.

Enfim, completando o leque de mecanismos previstos na Lei do ICMS Verde, o Estado do Pará tenta influenciar o compromisso ambiental dos Municípios mediante a indicação da ênfase a ser dada à destinação dos recursos recebidos, contemplando a operacionalização do Fundo Municipal do Meio Ambiente e sua gestão pelo Conselho Municipal do Meio Ambiente.

Todavia, considerando-se que os recursos distribuídos segundo os critérios do ICMS Ecológico compõem o sistema de federalismo fiscal previsto pela Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, eles se inserem como receita transferida no orçamento dos Municípios, cuja natureza impede qualquer ingerência do Estado na definição de sua destinação ou em sua fiscalização. Assim, fica esvaziada a força cogente da indicação de emprego dos recursos proposta pela norma estadual. Contudo, isso não significa que inexistirão investimentos por parte dos Municípios nas áreas citadas.

Em verdade, pelo curso natural de seu efeito redistributivo, a política do ICMS Ecológico tende a incentivar os investimentos na gestão ambiental, tanto do ponto de vista quantitativo quanto do qualitativo. Im-

portante será, pois, a junção dos esforços estaduais e municipais diante do objetivo comum de luta contra o desmatamento e da melhoria da qualidade de vida global.

CONCLUSÃO

A recente implementação do ICMS Verde no Estado do Pará, conforme verificado ao longo deste texto, em vários sentidos representa um progresso na integração entre Estado e Municípios em prol da redução do desmatamento amazônico.

É possível constatar a preocupação do legislador em adequar a regulamentação do ICMS Verde às peculiaridades e especificidades inerentes ao Estado do Pará, almejando, efetivamente configurá-lo enquanto instrumento incentivador de práticas voltadas à mudança de padrão no desenvolvimento da região.

Inovações bastante positivas, como a conjugação do critério redução do desmatamento com a existência de cobertura vegetal mínima, a valorização do Cadastro Ambiental Rural e a forma de ponderação no cômputo das Áreas Protegidas devem ser ressaltadas.

Entretanto, os critérios estabelecidos pela norma regulamentadora do ICMS Verde paraense, ainda que formulados no intuito de fomentar a redução do desmatamento na Região Amazônica, trouxeram, em seu primeiro ano de aplicação, alguns resultados surpreendentes.

Decerto, alguns Municípios foram efetivamente recompensados pelos esforços e contribuições que aportam à conservação do ambiente natural e ao uso sustentável dos recursos da biodiversidade. Todavia, elementos contribuíram para que as consequências da execução da política tenham sido, de certa forma, paradoxais, principalmente no que diz respeito aos aspectos redistributivos.

A redistribuição de receitas era algo previsto e inerente ao próprio ICMS Verde (TUPIASSU, 2006, p. 200). A ideia da política é exatamente a de atuar no aspecto econômico, de modo a fazer valer a compensação e o incentivo aos serviços ambientais. Daí se justifica ter sido o ICMS Verde implantado a partir da redução do critério de repasse pautado na “divisão igualitária”. Contudo, no primeiro ano de aplicação no Pará, a redistribuição das transferências pelos novos critérios resultou em uma enorme concentração dos repasse em poucos Municípios, e, curiosamente, em alguns Municípios com alto nível de desmatamento.

Cerca de 35% do total distribuído vai para apenas 2 Municípios (Ourilândia do Norte e Oriximiná), e cerca de 75% do total do repasse previsto (que corresponde, no primeiro ano, a 2% do total de ICMS pertencente aos Municípios) será repartido apenas entre 30 prefeituras (IDESP, 2013b, p. 17), devendo os 115 outros entes municipais partilhar entre si os 25% restantes. Ressalte-se, ainda, que mais de 20% dos 30 grandes beneficiados são Municípios incluídos na lista do MMA, que identifica de grandes desmatadores da Amazônia.

Em verdade, ainda que, no primeiro ano, o montante distribuído a título de ICMS Verde tenha sido de apenas 2% do total de repasses de ICMS aos Municípios, a grande maioria dos Municípios que mais contribuem para o recrudescimento do desmatamento no Estado figura entre os maiores agraciados com os critérios do ICMS Ecológico, tendo obtido aumentos na participação das receitas do ICMS que chegam a ser superiores a 10%. Por outro lado, a redução do montante recebido por alguns entes foi bastante influenciada pelos novos critérios (como nos casos de Barcarena, Santarém Novo e Primavera) (PARÁ, 2013b).

Os resultados obtidos com a análise geral aqui realizada são, portanto, deveras perturbadores. A empolgação oriunda da análise inicial dos objetivos e da configuração da nova política tributário-ambiental paraense logo se transfigura em aflição diante das paradoxais consequências de sua aplicação prática.

As razões dessa espécie de discrepância entre os objetivos fixados à norma e seu resultado prático, porém, parecem ter decorrido da incompleta implementação do sistema de gestão ambiental, que, apesar de encontrar as bases de sua estrutura na própria norma regulamentadora do ICMS Verde, ainda não foi plenamente viabilizado.

Resta, portanto, ansiar pela eficácia do viés incitativo do ICMS Verde e pela futura integração de indicadores qualitativos e requisitos de gestão ambiental, que tendem a conferir contornos mais positivos à satisfação dos critérios. Tudo isso ainda demanda o desenvolvimento dos suportes fático, teórico e institucional, que podem se valer grandemente da multiplicação dos estudos sobre o tema.

REFERÊNCIAS

BRASIL. *Decreto Federal n. 6.321*, de 21 de dezembro de 2007. Dispõe sobre ações relativas à prevenção, monitoramento e controle de desmatamento no Bioma Amazônia, bem como altera e acresce dispositivos ao Decreto no 3.179, de 21 de setembro de 1999, que dispõe sobre a especificação das sanções aplicáveis às condutas e atividades lesivas ao meio ambiente, e dá outras providências. 2007. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/Decreto/D6321.htm>. Acesso em: 20 out. 2015.

BRASIL. Ministério do Meio Ambiente. *Plano de Ação para prevenção e controle do desmatamento na Amazônia Legal (PPCDAm): 3ª fase (2012-2015) pelo uso sustentável e conservação da Floresta*. Brasília: MMA, 2013a. Disponível em: <http://www.mma.gov.br/images/arquivo/80120/PPCDAm/_FINAL_PPCDAM.PDF>. Acesso em: 9 jan. 2014.

BRASIL. Ministério do Meio Ambiente. *Cadastro Nacional de Unidades de Conservação*. Disponível em <<http://www.mma.gov.br/areas-protegidas/cadastro-nacional-de-ucs>>. Acesso em: 23 jun. 2013b.

BRASIL. Ministério do Meio Ambiente. *Sistema Nacional Cadastro Ambiental Rural*. Disponível em: <<http://www.car.gov.br/>>. Acesso em: 9 jan. 2014.

FUNCATE - FUNDAÇÃO DE CIÊNCIA, APLICAÇÕES E TECNOLOGIA ESPACIAIS. *Uso e cobertura da terra na Floresta Amazônica: Subprojeto 106/2004 PROBIO - Relatório*. Brasília, 2006.

GUIMARÃES, J. et al. *Municípios Verdes: caminhos para a sustentabilidade*. 2. ed. rev. ampl. Belém: Imazon, 2103.

IDESP - INSTITUTO DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO, SOCIAL E AMBIENTAL DO ESTADO DO PARÁ. *O Estado do Pará no Contexto do Desmatamento*. Belém, 2013a.

IDESP - INSTITUTO DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO, SOCIAL E AMBIENTAL DO ESTADO DO PARÁ. *Contribuições ao debate na aplicação do ICMS Verde no Estado do Pará*. Belém, 2013b.

IPAM - INSTITUTO DE PESQUISA AMBIENTAL DA AMAZÔNIA.

Desmatamento na Amazônia: Medidas e efeitos do Decreto Federal n. 6.321/07. Brasília. 2009.

LOUREIRO, W. *Contribuição do ICMS Ecológico à conservação da biodiversidade no Estado do Paraná.* Tese (Doutorado) Departamento de Ciências Agrárias Universidade Federal do Paraná, 2002.

LOUREIRO, W. ICMS ecológico: a oportunidade do financiamento da gestão ambiental municipal no Brasil. In: TATAGIBA, Fernando C. P.; LEME, Taciana N. (Coord.). *Fontes de recursos financeiros para gestão ambiental pública: cenários e estratégias de captação para o funcionamento de fundos socioambientais.* Brasília: Rede Brasileira de Fundos Socioambientais, 2008.

MARTINS, H., et. al. *Áreas Protegidas Críticas na Amazônia Legal.* Belém: Imazon. 2012.

NOLTE, C., et al. Governance regime and location influence avoided deforestation success of protected areas in the Brazilian Amazon. *Proceedings of the National Academy of Sciences of the United States of America.* V. 110 n. 13. 26 mar. 2013, p. 2-6.

NUNES, Tássia do Socorro Serra. *A efetividade das unidades de conservação e das terras indígenas na contenção do desflorestamento na Amazônia Legal.* Dissertação (Mestrado). Instituto de Geociências. Universidade Federal do Pará, Belém, 2010.

PARÁ (Estado). Lei n. 5.645, de 11 de janeiro de 1991. *Dispõe sobre critérios e prazos de créditos e repasse da cota-parte das parcelas do ICMS e outros tributos da arrecadação do Estado e por este recebidas, pertencentes aos Municípios, e dá outras providências.* 1991. Disponível em: < http://www.sefa.pa.gov.br/LEGISLA/leg/estadual/ICMS/le05645_91.htm>. Acesso em: 14 fev. 2014.

PARÁ (Estado). Decreto n. 1.697, de 5 de junho de 2009. *Institui o Plano de Prevenção, Controle e Alternativas ao Desmatamento do Estado do Pará, e dá outras providências.* 2009. Disponível em: < <http://www.ioepa.com.br/portal/busca.aspx?dt=05/06/2009>>. Acesso em: 14 fev. 2014.

PARÁ (Estado). Decreto n. 54 de 29 de março de 2011. *Institui o Programa de Municípios Verdes - PMV no âmbito do Estado do Pará e dá ou-*

tras providências. 2011. Disponível em: <http://www.sefa.pa.gov.br/LEGISLA/leg/estadual/DecInstNormPortarias/Decretos/dc00054_11.htm>. Acesso em: 14 fev. 2014.

PARÁ (Estado). Lei nº 7.638, de julho de 2012. *Dispõe sobre o tratamento especial de que trata o § 2º do art. 225 da Constituição do Estado do Pará*. 2012. Disponível em: <http://www.sefa.pa.gov.br/LEGISLA/leg/estadual/ICMS/le07638_12.htm>. Acesso em: 14 fev. 2014.

PARÁ (Estado). Decreto nº 775, de 26 de junho de 2013. *Regulamenta a Lei Estadual no 7.638, de 12 de julho de 2012*. 2013. Disponível em: <http://www.sefa.pa.gov.br/LEGISLA/leg/estadual/DecInstNormPortarias/Decretos/dc00775_13.htm>. Acesso em: 14 fev. 2014.

PARÁ (Estado). Portaria SEMA n. 1.562, de 27 de junho de 2013. *Publica os dados e informações referente aos critérios para repasse do ICMS Verde*. 2013b. Disponível em: <<http://www.ioepa.com.br/portal/leitor.aspx?id=98477>>. Acesso em: 14 fev. 2014.

PARÁ (Estado). Secretaria de Estado da Fazenda. *Balanço Geral do Estado 2014*. Belém: SEFA, 2014. v. 1. Disponível em: <http://www.sefa.pa.gov.br/tesouro/diconf/BALANCOS/_Balancos2014/BGE-2014-Volume-I.pdf>. Acesso em: 20 jun. 2014.

SANTANA, I. C. *Carga Tributária no Brasil 2012*. Brasília: Receita Federal, 2013.

SCAFF, F. F.; TUPIASSU, L. V. da C. Tributação e Políticas Públicas: O Icms Ecológico. In: TÔRRES, Heleno Taveira (Org). *Direito Tributário Ambiental*. São Paulo: Malheiros, 2005, p. 724-748.

SEMA - SECRETARIA DE ESTADO DE MEIO AMBIENTE. *Municípios que exercem Gestão Ambiental Municipal Plena*. Disponível em: <http://www.sema.pa.gov.br/pdf/municipios_que_exercem_gam.pdf>. Acesso em: 24 jun. 2013.

SEN, A. *Desenvolvimento como liberdade*. São Paulo: Companhia das Letras, 2005.

TUPIASSU, L. V. da C. *Tributação Ambiental*. Rio de Janeiro: Renovar, 2006.

TUPIASSU-MERLIN, L., HABER, L. M. Quota-parte do ICMS e Desenvolvimento Sustentável: A nova Lei do ICMS Ecológico no Estado do Pará. In: DIAS, J. C.; GOMES, M. A. de M. *Direito e Desenvolvimento*. São Paulo: Método, 2014 p. 295-312.

Artigo recebido em: 15/08/2015.

Artigo aceito em: 26/10/2015.