

ICMS ECOLÓGICO SOB A ÓTICA DA ECONOMIA ECOLÓGICA: uma análise a partir do pagamento por serviços ambientais (PSA) na Amazônia¹ *ECOLOGICAL VAT UNDER ECOLOGICAL ECONOMY APPROACH: an analysis from the payment for environmental services in Amazonia*

*Ynis Cristine de Santana Lino Ferreira**

*Mário Vasconcellos Sobrinho***

RESUMO

Este artigo tem por objetivo discutir a implantação do ICMS Ecológico como suporte ao Pagamento por Serviços Ambientais (PSA) na Amazônia. Em particular, analisa-se como a arrecadação de ICMS pode contribuir para a manutenção de Unidades de Conservação (UC), com foco em seis municípios do Pará: Belém, Parauapebas, Marabá, Barcarena, Tucuruí e Ananindeua. O artigo mostra que existem pelo menos quatro perspectivas teóricas para definir o significado de ICMS Ecológico, optando-se pela que o interpreta como um subsídio. Por meio de pesquisa documental, a análise dos dados expõe que aproximadamente 40% do território paraense é constituído de unidades de conservação. Desde a promulgação da Constituição Estadual, é assegurado, para municípios que abriguem unidades de conservação em seus territórios, tratamento especial quanto ao crédito de ICMS, sendo aprovada em 2012, a regulamentação para este tratamento especial. O artigo argumenta que há a possibilidade de que parte do ICMS Ecológico seja repassada às comunidades locais para a conservação ambiental, produzindo, assim, um benefício público. O artigo enfatiza que a conservação pode ser ainda mais potencializada se os interesses das comunidades locais forem considerados aliados no processo de gestão.

Palavras-chave: ICMS Ecológico. Unidades de Conservação. Pagamento por Serviços Ambientais. Comunidades Locais.

ABSTRACT

This paper aims to debate the ICMS Ecológico - ICMS-E (Ecological VAT) implementation as a form to support environmental services in the Amazon. Particularly, it analyses how the ICM-E may contribute to maintain Environmental Conservation Unity. It focuses on six municipalities of Pará: Belém, Parauapebas, Marabá, Barcarena, Tucuruí e Ananindeua. The paper shows existence of four theoretical perspectives to define the meaning of ICMS-E and the paper chose the meaning of ICMS-E as a subsidy for environmental services. Since the Pará state Constitution the municipalities within Environmental Conservation Unity have special rights to deals with ICMS. It was regulated

Manuscript first received/Recebido em: 20/11/2012 / Manuscript accepted/Aprovado em: 16/01/2013

* Mestra em Gestão dos Recursos Naturais e Desenvolvimento Local na Amazônia pela Universidade Federal do Pará (UFPA). Professora do Curso de Ciências Contábeis e Gestão Ambiental da Faculdade Metropolitana da Amazônia (FAMAZ). yniscristine@yahoo.com.br

** Doutor em Estudos do Desenvolvimento pela Swansea University. Coordenador e Professor do Programa de Pós-Graduação de Gestão dos Recursos Naturais e Desenvolvimento Local na Amazônia (PPGEDAM) do Núcleo de Meio Ambiente da UFPA. Professor do Programa de Mestrado de Administração da Universidade da Amazônia (UNAMA). mariovasc@ufpa.br

¹ Uma versão preliminar desse artigo foi publicada nos anais do XXXIV Encontro Nacional da Associação Nacional de Pós-Graduação em Administração em 2010.

in 2012. The paper shows there are possibilities to transfer part of the ICMS-E to local communities to environmental services and thus contribute to produce public benefits. The paper stresses that environmental conservation may be better achieved if local community's desires were considered and linked to management process.

Keywords: *Ecological VAT. Conservation Unity. Payment for Environmental Services. Local Communities.*

1 INTRODUÇÃO

Este artigo tem por objetivo discutir a implantação do ICMS Ecológico (ICMS-E) como suporte ao Pagamento por Serviços Ambientais (PSA) na Amazônia. Em particular, o artigo analisa como a arrecadação obtida pelo Estado pode contribuir para melhoria da qualidade ambiental nos municípios amazônicos. O artigo possui como foco de análise seis municípios amazônicos do Estado do Pará.

A proteção ao meio ambiente no Brasil é prevista pelo artigo 225 da Constituição Federal, ao estabelecer que “todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado” (BRASIL, 1988). Segundo o artigo constitucional, a competência material comum à proteção do meio ambiente é da União, Estados, Distrito Federal e Municípios.

Assim, os municípios possuem competência legislativa e administrativa para atuar em atividades relacionadas ao meio ambiente. Todavia, na maioria das vezes, para consolidá-las, carecem de infraestrutura administrativa, legal e financeira. Por isso, para os municípios desenvolverem uma política ambiental adequada, é necessário que recursos financeiros sejam alocados em lei orçamentária.

A Constituição Brasileira, no capítulo em que trata do meio ambiente, enfatiza a necessidade de defesa e preservação ambiental, prevendo mecanismos para que isso ocorra. Como resultado de debates acerca desses mecanismos, surgiu a Lei n.º 9.985, de 18 de julho de 2000, que instituiu o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza (SNUC), regulamentando a criação e a utilização de áreas protegidas destinadas à preservação dos ecossistemas naturais. Essa Lei valoriza as características culturais das populações residentes nas unidades de uso sustentável, o que contribui para o sucesso de sua gestão. Segundo Brito & Drummond (2007), a gestão das unidades de conservação (UC) deve seguir as regras gerais da administração pública, mas possui especificidades quanto ao seu gerenciamento, com a participação das comunidades locais.

Nesse sentido, já há algum tempo, estudam-se, dentro do poder legislativo de vários estados, instrumentos para incentivar a preservação das áreas protegidas (AP) por parte dos municípios, já que estes podem ser importantes aliados no gerenciamento de tais áreas, além de poderem criar também áreas municipais de proteção ambiental. Entre os mais discutidos, encontra-se o ICMS-E, que já está implantado em 16 estados brasileiros. O ICMS-E é um instrumento econômico de política ambiental (subsídio), implantado na década de 1990, que consiste numa parcela resultante da redivisão da receita do Imposto Sobre Operações Relativas a Circulação de Mercadorias e sobre a Prestação de Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicações (ICMS), redistribuída aos municípios pelos estados, sob critério ambiental (NERY, 2006).

No Pará, Estado com legislação aprovada pela Lei n.º 7.638 de 12 de julho de 2012, é necessário que sejam realizadas pesquisas nessa área, uma vez que aproximadamente 40% do território paraense é constituído de UC Federais, Estaduais, Municipais ou ainda de Iniciativa Particular (SEMA, 2010).

Em vista ao exposto, tornam-se imperativos estudos voltados a essa temática para que seja possível inferir as perspectivas e impactos ocasionados pela implementação do ICMS-E, em particular no Estado do Pará, que contemplem a gestão pública e os atores envolvidos no processo.

Assim, diante desse cenário, questiona-se como se apresenta a distribuição do ICMS no Estado do Pará e quais as perspectivas de mudanças a partir da implementação desse subsídio.

Este artigo está estruturado em sete seções, incluindo esta introdução. A segunda seção apresenta os aspectos históricos do ICMS-E no Brasil e no Pará. Para tal, traça um breve panorama sobre o instrumento e a discussão dessa temática no Estado do Pará. A terceira seção discute as perspectivas

teóricas de análise, por meio da dinâmica de conceitos existentes na literatura acadêmica. Em seguida, na quarta seção, é apresentado o estado da arte e discutido o ICMS-E numa perspectiva de PSA. A quinta seção analisa as UC no Pará e aborda a relação entre estas e as cotas-parte atuais de ICMS no Estado. A sexta seção demonstra as perspectivas de utilização do subsídio para o financiamento de PSA no Pará, bem como vantagens, dificuldades e limitações. A última seção apresenta as perspectivas para a utilização do ICMS-E no Pará por meio do PSA.

2 ASPECTOS HISTÓRICOS DO ICMS-E NO BRASIL E PARÁ

A partir da década de 1980, houve um significativo avanço na legislação ambiental brasileira quanto à responsabilidade para com a defesa e preservação do meio ambiente. Esse avanço deu-se primeiramente, com a Lei nº 6.938/81, que dispôs sobre a Política Nacional do Meio Ambiente, com o objetivo de preservar a qualidade ambiental propícia à vida, visando assegurar condições ao desenvolvimento socioeconômico, aos interesses da segurança nacional e à proteção da dignidade da vida humana (BORDALO, 2007). Assim, essa Lei, além de estabelecer conceitos, princípios, objetivos, instrumentos e mecanismos de aplicação e de formulação, assumiu a função de garantir a descentralização da gestão ambiental, por meio do compartilhamento entre os Entes Federados (União, Estados e Municípios) (OLIVEIRA; ZANADIR JÚNIOR; SPENGLER, 2008).

Em um segundo momento, a Constituição Federal de 1988 estabelece a co-responsabilidade da sociedade e do Poder Público, em seus três níveis, para com a defesa e preservação do meio ambiente:

Art. 225. Todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações (BRASIL, 1988, não paginado).

Desse modo, o município é compreendido como um ente federativo, tendo autonomia política, administrativa e financeira, bem como suas competências legais ampliadas. Configurou-se, assim, a descentralização da gestão ambiental no Brasil (TONI; PACHECO, 2005; SILVA, 2007; OLIVEIRA; ZANADIR JÚNIOR; SPENGLER, 2008).

Em um terceiro momento, a Lei n.º 9.985, de 18 de julho de 2000, instituiu o SNUC, reclassificando as diversas categorias e regulamentando a criação e a utilização de áreas protegidas destinadas à preservação dos ecossistemas naturais. Além dessa reclassificação, inovou em outros aspectos, abordando a participação social na criação e gestão de UC, o tratamento de populações tradicionais que habitam as áreas de proteção, além da alocação de recursos financeiros (BRASIL, 2000).

Quanto à conservação e manutenção dessas áreas por parte dos municípios, estudos de Loureiro (2002), sobre o Estado do Paraná, mostram que a preservação de uma determinada área demanda alto custo de oportunidade. Ou seja, pelo menos sob o ponto de vista imediatista, os municípios acabam por abrir mão de atividades tradicionais geradoras de recursos devido ao impacto econômico gerado pela restrição ao uso do solo para atividades rentáveis.

Nesse sentido, foi adotado o ICMS-E no Paraná, em 1991, a partir da aliança do Poder Público Estadual e de municípios (LOUREIRO, 2002). Tal mecanismo, a princípio, surgira como um instrumento de compensação aos municípios que enfrentavam dificuldades em incentivar o crescimento econômico devido à existência de unidades de conservação.

Esse instrumento foi desenvolvido, em seguida, nos Estados do Acre, Amapá, Ceará, Mato Grosso, Mato Grosso do Sul, Minas Gerais, Pernambuco, Piauí Rio de Janeiro, Rio Grande do Sul, Rondônia, São Paulo, Tocantins e, recentemente, no Pará.

No Estado do Pará, desde a promulgação da Constituição Estadual em 1989, é assegurado, para municípios que abriguem UC em seus territórios, tratamento especial quanto ao crédito das parcelas de ICMS (PARÁ, 1989). Assim, existe a possibilidade legal para a adoção de critérios ambientais na distribuição do imposto pelo estado aos municípios. No entanto, a regulamentação do referido “tratamento especial” por meio de lei estadual só ocorreu em 2012, 23 anos depois da promulgação da Constituição Paraense.

Em 2000, foi apresentado um projeto de lei que propunha a implantação do ICMS-E no Estado do Pará, como tentativa de atribuir uma função social e ambiental à arrecadação tributária nos municípios (TUPIASSU, 2003). Contudo, segundo Loureiro (2008), o projeto não foi aprovado e uma nova discussão do tema no Estado estaria relacionada a novos critérios, dentre eles o desmatamento evitado.

Posteriormente, o Decreto 1.697/2009, regulamentou o Plano de Prevenção, Controle e Alternativas ao Desmatamento do Estado do Pará (PPCAD-PA), determinando, até dezembro de 2012, o prazo para implementação do ICMS-E no Estado, de modo transparente e com fiscalização do órgão estadual (PARÁ, 2009).

Porém, em março de 2011, o Pará inseriu o ICMS-E no Programa Municípios Verdes. A proposta entregue para apreciação dos deputados altera os critérios de cálculo para repasse da cota-parte de ICMS dos municípios, incluindo um critério ambiental para a distribuição dos recursos. O projeto prevê a aplicação da sucessiva, anual e progressiva. Em 2012, a previsão era de que o critério ecológico fosse de 2%, passando, em 2015, para 8% (PARÁ, 2012).

3 PERSPECTIVAS TEÓRICAS

Na literatura acadêmica, existem, pelo menos, quatro perspectivas de análise para definir o significado de ICMS-E. Neste artigo, optou-se por um enfoque relacionado à evolução do conceito desse critério em detrimento de uma perspectiva cronológica.

A primeira refere-se à perspectiva legalista. Nesta, o ICMS-E é utilizado como um critério de distribuição da cota-parte do ICMS a que os municípios têm direito, conforme estabelece o artigo 158, da Constituição Federal (LOUREIRO, 2002). Este direito se dá pela existência de mananciais de abastecimento, UC ou terras indígenas nos territórios municipais. Segundo Loureiro (2002), o ICMS-E foi originado pela reivindicação de prefeituras que sentiam fragilidades em suas economias pela restrição do uso do solo em seus territórios, em particular, os municípios que possuem mananciais de abastecimento ou UC. De fato, Neto (2000) chama atenção para a ocorrência de restrições no uso do solo dos municípios que possuem tais características; restrições essas que dificultam as possibilidades de desenvolvimento pela lógica convencional.

Embora não contradiga o viés legalista, a segunda perspectiva de análise entende o ICMS-E sob o ponto de vista da compensação ambiental. Nessa perspectiva, o ICMS-E nasceu sob a égide da compensação e evoluiu, transformando-se em um instrumento de conservação ambiental (LOUREIRO, 2002), contribuindo para a melhoria da conservação da biodiversidade.

Na terceira perspectiva de análise, o ICMS-E é interpretado como um subsídio (TUPIASSU, 2003; NERY, 2006). Este se apresenta como um forte instrumento econômico de incentivo fiscal. Tem como objetivo não somente alcançar a finalidade da preservação ambiental prevista na Constituição Brasileira, mas promover a justiça fiscal, isto é, influenciar nas ações voluntárias dos municípios na busca de melhorias da qualidade de vida das populações, por meio do aumento da receita (TUPIASSU, 2003).

Estudos recentes apontam para uma quarta perspectiva que considera o ICMS-E como PSA, no qual proprietários e gestores de áreas e recursos naturais seriam remunerados financeiramente pela conservação da biodiversidade. No Estado do Paraná, experimenta-se, ainda de forma embrionária, que parte do ICMS-E gerado pela criação voluntária de reservas privadas possa retornar aos seus proprietários como incentivo econômico direto (LEME NETO, 2008).

O ICMS-E possui duas funções principais: (i) compensatória, para compensar municípios que abrigam áreas protegidas em seus territórios, impedindo-os de desenvolver atividades produtivas tradicionais nessas áreas; e (ii) incentivadora; para estimular que os municípios adotem iniciativas de conservação ambiental e desenvolvimento sustentável (FREITAS apud NERY, 2006).

4 O ESTADO DA ARTE: PROPOSTA DE PAGAMENTO POR SERVIÇO AMBIENTAL (PSA)

Recentemente, o ICMS-E tem sido classificado como uma categoria de PSA (NETO, 2008). Assim, o ICMS-E está relacionado às condições e aos processos pelos quais os ecossistemas sustentam a vida humana (DALY apud WUNDER, 2008) de conservação da biodiversidade.

Os esquemas de PSA público se referem àqueles em que o Poder Público atua como comprador intermediário, ou seja, opera quando existe uma externalidade – benefício externo ao provedor de serviços ambientais. É imprescindível a existência de uma legislação adequada, que institua e regule a prática de pagamentos compensatórios, assim como recursos orçamentários para alocação visando esse fim (WUNDER, 2008).

Partindo desse pressuposto, Leme Neto (2008) apresenta o ICMS-E como um mecanismo de compensação ambiental aplicado à conservação da biodiversidade, a partir de uma recente experiência em PSA realizada no Estado do Paraná. Este Estado regulamentou o repasse direto de recursos oriundos do ICMS-E a que os municípios têm direito aos proprietários das Reservas Particulares do Patrimônio Natural (RPPN). Ou seja, por meio dessa ação, é proporcionado apoio à conservação de terras privadas, surgindo a possibilidade de que parte dos repasses gerados pela criação voluntária dessas reservas possa retornar para a gestão das próprias reservas.

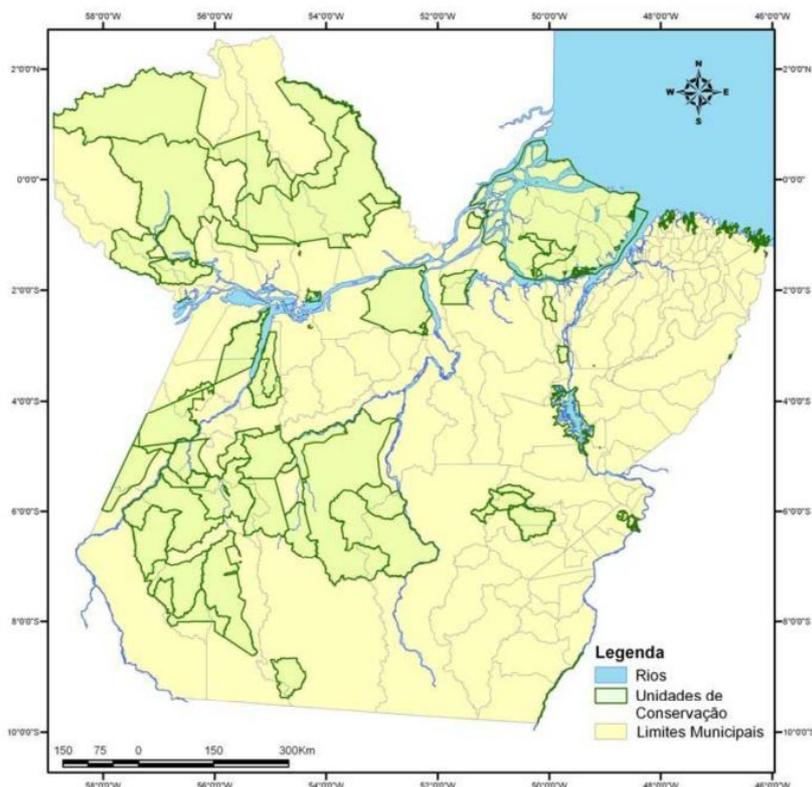
A partir daí, entende-se que o apoio ao proprietário particular na gestão da sua RPPN, constitui-se em benefício para o município. Isso por que, segundo Neto (2008), as normas paranaenses definem que os recursos obtidos pelos proprietários de RPPN, a partir do

ICMS-E, deverão ser integralmente aplicados na gestão da UC. Assim, na medida em que surge o apoio financeiro para o proprietário de reserva particular, melhora o desempenho da gestão da sua RPPN e, conseqüentemente, com o surgimento de novas RPPNs, melhor o desempenho financeiro do município, que obterá incremento na sua receita.

5 AS UNIDADES DE CONSERVAÇÃO NO ESTADO DO PARÁ

O território do Estado do Pará corresponde a uma superfície de 1.247.954,66 Km² (IBGE 2010) e está dividido em 144 municípios. Segundo a SEMA (2010), aproximadamente 40% desse território é constituído de UC Federais, Estaduais, Municipais ou, ainda, de Iniciativa Particular, somando uma superfície total de 413.854,63 Km² (Mapa 1).

Mapa 1 - Distribuição das UC nos municípios paraenses.



Fonte: Elaboração própria, a partir de SEMA (2010).

Observa-se, de acordo com a SEMA (2010), que, em sua maioria, as UC estão localizadas em três municípios: Itaituba, Altamira e Marabá, com 11, 9 e 7 unidades de conservação, respectivamente. A categoria predominante no Pará é a de uso sustentável, que possui o objetivo de compatibilizar a conservação da natureza com o uso sustentável dos seus recursos naturais (BRASIL, 2000).

Existem UC que abrangem os territórios de vários municípios ao mesmo tempo. Como exemplo disso, podemos citar a Área de Proteção Ambiental (APA) Marajó, que abrange os 16 municípios que compõe o arquipélago (Afuá, Chaves, Santa Cruz do Arari, Soure, Cachoeira do Arari, Salvaterra, Anajás, São Sebastião da Boa Vista, Muaná, Ponta de Pedras, Curalinho, Breves, Gurupá, Melgaço, Portel, Bagre).

5.1 AS COTAS-PARTE ATUAIS DE ICMS E AS UNIDADES DE CONSERVAÇÃO NO ESTADO DO PARÁ

A distribuição atual das cotas-parte de ICMS aos municípios paraenses obedece ao disposto no art. 158 da Constituição Federal e à Lei Estadual nº 5.645, de 11 de janeiro de 1991, alterada pela Lei Estadual 7.638, de 12 julho de 2012 (SEFA, 2010; PARÁ, 2012).

Segundo o art. 158 da Constituição Federal, 25% do produto do ICMS pertencem aos municípios, devendo serem a eles repassados conforme os seguintes critérios: (a) no mínimo 75%, na proporção do valor adicionado, nas operações relativas à circulação de mercadorias e prestações de serviços realizadas em seus territórios; (b) até 25%, de acordo com o que dispuser em Lei Estadual (BRASIL, 1988).

Segundo a Lei Complementar nº 63 de 11 de novembro de 1990, o valor adicionado é definido, para cada município, como o valor das mercadorias saídas, acrescido do valor das prestações de serviços, no seu território, deduzido o valor das mercadorias entradas em cada ano civil. Assim, de acordo com SEFA (2010), a cota-parte referente ao critério do valor adicionado é calculada com base na média geométrica dos índices de participação de cada município no valor adicionado do Estado, apurados nos dois anos civis anteriores à apuração.

No Estado do Pará, o segundo critério de cota-parte, disposto no art. 158 da Constituição, é regulamentado pela Lei Estadual nº 5.645, de 11 de janeiro de 1991, alterada, recentemente, pela Lei Estadual 7.638, de 12 julho de 2012 (Lei do ICMS-E). Segundo essas leis, o índice utilizado deve ser apurado levando em consideração variáveis, de forma sucessiva, de acordo com a tabela 1:

Tabela 1- Critérios de distribuição das cotas-parte de ICMS no Pará.

Critérios	2011	2012	2013	2014	2015
Valor Adicional Fiscal	75%	75%	75%	75%	75%
Proporção da população municipal	5%	5%	5%	5%	5%
Proporção da área municipal	5%	5%	5%	5%	5%
Igualitário	15%	13%	11%	9%	7%
Ambiental	0%	2%	4%	6%	8%
Total	100%	100%	100%	100%	100%

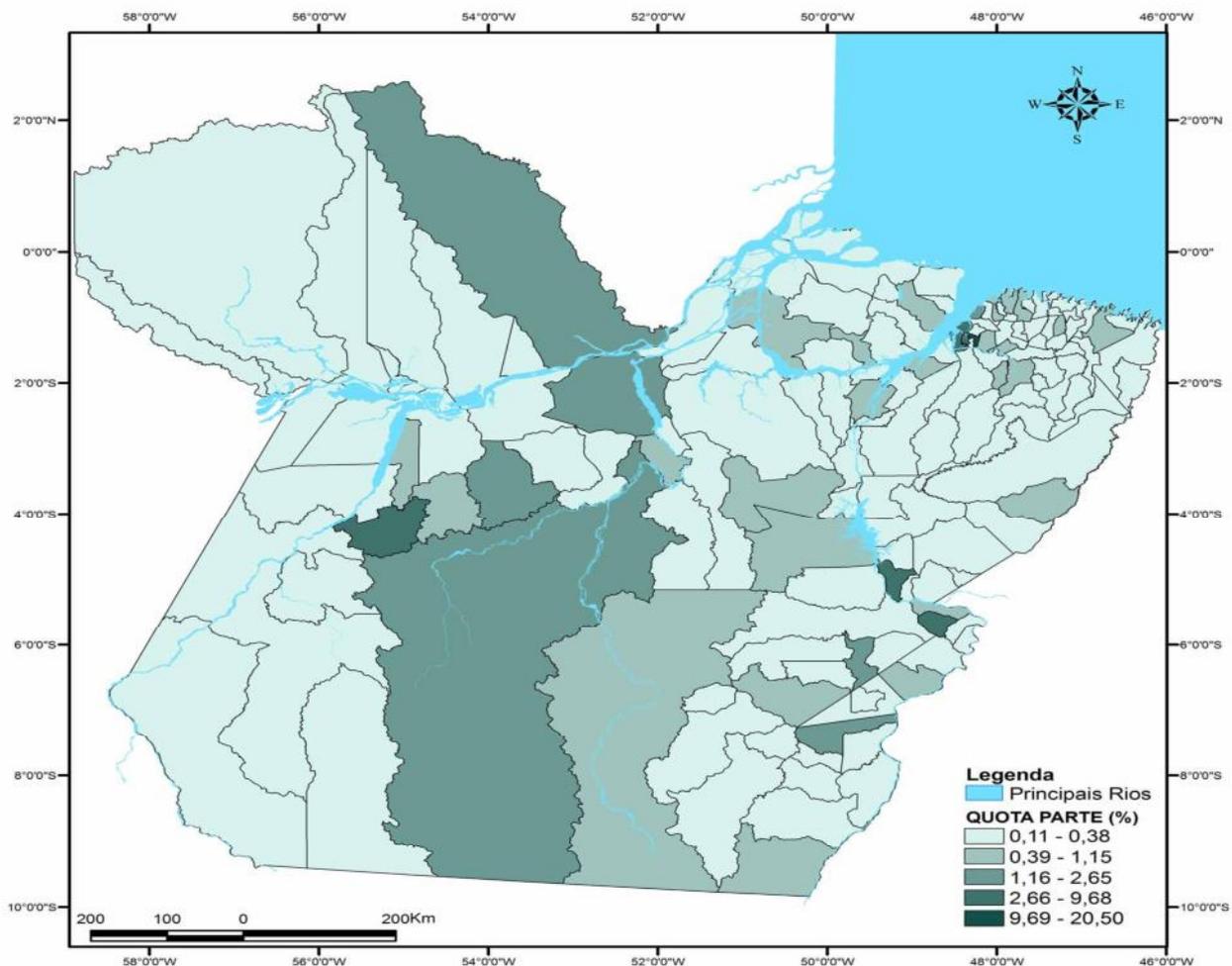
Fonte: Lei Estadual 7.638/2012.

A Lei Estadual 7.638, de 12 julho de 2012 (Lei do ICMS-E), beneficia, com o critério ambiental, os municípios que abriguem em seu território UC e outras áreas protegidas e participem de sua implementação e gestão. Consideram-se UC as Unidades de Proteção Integral e as Unidades de Uso Sustentável, previstas no SNUC, bem como as demais áreas protegidas, integrantes do Sistema Estadual de Biodiversidade e Áreas Protegidas, tais como as estradas cênicas, os rios cênicos, as reservas de recursos naturais, as áreas de populações tradicionais, as áreas e terras indígenas, as áreas de preservação permanente e de reserva legal.

Cabe, neste ponto ressaltar que serão considerados para a fixação dos índices percentuais a serem atribuídos a cada município, por meio do critério ambiental, a existência e o nível de qualidade ambiental e de conservação de cada área protegida e de seu entorno, existente no território municipal, bem como da participação e melhoria da qualidade de vida das populações tradicionais, pelo apoio prestado pelo município ao seu desenvolvimento sustentável.

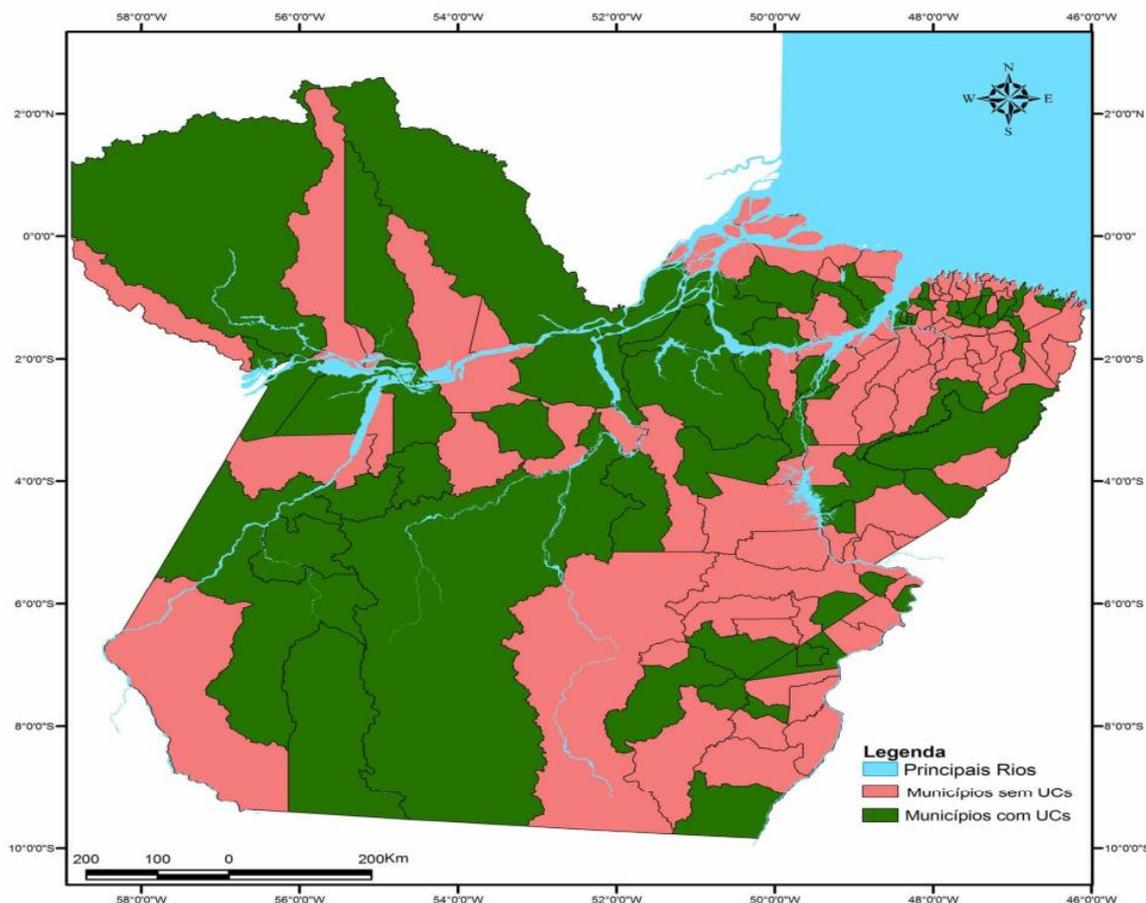
Porém, tendo como base as informações disponibilizadas no relatório Repasse de ICMS dos Municípios: Segundo Semestre de 2009 (SEFA, 2009), percebeu-se que existe uma concentração de aproximadamente 30% da cota-parte nos municípios de Belém e Parauapebas, estando os outros 70% distribuídos entre o restante dos municípios paraenses (Mapa 2), ou seja, 142 municípios. Essa lógica atual de distribuição reflete uma discrepância, na medida em que dois municípios são beneficiados com cotas-parte muito superiores em relação aos demais. Isso porque, como dito acima, o critério constitucional estabelece que, no repasse a que os municípios têm direito, no mínimo 75% se refere à proporção do valor adicionado nas operações relativas à circulação de mercadorias e prestações de serviços realizadas em seus territórios.

Mapa 2 - Distribuição das cotas-parte de ICMS no Pará no segundo semestre de 2009.



A partir da implantação do ICMS-E no Estado do Pará, espera-se que seja estabelecida uma nova lógica para definição do repasse da cota-parte de ICMS a que cada município tem direito. Desse modo, o critério ambiental estará inserido no segundo critério apontado no art. 158 da Constituição Federal. Estarão inseridos nesse contexto 59 municípios que possuem UC, correspondendo à cerca de 40% do número total de municípios paraenses (Mapa 2).

Mapa 3 - Municípios paraenses que possuem UC.



Fonte: Elaboração própria, a partir de SEMA (2010).

Os seis municípios que arrecadaram mais ICMS no segundo semestre do exercício de 2009 foram Belém, Parauapebas, Marabá, Barcarena, Tucuruí e Ananindeua (Tabela 2). Esses municípios são os que possuem maior desenvolvimento econômico; isso porque o valor adicionado é o maior critério para distribuição de ICMS aos municípios (75%). Contudo, esses municípios possuem UC em seus territórios (Mapa 3). Sendo assim, além de se beneficiarem do critério do valor adicionado, serão, também, beneficiados pelo critério ambiental do ICMS-E.

Tabela 2 - Municípios com maior arrecadação de ICMS no segundo semestre de 2009.

Município	Total de ICMS (R\$)	Cota -Parte (%)
Belém	102.061.830,12	20,5
Parauapebas	48.193.098,32	9,68
Marabá	32.012.564,28	6,43
Barcarena	31.265.770,40	6,28
Tucuruí	25.839.068,21	5,19
Ananindeua	22.503.388,88	4,52

Fonte: SEFA (2009).

Em vista do exposto, tecem-se duas ressalvas relacionadas às funções compensatória e incentivadora do ICMS-E, quando estas são confrontadas com as especificidades apresentadas pelos municípios paraenses.

A primeira ressalva se refere ao fato de que o ICMS-E possui a função de compensar municípios que abrigam áreas protegidas em seus territórios, impedindo-os de desenvolver atividades produtivas tradicionais nessas áreas (FREITAS apud NERY, 2006). Os dados acima (Tabela 2) demonstram que os municípios que mais arrecadam ICMS, ou seja, os que possuem maior proporção do valor adicionado, também possuem UC em seus territórios (Mapa 3). Portanto, para esses municípios, não

há relação proporcional entre a existência de UC e o índice de valor adicionado. Assim, o critério ambiental compensará os municípios impedidos de se desenvolver nos moldes tradicionais e que possuem um baixo índice de cota-parte (Mapa 2), mas, por outro lado, incrementará a receita de municípios desenvolvidos economicamente e que possuem UC (Tabela 1).

A segunda ressalva se refere à função incentivadora, em que o ICMS-E é apontado com a função de estimular os municípios a adotarem iniciativas de conservação ambiental e desenvolvimento sustentável, incluindo a criação de novas UC. Porém, aproximadamente 40% do território paraense já é constituído de UC. Assim, no Pará, a reflexão está relacionada não somente ao aumento do número dessas áreas e extensão dessas áreas, mas também referente à qualidade da gestão das já existentes.

Portanto, é necessário que se observe os resultados de estudos apontados por Tupiassu (2003), nos quais a função compensatória do ICMS-E pode ser substituída por uma consequência incrementadora, observado o crescente número de municípios que passam a adotar políticas ambientais visando ao aumento de arrecadação da receita. Desse modo, é imprescindível que os critérios de estabelecimento de cotas-parte de repasse do ICMS-E para o estado levem em consideração as UC, aspectos econômicos e sociais.

6 PERSPECTIVAS DE UTILIZAÇÃO DO ICMS ECOLÓGICO PARA PSA NO ESTADO DO PARÁ

Ao analisar a experiência pioneira de PSA regulamentada no Estado do Paraná, estudada por Neto (2008), é possível inferir duas vantagens em relação às perspectivas para o Estado do Pará.

A primeira diz respeito ao fato de que as UC de uso sustentável, onde residem comunidades, são mais frequentes. Assim, os recursos advindos do ICMS-E contribuiriam para a melhoria da qualidade de vida das populações residentes nas UC, colaborando para a adoção de um processo de gestão que inclua esses atores sociais.

A segunda diz respeito ao fato de que, conforme Neto (2008), a conservação e o bom manejo possuem custos, sendo que o indivíduo que maneja os recursos naturais no sentido de proteger a biodiversidade produz um benefício público. Assim, constitui-se o ICMS-E em um instrumento de incentivo econômico direto às comunidades, baseado na conservação da biodiversidade.

Portanto, tendo em vista a possibilidade de repasse de parte dos recursos do ICMS-E para os proprietários de RPPN no Paraná, abre-se um precedente para a reflexão da possibilidade de utilização desse mecanismo no Pará como instrumento econômico de financiamento de PSA.

É reconhecido que essa possibilidade tem suas limitações e dificuldades. Como limitação, tem-se que a utilização do ICMS-E como instrumento de financiamento de PSA no Pará, por si só, não se constitui em solução para conservação da biodiversidade. Isso porque uma das formas de avançar nesse sentido se encontra em um Estado mais responsável, efetivo e com mais capacidade de resposta, oferecendo os serviços públicos necessários (GAVENTA, 2003). Portanto, existe a necessidade de que o poder público proporcione políticas públicas que culminem em conservação.

Uma dificuldade que se impõe para o repasse direto dos recursos do ICMS-E é a adaptação das comunidades locais no Pará ao modelo de organização exigido a partir do PSA. Isso porque, no Paraná, o referido repasse aos proprietários de RPPN é realizado a partir da observância dos seguintes critérios: (a) organização de associações; (b) existência da lei do ICMS-E; (c) existência de lei estadual regulamentando convênio entre o município e a associação de proprietários de RPPN; (d) conferência do valor do ICMS-E gerado pela RPPN, por meio de extrato do órgão ambiental, (e) implementação da Comissão Paritária para fiscalização das verbas decorrentes do ICMS-E; (f) elaboração de um projeto de aplicação e gestão das verbas destinadas as RPPNs; (g) aprovação do projeto pela Comissão Paritária; e (h) assinatura do Termo de Repasse (CEGANA apud LEME NETO, 2008). Assim, deve existir um aparato organizacional das instituições de governo envolvidas, bem como organização dos proprietários no tocante à observação dos critérios estabelecidos.

Portanto, no estado do Pará, para adoção do ICMS-E como instrumento de financiamento de PSA, impõem-se desafios, como organização e estruturação das instituições envolvidas no processo, bem como das comunidades.

7 CONCLUSÕES

Com base no que foi estudado, é importante considerar que a implementação do ICMS-E no Estado do Pará se coloca como uma questão imprescindível para vários municípios, levando em consideração a problemática ambiental. Esse subsídio pode contribuir diretamente para a melhoria da qualidade ambiental, desde que as prefeituras atuem visando direcionar parte desses recursos ao meio ambiente, sem perder de vista a necessidade de se ter um mecanismo que garanta a melhoria das condições ambientais dos territórios municipais, que, é neste estudo, apontado como sendo o PSA.

Partindo desse pressuposto, há a possibilidade de que parte do ICMS-E arrecadado pelos municípios seja repassada às comunidades locais, desde que estas estejam organizadas. Isso porque, ao mesmo tempo em que utilizam os recursos naturais ali presentes, podem contribuir para a conservação e bom manejo, o que incorre em custos. Ao proteger a biodiversidade, esses atores produzem um benefício público. Assim, a conservação poderá ser potencializada se os interesses das comunidades locais forem considerados aliados no processo de gestão, por meio do PSA.

Para que isso seja possível, é necessário que o planejamento dos recursos a serem aplicados na conservação inclua a participação dos atores sociais nesse processo, pois não só os valores físicos e biológicos devem ser preservados, mas também a qualidade de vida dessas populações e os valores culturais que, ao longo da história, foram inseridos nas áreas de proteção ambiental.

REFERÊNCIAS

BORDALO, Carlos Alexandre Leão. Gestão Ambiental No Estado do Pará. In: ROHA, Gilberto de Miranda (Org.). **Gestão Ambiental: desafios e experiências municipais no estado do Pará**. Belém: NUMA/UFPA, EDUFPA, 2007. p. 117-126.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da Republica Federativa do Brasil**. Disponível em: <www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm> . Acesso em: 12 out. 2009.

BRASIL. Lei Nº 9.985, de 18 de Julho de 2000. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L9985.htm>. Acesso em: 15 ago 2009.

BRITO, Dagunete Chaves e DRUMMOND, José. O Planejamento e o zoneamento participativos: Novos instrumentos de gestão para as unidades de conservação do Brasil (o caso da área de proteção ambiental do Rio Curiaú – Amapá). **RGSA – Revista de Gestão Social e Ambiental.**, v. 1, p. 112-131. set./dez. 2007.

LOUREIRO, Wilson. **Contribuição do ICMS ecológico na conservação da biodiversidade no estado do Paraná**. 2002. 206 f. Tese (Doutorado na área de concentração em Economia e Política Florestal) – Universidade Federal do Paraná, Curitiba. Disponível em: <http://www.floresta.ufpr.br/pos-graduacao/seminarios/wilson/contribuicao_do_icms.pdf>. Acesso em: 16 ago. 2009.

_____. Reflexões ICMS Ecológico: a oportunidade do financiamento da gestão ambiental municipal no Brasil. In: LEME, Fernando C. P. Tatagiba; LEME NETO, Taciana. **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. p. 81-88.

NERY, Marden Arbués. **ICMS Ecológico: análise do desenho brasileiro de um subsídio ambiental**. 2006. 98 f. Dissertação (Mestrado em Economia) – Centro de Estudos em Economia, Meio Ambiente e Agricultura, Universidade de Brasília, Brasília, 2006.

OLIVEIRA, Lucia Regina Moreira de Oliveira; ZANADIR JÚNIOR, Volney; SPENGLER, Eugênio. **Gestão Ambiental Compartilhada: Licenciamento Ambiental de Empreendimentos e Atividades com Características de Impacto Local e os Critérios para os Municípios exercerem a Gestão Ambiental**.

In: LEME, Fernando C. P. Tatagiba; LEME NETO, Taciana. **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. p. 22-31.

PARÁ. Constituição (1989). **Constituição do Estado do Pará.** Disponível em: <http://www.pa.gov.br/downloads/Constituicao_do_Para_-_ate_a_EC_43.pdf> . Acesso em: 12 fev. 2010.

PARÁ. Decreto n.º 1.697, de 5 de junho de 2009. **Diário Oficial do Estado do Pará.** Belém, PA, 8 jun. 2009. Disponível em: <http://www.ioepa.com.br/site/diario_online.asp> . Acesso em: 12 fev. 2010.

PARÁ. **Mais de 70 municípios do Pará já aderiram ao Municípios Verdes**”. Belém: SEDIP, 2012. Disponível em: <<http://municipiosverdes.com.br/?p=136>>.

SECRETARIA DE ESTADO DE MEIO AMBIENTE. **Unidades de Conservação Federais, Estaduais e Municipais do Estado do Pará.** Belém: SEMA, 2010. Disponível em: < <http://www.sectam.pa.gov.br/interna.php?idconteudocoluna=4625>> . Acesso em: 20 jan. 2010.

SECRETARIA DE ESTADO DA FAZENDA. **Manual da Cota-parte dos Municípios: ICMS.** Belém: SEFA, 2010. Disponível em: < http://www.sefa.pa.gov.br/site/inf_fazendarias/repass/cotaparte.htm#p15>. Acesso em: 20 jan. 2010.

SECRETARIA DE ESTADO DA FAZENDA. **Repass de ICMS dos Municípios:** segundo semestre de 2009. Belém: SEFA, 2009. Disponível em: <<http://www.sefa.pa.gov.br/>>. Acesso em: 20 jan. 2010.

SILVA, João Marcio Palheta da. Perfil dos Municípios Paraenses. In: ROHA, Gilberto de Miranda (Org.). **Gestão ambiental:** desafios e experiências municipais no estado do Pará. Belém: NUMA/UFPA, EDUFPA, 2007. p. 41-51.

TONI, Fabiano; PACHECO, Pablo. **Gestão ambiental descentralizada:** um estudo comparativo de três municípios da Amazônia brasileira. Brasília: Ministério do Meio Ambiente, 2005. 75p.

TUPIASSU, Lise Vieira da Costa. **Tributação ambiental:** utilização de instrumentos econômicos e fiscais na implementação do direito ao meio ambiente saudável. 2003. 294 f. Dissertação (Mestrado em Ciências Jurídicas) - Centro de Ciências Jurídicas, Universidade Federal do Pará, Belém: 2003.

VEIGA NETO, Fernando Cesar da. **Análise de incentivos econômicos nas políticas públicas para o meio ambiente:** o caso do “ICMS Ecológico” em Minas Gerais. 2000. 161 f. Dissertação (Mestrado em Desenvolvimento, Agricultura e Sociedade) – Instituto de Ciências Humanas e Sociais, Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2000.

_____. **A construção dos mercados de serviços ambientais e suas implicações para o desenvolvimento sustentável no Brasil.** 2008. 286 f. Tese (Doutorado em Desenvolvimento, Agricultura e Sociedade) – Instituto de Ciências Humanas e Sociais, Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2008.

WUNDER, Sven et al. Perfil. **Pagamentos por serviços ambientais:** perspectivas para Amazônia Legal. Brasília: Ministério do Meio Ambiente, 2008. 131 p.