

## LIMITES E POTENCIALIDADES DO ICMS VERDE COMO MECANISMO DE TRANSFERÊNCIA FISCAL PARA GESTÃO DE BASE COMUM DE RECURSOS

LIMITS AND POTENTIAL OF THE GREEN ICMS AS A FISCAL TRANSFER MECHANISM FOR COMMON RESOURCE MANAGEMENT

**JOSUÉ DE LIMA CARVALHO**

*Universidade Federal Rural da Amazônia*

**SALENE PINHO CORDEIRO**

*Universidade Federal Rural da Amazônia*

**ARIANE LIMA BATISTA**

*Universidade Federal Rural da Amazônia*

**YNIS CRISTINE DE SANTANA M. L. FERREIRA**

*Universidade Federal Rural da Amazônia*

**TICIANE LIMA DOS SANTOS**

*Universidade Federal Rural da Amazônia*

Recebido em 12/10/18

Avaliado pelo sistema *double blind review* e solicitado revisões em 26/10/18

Aceito para publicação pelo Editor Chefe Dr. Leonardo José Seixas Pinto em 08/11/18 e publicado em 28/12/18

### RESUMO

O presente artigo busca entender quais os limites e potencialidades do ICMS Verde na receita pública dos Municípios do Estado do Pará. As Unidades de Conservação, consideradas nessa pesquisa como base comum de recurso são abundantes no Estado do Pará e estão presentes em cerca de 60% dos municípios. Nesse contexto o ICMS Verde assume o pressuposto de ser um incentivo fiscal para a preservação ambiental. Utilizou-se a pesquisa documental e dados secundários retirada de sites oficiais. Adicionalmente, utilizou-se uma abordagem quantitativa com a utilização do coeficiente de correlação de *Pearson* efetuado no software SPSS. As variáveis utilizadas foram: a) Cota-parte de repasse de ICMS-V cuja fonte foi o site do Programa Municípios Verdes, b) Incremento de Queimadas cuja fonte foi o Projeto Prodes/INPE, c) Áreas Protegidas, d) Unidades de Conservação e e) Terras indígenas, as últimas cujas fontes foram o Zoneamento Ecológico-Econômico do Estado do Pará. Os resultados observados para a correlação das variáveis selecionadas confirmam a associação que é pressuposta entre o valor do ICMS-V repassado aos municípios e seus respectivos desempenhos na questão da preservação de suas áreas protegidas, posto que os valores apresentados para o ICMS-V para o exercício de 2014 estão fortemente correlacionados de modo positivo com o incremento de áreas queimadas nos anos de 2013 (0,996) e de 2014 (0,992). Tal entendimento é ainda mais reforçado quando se observa a completa desassociação expressada nas baixas correlações dos valores totais de ICMS-V repassados com as quantidades de queimadas.

**Palavras-chave:** ICMS Verde; Unidade de conservação; Áreas de preservação.

### ABSTRACT

The present study seeks to understand the limits and potentialities of the Green ICMS in the public revenue of the Municipalities of the State of Pará. The Conservation Units considered in this research as a common resource base are abundant in the State of Pará and are present in about 60% of municipalities. In this context the Green ICMS assumes the assumption of being a fiscal incentive for environmental preservation. We used documentary research and secondary data taken from official websites. In addition, a quantitative approach was used with the use of the

Pearson correlation coefficient carried out in the SPSS software. The variables used were: a) ICMS-V pass-through quota whose source was the site of the Green Municipalities Program, b) Increase of Burnings whose source was the Prodes / INPE Project, c) Protected Areas, d) Conservation Units. The observed results for the correlation of the selected variables confirm the association that is presupposed between the value of the ICMS-V passed on to the municipalities and their respective performances in the State of Pará. conservation of its protected areas, since the values presented for ICMS-V for fiscal year 2014 are strongly positively correlated with the increase of areas burned in 2013 (0.996) and 2014 (0.992) years. This understanding is further reinforced when we observe the complete disassociation expressed in the low correlations of total values of ICMS-V passed on with the amount of fires.

**Keywords:** Tax Green; Conservation unit; Areas of preservation.

## 1. INTRODUÇÃO

O ICMS Verde (ICMS-V) é um instrumento de política ambiental de cunho regulador, que introduz um critério ambiental para distribuição da receita de Imposto sobre Operações relativas à Circulação de Mercadorias e sobre Prestações de Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação (ICMS) a que os municípios têm direito. No decorrer de 15 anos de existência, sua abordagem vai da busca de alternativas para o financiamento público em municípios cujas restrições ao uso do solo impedem que sejam desenvolvidas atividades econômicas clássicas a um instrumento de incentivo da preservação e ainda, a uma abordagem de que possa servir de remuneração pelos serviços ambientais.

No Pará, a construção institucional ICMS-V interfere além da distribuição de receita pública advinda do ICMS, na dinâmica do controle de desmatamento, na regularização ambiental das propriedades e posses rurais por meio do Cadastro Ambiental Rural (CAR), até na configuração da institucionalização e gestão de áreas protegidas pelos municípios. Todas essas instâncias provocam limitações, contribuições e implicações para o desencadeamento do desenvolvimento dos municípios paraenses.

Enquanto países do mundo inteiro estão buscando melhorias para o manejo florestal, as florestas abundantes na Amazônia Paraense, região a qual se delimita este estudo, vêm cada vez mais sendo colocadas sob proteção. Essa proteção tem sido feita através de legislação e inclui a medição e monitoramento dos recursos florestais e um maior envolvimento das comunidades locais no planejamento e nas políticas de desenvolvimento (FAO, 2015). Quanto ao uso dessas áreas, cabe destacar que, no mundo inteiro, mesmo que a maioria das florestas permaneça propriedade pública, a apropriação por indivíduos e comunidades aumentou, salientando-se a importância de práticas sustentáveis de manejo florestal (FAO, 2015). No entanto, as florestas de propriedade privada e de outras formas de propriedade estão aumentando, e o poder público muitas vezes reserva áreas para uso por comunidades (AGRAWAL, 2007).

As florestas se enquadram no conceito de base comum de recurso “*Common Pool Resources (CPR)*”. Isso porque estes possuem duas características (McKean; Ostrom, 2011): primeiro, há dificuldade para o desenvolvimento de instrumentos de exclusão dos potenciais beneficiários, demandando custos para as soluções dessas dificuldades, implicando em possibilidade de uso predatório, caso não haja incentivo para a preservação e manejo; segundo, unidades de recursos exploradas por um indivíduo não estarão mais disponíveis para outros, ou seja, são subtraíveis ou concorrentes no consumo, e, assim, exauridos.

Em âmbito brasileiro, há o modelo de base comum de recursos concebido como Unidade de Conservação (UC), ou seja, um espaço territorial com seus recursos ambientais, incluindo as águas jurisdicionais, com características naturais relevantes (BRASIL, 2000). É regulamentado pelo Sistema Nacional de Unidades de Conservação (SNUC), considerado como “bem de uso comum” (BRASIL, 1988), de livre acesso (OSTROM, 1990; HARDIN, 1968) e no caso das Reservas

Extrativistas (RESEX) e das Reservas de Desenvolvimento Sustentável propriedade comunal pela existência de comunidades (FEARNSIDE apud DIEGUES, 2001) tendendo a ser sobre exploradas. Assim, assume-se a hipótese de que o ICMS-E, entendido como um mecanismo de transferência fiscal ecológica que é implementado objetivando reduzir a perda de biodiversidade (FÉRES; MARCHAND; SAUQUET, 2014).

Dessa forma, essa pesquisa busca responder a seguinte pergunta: **Quais os limites e potencialidades do ICMS-V na receita pública dos Municípios do Estado do Pará?**

No Pará ICMS-V foi instituído em 2012 e regulamentado em 2013. O funcionamento efetivo só se deu em janeiro de 2014, quando foram distribuídos os valores relativos ao ICMS-V por meio de cotas-parte de ICMS estabelecidas no exercício financeiro de 2013. Entende-se que é demasiadamente cedo para analisar os resultados de tal política. Porém, a resposta para a problemática levantada possui o objetivo de subsidiar a problematização que culminará em pesquisas futuras. Este artigo está estruturado em cinco seções incluindo esta introdução. A segunda seção aborda a Gestão de base comum de recursos. A terceira seção apresenta discussões sobre ICMS Ecológico em âmbito nacional, e o ICMS-V contexto paraense, apresentando resultados preliminares da implantação deste no Pará. A quarta seção busca realizar uma reflexão crítica sobre a aplicação e limites do ICMS-V no Pará.

## 2. GESTÃO DE BASE COMUM DE RECURSOS

Recursos comuns ou base comum de recursos podem ser considerados como um sistema de recursos onde o potencial excludente de apropriação ou a limitação de direitos de apropriação de usuários existentes não é simples, porém não necessariamente impossível e o rendimento do sistema de recurso é subtraível (OSTROM; GARDNER; WALKER 1994). Ou seja, possuem duas características: “dificuldade de desenvolvimento de instrumentos de exclusão dos potenciais beneficiários” onde “soluções para essas dificuldades geram custos, o que abre possibilidades para o uso predatório” (MCKEAN; OSTROM, 2011) e “as unidades de recursos explorados por um indivíduo deixa de estar disponíveis para outros – como bens privados, são subtraíveis ou concorrentes no consumo e, portanto, podem ser exauridos” (MCKEAN; OSTROM, 2011). Assim, essa classe de recursos apresenta as características de exclusão difícil e o uso conjunto envolve alta subtração, conforme a Figura 1.

	<b><i>SUBTRAÇÃO</i></b>		
<b><i>EXCLUSÃO</i></b>	<b><u>Difícil</u></b>	<b><u>Baixa</u></b> <i>Recursos Públicos</i>	<b><u>Alta</u></b> Recursos comuns
	<b><u>Fácil</u></b>	Recursos Tributáveis	Recursos Privados

**Figura 1:** Classificação geral dos bens

**Fonte:** Adaptado de (OSTROM, GARDNER; WALKER, 1994)

Segundo Ostrom, Gardner e Walker (1994), cada um dos bens caracterizados na Figura 1 são diferentes, não obstante, existe uma variedade substancial presente dentro de cada tipo caracterizado. Os bens privados são caracterizados pela relativa facilidade de exclusão em um sentido econômico e jurídico e a subtrabilidade alta, sendo matérias-primas e melhor analisadas usando a teoria econômica neoclássica dos mercados. Os bens públicos são o oposto de bens privados em relação a ambos os atributos, ou seja, é difícil impedir o acesso e apresentam baixa subtrabilidade. Os bens tributáveis possuem uma relativa facilidade de exclusão e como os bens públicos a relativa falta de subtração. Já os recursos comuns possuem alta subtrabilidade de unidades de recurso e com bens públicos, é difícil a exclusão de usuários interessados em seu uso.

Base Comum de recursos “se referem a uma classe de recursos para qual a subtração é difícil e o uso conjunto envolve subtração; incluem peixes, vida selvagem, águas superficiais e subterrâneas, pastagens e florestas”. Existem quatro categorias no âmbito das quais os podem ser manejados: (FEENY ET AL, 2011, p. 19).

- Livre acesso: ausência de direitos de propriedade bem definidos, não sendo regulamentado o acesso aos recursos por ser livre e aberto para qualquer pessoa, a exemplo da atmosfera global.

- Propriedade privada: os direitos são geralmente reconhecidos e impostos pelo Estado e geralmente exclusivos e transferíveis. São delegados a indivíduos ou a grupos de indivíduos [organizações] os direitos de regulação e exploração dos recursos.

- Propriedade Comunal: “os recursos são manejados por uma comunidade identificável de usuários interdependentes que excluem a ação de indivíduos externos ao mesmo tempo em que regulam o uso dos recursos”.

- Propriedade Estatal: os direitos de acesso aos recursos e nível e natureza de exploração são regulamentados exclusivamente pelo governo.

Por fim, as UC regulamentadas pelo SNUC são consideradas como “bem de uso comum” (BRASIL, 1988) e se caracterizam por serem de livre acesso e de propriedade comum (OSTROM, 1990), tendendo a ser sobre exploradas.

### 3. UNIDADES DE CONSERVAÇÃO

A expressão áreas protegidas é utilizada internacionalmente como sinônimo da UC brasileira, significando “espaço territorial e seus recursos naturais (biodiversidade) nos quais recaem objetivos de conservação da natureza” (MACHADO; COSTA; VILANI, 2012).

No Brasil, as UC, integrantes do SNUC, se dividem em dois grupos: Proteção Integral (com o objetivo de preservar a natureza) e Uso Sustentável (com o objetivo de compatibilizar a conservação da natureza com o uso sustentável de parcela dos seus recursos naturais), conforme o Quadro 2:

**Quadro 2:** Grupos de Unidades de Conservação

GRUPO	OBJETIVO	CATEGORIA
Proteção Integral	Preservar a natureza, sendo admitido apenas o uso indireto dos seus recursos naturais.	Estação Ecológica, Reserva Biológica, Parque Nacional, Monumento Natural, Refúgio de Vida Silvestre.
Uso Sustentável	Compatibilizar a conservação da natureza com o uso sustentável de parcela dos seus recursos naturais.	Área de Proteção Ambiental (APA), Área de Relevante Interesse Ecológico, Floresta Nacional, Reserva Extrativista (RESEX), Reserva de Fauna, Reserva de Desenvolvimento Sustentável e Reserva Particular do Patrimônio Natural (RPPN).

Fonte: Brasil (2000)

Atualmente as populações tradicionais que vivem em RESEX e Reserva de Uso Sustentável, áreas de propriedade estatal, exploram os recursos naturais dessas áreas de maneira comunal, por meio da concessão de uso (BRASIL, 2000; DIEGUES, 2001). Nesse contexto, a legislação brasileira os obriga a constituir instituições coletivas para a exploração desses recursos e gestão desses recursos. Além disso, para explorá-los, as comunidades devem seguir regras e normas padronizadas a exemplo do Plano de Manejo e que em determinadas situações produz resultados ambíguos e não adequados à realidade local (SANTOS; BRANNSTROM, 2015).

Não obstante, a criação de uma UC deve ser precedida de estudos técnicos e de consulta pública com intuito de permitir a identificação da localização, da dimensão e dos limites mais adequados para a UC (BRASIL, 2000). Toda UC deve possuir um conselho gestor (espaço formal de consulta ou deliberação) com a finalidade de auxiliar o chefe da UC na gestão, integrando-a à população e, ao mesmo tempo, às ações realizadas no seu entorno (BRASIL, 2015). As RESEX devem possuir conselhos gestores deliberativos e as demais categorias de UC de caráter consultivo.

A participação nos conselhos consultivos acontece por meio de ações que se restringem à opinião, à consulta e ao aconselhamento, sem poder de decisão e deliberação (TEIXEIRA et al, 2010). Já a participação no conselho deliberativo se dá ao fazer parte do processo de gestão (TEIXEIRA et al, 2010), com ações de cogestão, de decisão, de gerência e de execução. Porém, o processo de cogestão, por meio do conselho gestor deliberativo, apresenta limites, pois a participação dos atores não é paritária, predominando atores públicos (MACHADO; COSTA E VILANI, 2012; TEIXEIRA et al, 2010).

#### 4. ICMS VERDE (ICMS-V)

O ICMS-V também conhecido como ICMS Ecológico ou Lei Hob Hood é considerado como uma transferência intergovernamental, ou seja, ocorre entre diferentes esferas de governo (do estado para o município). Nesse sentido, O Brasil, em nível internacional, possui um papel de destaque, pois atualmente somente o Brasil e Portugal (recentemente) instituíram transferências fiscais intergovernamentais para a conservação da biodiversidade. Destaque-se, porém, que em outros países (Suíça, Alemanha, Austrália, Indonésia), esses tipos de transferências têm sido propostos (FERES; MARCHAND; AUQUET, 2014).

O ICMS-V consiste na adoção de critérios ambientais na distribuição de ICMS pelos estados brasileiros aos municípios, de acordo com o disposto no art. 158 da Constituição Federal. Assim, o ICMS-V não se constitui na criação de um novo imposto, não havendo ônus financeiro para o estado ou aumento da carga tributária dos contribuintes, existindo 15 experiências de utilização do ICMS-E no Brasil.

O conceito de ICMS-V tem assumido diferentes conotações que, por sua vez, influenciam sua aplicabilidade nos estados que o assumem. Existe a conotação da compensação ambiental, onde o ICMS-V possui o objetivo de compensar municípios que possuem parcelas ou o todo de seus territórios ocupados por UC, mananciais de abastecimento de água e/ou terras indígenas, possuindo uma relação com o princípio do Protetor-Recebedor: “[...] possibilidade do agente público ou privado, que de alguma forma protege o bem ambiental em benefício da comunidade, receba uma compensação ou prêmio pela conservação ou proteção do bem ambiental” (SMITH apud MENDES, 2009). No âmbito da compensação ambiental destaca-se que o ICMS-E funciona sem qualquer financiamento externo, havendo um favorecimento para os municípios com recursos adicionais advindos do ICMS (FERNANDES et al, 2011). Porém, questiona-se sobre em que medida o ICMS-V efetivamente é uma compensação ambiental que contempla todos os municípios que possuem AP homogeneamente, contribuindo para o desencadeamento do desenvolvimento local a partir de aumento da receita de ICMS.

Grieg-Gran (2000) demonstra que o fator de conservação (porcentagem do total de UC no território do estado) aumenta à medida que as UC são criadas. Como o critério ambiental é calculado pela divisão do fator de conservação do município (porcentagem da UC no território do município) pelo fator de conservação do estado, um município pode criar uma nova UC, mas ainda apresentar diminuição no ICMS-E, pois muitos outros municípios também possuem e/ou estão criando UC.

Destaca-se também que os resultados apontados no estudo desenvolvido por Mendes (2009) a respeito do Amapá demonstram três pontos importantes: 1) em dez anos de existência, o ICMS-V não gerou nenhuma UC municipal. Salienta-se que 61,60% do território amapaense é ocupado por diversas categorias de UC e AP (TI e áreas quilombolas) não consideradas para o ICMS-V; 2) entre os dez critérios de distribuição de ICMS no Amapá, pelo menos seis critérios causam impactos e antropizam o meio ambiente, em especial, por favorecerem os municípios de Macapá e Santana, os mais populosos e dinâmicos economicamente do Amapá; e 3) após a adoção do ICMS-V, a concentração da repartição da receita de ICMS aos municípios de Macapá e Santana aumentou, ao contrário da lógica observada em outros estados, em que os municípios mais ricos perdem arrecadação em função do benefício obtido por municípios que desenvolvem ações de proteção ao meio ambiente.

O ICMS-V pode também ser interpretado como um subsídio (TUPIASSU, 2003; NERY, 2006) e atua como recompensa por reduzir emissões ou degradações sobre o meio natural (FIELD

*apud* NERY, 2006), apresentando-se como um forte instrumento econômico de incentivo fiscal, objetivando não somente alcançar a preservação ambiental prevista na Constituição Brasileira, mas promover a justiça fiscal (TUPIASSU, 2003).

Porém, segundo Ferandes *et al* (2011), em um estudo sobre o estado de Minas Gerais, o ICMS possui uma função incentivadora relacionada à preservação e à conservação do meio ambiente, uma vez que há uma relação direta entre o montante recebido pelo município e o crescimento de áreas protegidas. Porém, esse instrumento somente uma parte dos municípios (a maior), mas vem perdendo sua importância nos últimos anos.

#### 4.1 Icms Verde no Pará

O ICMS Verde instituído no Estado do Pará, segundo Idesp (2013), considera para estabelecimento das cotas-parte de ICMS aos municípios, a adoção de medidas de mitigação do desmatamento, a existência de Áreas Protegidas e a realização do Cadastro Ambiental Rural (CAR), compensando municípios que possuem áreas protegidas em seus territórios e incentivando os municípios a adotarem iniciativas de conservação e desenvolvimento sustentável. Destaca-se que o ICMS Verde foi instituído pela Lei 7.638, de 12 de julho de 2012, regulamentada pelo Decreto 775, de 26 de junho de 2013 e pela Portaria SEMA 1.562, de 27 de junho de 2013 (PARÁ, 2014). Dessa forma, afasta-se da lógica do Estado formulando e implementando políticas públicas por meio uma norma emanada pelo governo central de cunho punitivo, com ações de comando e controle voltadas para assegurar a produtividade e o desenvolvimento econômico.

Entende-se o ICMS-V paraense como um instrumento inserido em um processo de tentativa de entrelaçamento de arcabouços institucionais de regras, instituições e processos, que exige a colaboração de esforços conjuntos de diversos órgãos do estado, sociedade civil e mercado para o seu sucesso.

A Constituição Brasileira promulgada em 1988 possui um capítulo sobre meio ambiente. No art. 225, Capítulo 6 do Título VIII, dispõe sobre o direito ao meio ambiente:

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).

Nesse sentido, é dever do Estado Brasileiro, ou seja, de todos os entes federados bem como dos atores sociais a defesa e preservação do meio ambiente, sendo que, ao Poder Público cabe a implementação de políticas públicas voltadas à preservação, conservação do meio natural, desenvolvimento com base no uso racional dos recursos naturais e a garantia de qualidade de vida para a população. São deveres da sociedade civil o controle e a avaliação da gestão ambiental, resguardada a sua participação no processo decisório.

A partir da Política Nacional do Meio Ambiente, com o objetivo de preservar a qualidade ambiental propícia à vida, “visando assegurar, no País, condições no desenvolvimento socioeconômico, aos interesses da segurança nacional e à proteção da dignidade da vida humana” (BORDALO, 2007), percebe-se uma perspectiva sistêmica e complexa para a Governança Ambiental, ou seja, incluindo-se aí a natureza e os aspectos culturais, sociais e econômicos das sociedades humanas, contemplando as quatro dimensões da Boa Governança (WORLD BANK *apud* CAMARA, 2013): administração do setor público; quadro legal; participação e prestação de contas (accountability); e informação e transparência.

## 5. METODOLOGIA

Trata-se de uma pesquisa de cunho exploratório por se tratar de um instrumento relativamente novo em termos de aplicação no Estado do Pará. Utilizou-se a pesquisa documental e dados secundários retirados de sites oficiais (Sefa e Programa Municípios Verdes).

Adicionalmente, utilizou-se uma abordagem quantitativa com a utilização do coeficiente de correlação de Pearson efetuado no software SPSS. As variáveis utilizadas foram: a) Cota-parte de

repasso de ICMS-V cuja fonte foi o site do Programa Municípios Verdes, b) Incremento de Queimadas cuja fonte foi o Projeto Prodes/INPE, c) Áreas Protegidas, d) Unidades de Conservação e e) Terras indígenas, as últimas cujas fontes foram o Zoneamento Ecológico-Econômico do Estado do Pará.

Destaca-se que se utilizou as cotas-partes de repasse para o ICMS-V relativas ao exercício financeiro de 2014 pois foram os dados mais atualizados disponíveis no site do Programa Municípios Verdes.

## 6. RESULTADOS E DISCUSSÃO

O Site do Programa Municípios Verdes se encontra desatualizado e os links relativos à Base de Dados não abrem. No site da Secretaria da Fazenda do Estado do Pará (SEFA) não existem informações atualizadas sobre os cálculos de cota-parte de ICMS atualizados e sobre os critérios utilizados para formação e distribuição das cotas-parte de ICMS-V. Esse é o principal limite dessa pesquisa. Isso porque a essência da contabilidade é o fornecimento de informações úteis e relevantes para a tomada de decisão e não existem dados para o processamento da informação.

Quanto à dimensão da administração do setor público, em relação ao ICMS-V paraense, até o momento, segundo Pará (2014), somente os municípios de Monte Alegre, Óbidos e Curuá regulamentaram a Lei Estadual necessária para transferência automática da totalidade dos recursos advindos do ICMS-V para o Fundo Municipal de Meio Ambiente, constituindo-se em uma fragilidade para gestão do recurso e obtenção de informações necessárias para o controle social.

Ainda segundo Pará (2014), para receber o ICMS-V é requisito que o município possua um Sistema de Gestão Ambiental com no mínimo: Conselho Municipal de Meio Ambiente, de caráter deliberativo e composição socialmente paritária; Fundo Municipal de Meio Ambiente; Órgão público administrativo executor da Política Municipal de Meio Ambiente; Instrumentos de política pública necessárias à plena execução da Política Municipal de Meio Ambiente.

Quanto às dimensões da prestação de contas (accountability); e informação e transparência, observa-se que o ICMS-V está contido no ICMS arrecadado pelo estado e transferido aos municípios seguindo uma lógica de devolução. Isso porque municípios mais desenvolvidos economicamente tendem a receber maior repasse, respeitando o maior critério, ou seja, o valor adicionado (3/4 do repasse). Assim, a prestação de contas do ICMS-V observa o mesmo trâmite para prestação de contas dos demais recursos repassados pelo Estado junto ao Tribunal de Contas do Estado (TCE). Porém, para municípios, esse recurso é transferido diretamente para o Fundo Municipal de Meio Ambiente, a prestação de contas deve observar a lei municipal que a estabeleceu e o Conselho Municipal de Meio Ambiente (CMMA), responsável pelas diretrizes de uso dos recursos do fundo. Porém o Fundo Municipal de Meio Ambiente não possui natureza contábil, o que impossibilita a identificação da aplicação dos recursos advindo do ICMS-V por meio de relatórios contábeis.

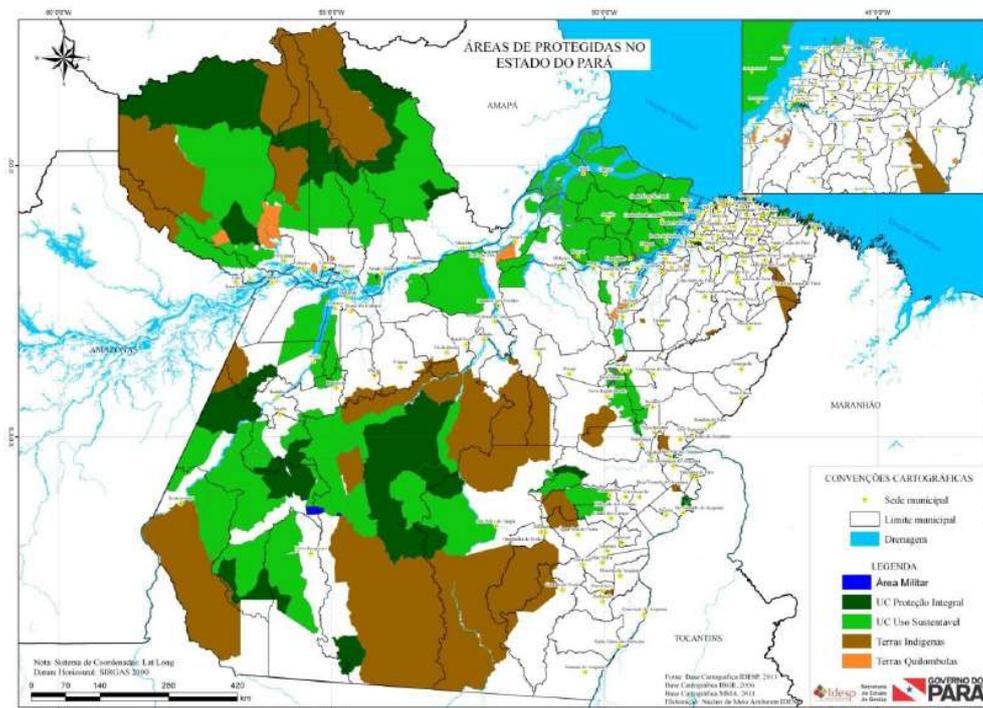
### 6.1 Reflexões Críticas Sobre Icms Verde no Pará

Embora o ICMS-V esteja no início do processo de implantação, esta pesquisa parte de inquietações a partir da aprovação da Lei e regulamentações posteriores. Assim, o que se visa é fazer reflexões críticas, que culminarão em uma problematização capaz de subsidiar futuras pesquisas quando implantação desse instrumento estiver consolidada.

O critério ambiental equivalerá a 8% do ICMS quando consolidado a partir da seguinte configuração: 50% proporcionais a área de CAR, 25% referente à cobertura do território por AP (UCs e TIs) e áreas especiais, além de territórios quilombolas e 25% em relação a performance na redução do desmatamento (PARÁ, 2014).

Em relação aos 25% do ICMS V relativo à cobertura do território do município por Áreas Protegidas (UCs e TIs) e áreas especiais, além de territórios quilombolas, segundo Idesp (2013), atualmente 52 dos 144 municípios paraenses possuem áreas protegidas (Figura 1). Nesse caso, levanta-se a questão tratada anteriormente: Efetivamente o ICMS V é uma compensação ambiental que contempla todos esses municípios homogeneamente? Isso por que, na medida em que os

municípios forem instituindo novas áreas protegidas, o incentivo do ICMS Verde perde seu impacto positivo.



**Figura 1:** Áreas Protegidas dos Municípios do Estado do Pará  
**Fonte:** IDESP (2013)

O repasse de ICMS-V se diluiu e contemplou a todos os municípios paraenses no primeiro semestre de 2014. Porém, observa-se a partir da Tabela 1, que o ICMS Verde não foi capaz causar uma reconfiguração da distribuição do ICMS e nem causou justiça fiscal, proporcionando ganhos para todos os municípios que possuem AP em seus territórios. Isso por que, apesar dos municípios terem sido contemplados com o repasse de ICMS Verde, houve redução da cota-parte de ICMS entre 2013 e 2014 (Tabela 1). Destaca-se que 25% do critério ambiental está relacionado à performance do município na redução do desmatamento.

**Tabela 1:** Desenho do ICMS em municípios paraenses com Áreas Protegidas no primeiro semestre de 2014.

Região de Integração	Município	Cota-Parte ICMS 2014 (%)	Cota-Parte ICMS 2014 (%)	Diferença	Áreas Protegidas (km <sup>2</sup> )	ICMS Verde (R\$) 2014.1	ICMS (R\$)	(%) do ICMS Verde em relação ao ICMS
Baixo Amazonas	Almeirim	0,88	0,83	-0,05	57.469,48	375.491,78	6.887.248,22	5,45
Baixo Amazonas	Santarém	1,97	1,94	-0,03	8.342,12	215.931,64	16.097.905,47	1,34
Baixo Amazonas	Prainha	0,22	0,20	-0,02	9.824,59	78.306,22	1.659.577,88	4,72
Marajó	Portel	0,35	0,33	-0,02	1.892,69	147.040,02	2.738.303,51	5,37
Rio Caeté	Bragança	0,36	0,35	-0,01	226,12	31.382,00	2.904.261,30	1,08
Guamá	Maracanã	0,14	0,13	-0,01	186,64	107.156,47	1.078.725,62	9,93

Fonte: Programa Municípios Verdes e SEFA.

A porcentagem de área cadastrável no Cadastro Ambiental Rural (CAR) do município perfaz 50% do critério ambiental do ICMS Verde. Isso quer dizer que o município recebe transferência de ICMS a partir do aumento do cadastro de CAR. Destaca-se o objetivo secundário da diminuição dos

passivos ambientais, por exemplo, desmatamento por meio de Termo de Ajustamento de Conduta (TAC) ou Termo de Compromisso (TC). Porém, aos produtores rurais cabem os custos das medidas de conservação e obtenção da Licença Ambiental. Partindo desse pressuposto é necessário que se pense em medidas que garantam benefícios socioeconômico-ambientais tanto para os municípios, quanto para a sociedade como um todo, quanto para os produtores.

Segundo Vasconcelos e Vasconcellos Sobrinho (2012), a experiência mostra que, se um programa de governo pretende ter um impacto positivo sobre os aspectos sociais, culturais, políticos, econômicos e ambientais, as estratégias devem ser desenvolvidas para as situações específicas em que o conhecimento é criado, estruturado, e usado. Assim, o grande desafio que se impõe ao ICMS-V é reestruturar o sistema produtivo, garantindo desenvolvimento econômico local, preservação e conservação das AP, melhorias na qualidade ambiental municipal e atender os interesses dos diversos atores sociais existentes no território municipal.

## 6.2 Algumas Correlações e Observações Relevantes

Os resultados observados (Quadro 1) para a correlação das variáveis selecionadas confirmam a associação que é pressuposta entre o valor do ICMS-V repassado aos municípios e seus respectivos desempenhos na questão da preservação de suas áreas protegidas, posto que os valores apresentados para o ICMS-V para o exercício de 2014 estão fortemente correlacionados de modo positivo com o incremento de áreas queimadas nos anos de 2013 (0,996) e de 2014 (0,992). Tal entendimento é ainda mais reforçando quando se observa a completa desassociação expressada nas baixas correlações dos valores totais de ICMS-V repassados com as quantidades de queimadas.

Também é válido observar a evidente correlação positiva entre os incrementos de áreas queimadas nos anos de 2013 e de 2014, indicando uma tendência de continuidade das ações que podem ou não propiciar o bom desempenho em termos de preservação ambiental nos municípios (Quadro 1).

Quanto à questão dos tipos de área protegida, observa-se uma correlação positiva ligeiramente mais forte entre o quilômetro quadrado de Terras Indígenas e as ocorrências de queimadas no ano de 2014 (0,752) quando comparada com as correlações apresentadas para as queimadas com a Áreas de Proteção Ambiental, e as Unidades de Conservação (0,668 e 0,573, respectivamente). Este indicativo que permite a inferência de que as Áreas Indígenas estão mais suscetíveis à supressão de suas reservas florestais é ainda mais reforçado quando vai ao encontro da observação das correlações obtidas entre os tipos de áreas de reserva e o ICMS-V para os municípios: A correlação para as Terras Indígenas (0,392) é ligeiramente menor do que as demais apresentadas para as APA e UC (0,447 e 0,421, respectivamente), ainda que estas correlações não tenham um grau tão significativo em seus coeficientes (Quadro 1).

Quadro 1: Correlação

		Icms 2014	queim 2013	queim 2014	% icms 2014	ICMS VERDE 2014	AP km2	UC km2	TI km2
icms 2014	Correlação de Pearson	1	-,018	,032	-,298**	,105	,054	,051	,009
	Sig. (2 extremidades)		,831	,702	,000	,210	,519	,543	,955
	N	144	141	143	144	144	143	143	43
queim 2013	Correlação de Pearson	-,018	1	,997**	-,138	,996**	,453**	,423**	,429**
	Sig. (2 extremidades)	,831		,000	,103	,000	,000	,000	,004
	N	141	142	142	141	142	141	141	43
queim 2014	Correlação de Pearson	,032	,997**	1	-,124	,992**	,668**	,573**	,752**
	Sig. (2 extremidades)	,702	,000		,139	,000	,000	,000	,000
	N	143	142	144	143	144	143	143	43
% icms 2014	Correlação de Pearson	-,298**	-,138	-,124	1	,483**	-,081	-,088	-,177
	Sig. (2 extremidades)	,000	,103	,139		,000	,337	,294	,256
	N	144	141	143	144	144	143	143	43
ICMS VERDE 2014	Correlação de Pearson	,105	,996**	,992**	,483**	1	,447**	,421**	,392**
	Sig. (2 extremidades)	,210	,000	,000	,000		,000	,000	,009
	N	144	142	144	144	145	143	143	43
AP km2	Correlação de Pearson	,054	,453**	,668**	-,081	,447**	1	,936**	,924**
	Sig. (2 extremidades)	,519	,000	,000	,337	,000		,000	,000
	N	143	141	143	143	143	143	143	43
UC km2	Correlação de Pearson	,051	,423**	,573**	-,088	,421**	,936**	1	,726**
	Sig. (2 extremidades)	,543	,000	,000	,294	,000	,000		,000
	N	143	141	143	143	143	143	143	43
TI km2	Correlação de Pearson	,009	,429**	,752**	-,177	,392**	,924**	,726**	1
	Sig. (2 extremidades)	,955	,004	,000	,256	,009	,000	,000	
	N	43	43	43	43	43	43	43	43

\*\* A correlação é significativa no nível 0,01 (2 extremidades).

Fonte: Base dados Programa Municípios Verdes

## 7. CONSIDERAÇÕES FINAIS

As Unidades de Conservação, consideradas nessa pesquisa como base comum de recurso são abundantes no Estado do Pará e estão presentes em cerca de 60% dos municípios. Nesse contexto o ICMS-V assume o pressuposto de ser um incentivo fiscal para a preservação ambiental. Do ponto de vista contábil não é possível inferir quais os resultados e como se dá a aplicação desse recurso financeiro, haja vista a inexistência de um fundo de natureza contábil que possibilite a emissão de relatórios contábeis. É importante salientar que a fonte de recurso ICMS-V é um imposto, sendo vetada a destinação específica dessa fonte para a área ambiental.

Adicionalmente, o cálculo do índice de correlação de Pearson para o valor do ICMS-V de cada município no ano de 2014 em relação às outras variáveis revela uma situação intrigante: o comportamento de variação do valor total de ICMS-V arrecadado por cada município em 2014 está muito mais ligado e é diretamente proporcional à variação da extensão de áreas queimadas em preterimento ao das áreas de preservação que fundamentaram a instituição desse tributo.

Os resultados preliminares apontam algumas limitações. É necessário que haja informações atualizadas e pesquisas futuras.

## REFERÊNCIAS

- AGRAWAL, A. Forests, Governance, and Sustainability: common property theory and its contributions. *International Journal of the Commons*, v. 1, n. 1, outubro, 2007. p. 111-136.
- 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. Lei nº 9.985, de 18 de Julho de 2000. **Regulamenta o artigo 225, § 1º, incisos I, II, III e VII da Constituição Federal, institui 5o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza e dá outras providências**. Ministério do Meio Ambiente, Brasília. Disponível em: . Acesso em: 15 jun. 2015.
- BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da Republica Federativa do Brasil**. Disponível em: < [www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm)> . Acesso em: 12 out. 2009.
- DIEGUES, A. C. S. **O Mito Moderno da Natureza Intocada**. 3ª Ed. São Paulo: Editora Hucitec, 2001.
- FENZL, Norbert. **Desenvolvimento Sustentável e a Agenda 21: Um Desafio para os Municípios da Amazônia**. In: ROHA, Gilberto de Miranda (org.). **Gestão Ambiental: Desafios e Experiências Municipais no Estado do Pará**. Belém: NUMA/UFPA, EDUFPA, 2007. p. 87-98.
- FAO.Global Forest Resources Assessment(FRA2015). Disponível em: <http://www.fao.org/forest-resources-assessmet/current-assessment/en/>. Acesso em 10jan.2017.
- McKEAN, M. A; OSTROM, E. **Regimes de propriedade comum em florestas: somente uma relíquia do passado?** In: DIEGUES, Antonio Carlos; MOREIRA, André de Castro C. **Espaços e recursos naturais de uso comum**. São Paulo: Napaub-USP, 2011
- OSTROM, E. **Governing the commons: The evolution of institutions for collective action**. Indiana University: University Press. Cambridge, 1990.

### *SOBRE OS AUTORES*

**JOSUÉ DE LIMA CARVALHO** é graduado em Ciências Contábeis pela UFRA.  
E-mail: josuecarvalho911@gmail.com

**SALENE PINHO CORDEIRO** é graduada em Ciências Contábeis pela UFRA.  
E-mail: salene\_cordeiro@gmail.com

**ARIANE LIMA BATISTA** é graduada em Ciências Contábeis pela UFRA.  
E-mail: ariane.batista123@hotmail.com

**YNIS CRISTINE DE SANTANA M. L. FERREIRA** é graduada em Ciências Contábeis pela UFRA.  
E-mail: yniscristine@gmail.com

**TICIANE LIMA DOS SANTOS** é doutora em Administração/UNAMA, mestre em Administração/UFRN, pós graduada em Contabilidade e Controladoria/FEAPA, pós graduada em Eco Auditoria/UFPA, pós graduada em Metodologia da Educação Superior/UEPA, graduada em Ciências Contábeis/UFPA e graduada em Pedagogia/UFPA.  
E-mail: ticiane.ufra@gmail.com