

JEFERSON DANIEL DALMOLIN

DESAFIOS DAS POLÍTICAS AMBIENTAIS:
O CASO DO ICMS-ECOLÓGICO NO PARANÁ

Monografia apresentada para obtenção do título de Bacharel em Economia no Curso de Ciências Econômicas, Setor de Ciências Sociais Aplicadas, da Universidade Federal do Paraná.
Orientador: Professor Dr. Maurício Aguiar Serra.

CURITIBA

2003

SUMÁRIO

LISTA DE SIGLAS	vi
LISTA DE TABELAS	vii
RESUMO	viii
INTRODUÇÃO	1
CAPÍTULO I – REFERENCIAL TEÓRICO	
1. AS PRINCIPAIS CORRENTES DA ECONOMIA AMBIENTAL	2
1.1. A ECONOMIA ECOLÓGICA	2
1.2. O ECOMARXISMO	4
1.3. A ECONOMIA AMBIENTAL NEOCLÁSSICA	4
1.4. INSTRUMENTOS PARA A REGULARIZAÇÃO AMBIENTAL	8
1.4.1. INSTRUMENTOS DO TIPO COMANDO E CONTROLE.....	9
1.4.2. INSTRUMENTOS DE MERCADO	11
CAPÍTULO II	
2. O SISTEMA TRIBUTÁRIO NACIONAL	14
2.1. ASPECTOS DO SISTEMA TRIBUTÁRIO NACIONAL	14
2.1.1. O ITR – IMPOSTO TERRITORIAL RURAL	17
2.1.2. O IPTU – IMPOSTO PREDIAL E TERRITORIAL RURAL	20
2.2. O ICMS – IMPOSTO SOBRE CIRCULAÇÃO DE MERCADORIAS E SERVIÇOS.....	21
2.2.1. TRANSFERÊNCIA DE RECURSOS DO ICMS AOS MUNICÍPIOS.....	22
2.3. O ICMS ECOLÓGICO	24

CAPÍTULO III

3. O ICMS ECOLÓGICO NO PARANÁ	27
3.1. O SURGIMENTO DA LEI	27
3.2. CADASTRAMENTOS E CÁLCULOS	29
3.3. A EVOLUÇÃO DO ICMS ECOLÓGICO NO PARANÁ	33
CONCLUSÃO	37
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	39

LISTAS DE SIGLAS

APA	- Áreas de Proteção Ambiental
CEC	- Comando e Controle
CF	- Constituição Federal
CTN	- Código Tributário Nacional
DIDEF	- Diretoria de Desenvolvimento Florestal
EIA	- Estudos de Impacto Ambiental
IAP	- Instituto Ambiental do Paraná
ICM	- Imposto sobre Circulação de Mercadorias
ICMS	- Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços
IOF	- Imposto sobre Operações Financeiras
IPTU	- Imposto Predial e Territorial Urbano
IPVA	- Imposto sobre Veículos Automotores
IM	- Instrumentos de Mercado
ISSQN	- Imposto Sobre Serviços de Qualquer Natureza
ITBI	- Imposto sobre a Transmissão "inter vivos" de Bens Imóveis
ITR	- Imposto Territorial Urbano
PPP	- Princípio do Poluidor Pagador
RPPN	- Reserva Particular do Patrimônio Natural
SEMA	- Secretaria Estadual do Meio Ambiente
STN	- Sistema Tributário Nacional
TVA	- Taxe sur la Valeur Ajoutée
VAF	- Valor Adicionado Fiscal

LISTA DE TABELAS

TABELA 1 - NÚMERO DE MUNICÍPIOS PARANAENSES BENEFICIADOS PELO
ICMS ECOLÓGICO 1992 – 2002

TABELA 2 - VALOR DO ICMS ECOLÓGICO REPASSADO AOS MUNICÍPIOS
1999 A 2003

RESUMO

Com a inclusão do meio ambiente ao processo produtivo, a economia ambiental teve grande desenvolvimento. Essa teoria econômica tem como modelo o desenvolvimento sustentável apresentando três correntes: a economia ecológica, a economia marxista e a economia ambiental neoclássica. Esta última consiste em atribuir valores aos recursos naturais, que serve como base teórica para os instrumentos de mercado. Sendo assim, nos instrumentos de mercado, com relação à gestão ambiental, está a base para o desenvolvimento deste trabalho, que é o estudo do ICMS Ecológico, surgindo primeiramente no estado do Paraná, verificando todo seu funcionamento. Isto se dá mediante a análise da evolução do número e da superfície das unidades de conservação registradas para efeito de crédito do ICMS Ecológico aos municípios.

INTRODUÇÃO

O objetivo geral deste trabalho é mostrar a importância do ICMS-Ecológico como instrumento de Política Ambiental no Estado do Paraná. Devidamente aplicados os instrumentos tributários permitirão reduzir os conflitos entre crescimento econômico e a proteção ambiental. A escolha deste tema foi influenciada pelo aspecto de ser um assunto bem atual, que visa um aprofundamento ao assunto referente a instrumentos disponíveis para a conservação ambiental.

Nascido sob o argumento da compensação, o ICMS Ecológico tem tudo para se transformar numa máquina de repasse de recursos financeiros aos municípios, uma vez que este repasse é que representa a força motriz do mecanismo. Felizmente foi e está sendo possível transformá-lo em muito mais do que isto, num instrumento de incentivo e contribuição complementar à conservação ambiental, especialmente no Paraná.

Para melhorar a distribuição de recursos para os municípios, o valor adicionado fiscal (VAF) tem sido o principal critério de distribuição do ICMS no estado do Paraná. Dentro desta distribuição abordaremos a respeito do ICMS-Ecológico, que vem sendo usado para denominar, na legislação do Estado, como normas destinadas a compensar e estimular o uso sustentável dos recursos ambientais.

CAPITULO I – REFERENCIAL TEÓRICO

1. AS PRINCIPAIS CORRENTES DA ECONOMIA AMBIENTAL

A Ecoeconomia, ou Economia ambiental utiliza uma abordagem sistemática para analisar os problemas ambientais, como chegar ao mecanismo de vaporização das externalidades, considerando uma sustentabilidade de recursos. Portanto podemos dizer que a economia ecológica analisa o processo econômico sob a ótica dos fluxos físicos de energia e materiais. É baseado em alguns conceitos gerais da ecologia como a visão sistêmica, fluxos físicos e leis da termodinâmica.

1.1. A ECONOMIA ECOLÓGICA

Conforme aborda MONTIBELLER-FILHO (2001) a abordagem sistêmica dos recursos naturais possibilita a análise da relação do meio ambiente com os processos econômicos, baseados nos princípios da termodinâmica. Em 1972 foi publicado um artigo de Nicholas Georgescu-Roegen denominado a “*Lei da entropia e o processo econômico*” a matéria e a energia encontram-se em quantidade limitada e podem existir em dois estados: disponível e não disponível. A energia e os materiais se degradam continuamente, passando do estado disponível para a forma não disponível de forma que não haja mais volta.

Nesta separação assume a forma de poluição, uma energia que vai destruindo o meio ambiente. A entropia deve ser entendida como a medida da

quantidade de desordem de um sistema, pois a matéria e a energia participam do processo produtivo em estado de elevada ordem (baixa entropia) e saem em estado de elevada desordem (alta entropia), assim devolvidas ao meio ambiente. Uma preocupação deste processo é que há limitação com a oferta dos recursos naturais e com a capacidade do meio ambiente em suportar a entropia decorrente das atividades econômicas. Com isto uma solução seria a redução da entropia, utilizando-se menos recursos naturais esgotáveis e utilizarmos mais os materiais recicláveis.

De acordo com a teoria da economia ecológica, MONTIBELLER-FILHO (2001) ressalta que os preços dos recursos naturais praticados no mercado não incluem o desgaste ambiental. Por isso, os preços de mercado, juntamente com o exame dos fluxos de energia e materiais, devem ser utilizados no processo de valoração dos recursos naturais. A valorização econômica das externalidades não é realizada adequadamente pelos mecanismos de mercado, pois não considera as conseqüências futuras dos danos ambientais.

A economia ecológica utiliza a abordagem sistêmica para analisar os problemas ambientais, o mecanismo de valorização das externalidades, e considera a sustentabilidade dos recursos. Assim não existiria preço ecologicamente correto, e sim preços ecologicamente corrigidos. Estes seriam obtidos através de pressão externa dos movimentos sociais e efetivada em políticas ambientais, capazes de obrigarem os mercados a internalizarem as externalidades.

1.2. O ECOMARXISMO

Em uma tese de James O'Connor definiu o marxismo ecológico com base para a análise das questões ambientais, portanto essa corrente econômica está fundamentada na crítica marxista do capitalismo, em virtude disto, também é denominada de *segunda contradição do capitalismo*. Pois a primeira contradição do capitalismo é produzida pelo funcionamento interno do capitalismo, decorrente de contradições entre as forças produtivas e as relações de produção capitalistas. E a segunda contradição refere-se ao conflito entre as condições externas e o funcionamento interno do capitalismo. Essas condições externas de produção são os custos externos utilizados na produção capitalista, como o meio ambiente, que é a fonte de matéria-prima e receptor de dejetos do processo produtivo, e a força de trabalho. O meio ambiente ao ser considerado como uma das condições de produção capitalista, é posto como limite natural do capitalismo (CALVACHE, 2003).

Portanto para o marxismo ecológico a crise capitalista seria uma razão da sub-produção decorrente da destruição e degradação das condições de produção, ou seja, do meio ambiente. Para evitar o esgotamento dos recursos naturais e para a manutenção do processo econômico, é de fundamental importância a reestruturação das condições de produção.

1.3. A ECONOMIA AMBIENTAL NEOCLÁSSICA

Também chamada de economia ambiental e dos recursos naturais, a economia neoclássica parte de um pressuposto que todo recurso ou serviço

ambiental não incluso no mercado, pode receber uma valorização monetária convincente, ou seja, estabelecer valor para o que o mercado não considera. Por esta razão a economia ambiental neoclássica propõe atribuir uma valorização monetária aos recursos naturais, para impedir a privatização de benefícios e da distribuição dos custos entre a sociedade. Assim procura-se suprir a ineficiência do mercado para atingir o ponto ótimo da eficiência alocativa dos recursos naturais. Uma solução para otimizar a alocação dos recursos naturais, seria o mercado adotar mecanismos para incorporar os custos sociais e custos privados.

Os recursos naturais são equiparados aos bens públicos, pois ninguém possui o direito de propriedade sobre eles, por isso, as trocas com outros bens não ocorrem eficientemente no mercado. As falhas de mercado são decorrentes do caráter coletivo e da definição imprecisa dos direitos de propriedade dos recursos naturais, impedindo que as trocas com outros bens ocorram de forma eficiente. Existem duas características que tornam um bem público: a não exclusividade do direito de propriedade e a não rivalidade de uso (MONTIBELLER-FILHO, 2001).

A não exclusividade refere-se a casos onde os direitos de uso não são individualizados, tornando impossível atribuir um preço ao uso do bem. Nestes casos, aplicam-se regras de uso, como quotas e licenças que permitem o uso racional dos recursos e geram receitas para sua conservação. A não rivalidade de uso consiste no fato de um indivíduo utilizar um bem, sem reduzir a quantidade consumida por outros indivíduos. O preço seria determinado pela valoração dada por cada indivíduo e não pela troca por outros bens.

O pensamento neoclássico busca a solução pela incorporação à dinâmica do mercado do que está fora dele. Porém a própria história do capitalismo mostra que o desaparecimento de espécies vivas e de recursos naturais não renováveis é

resultado da sua incorporação em torno do capital. O delineamento da economia neoclássica em torno dos problemas ambientais constitui grandes avanços. As políticas que têm sido aplicadas para combater os efeitos da depredação e da poluição apresentam como pressuposto os exercícios teóricos em torno do tema das externalidades. Também a crescente consciência sobre o amplo uso indiscriminado de recursos não renováveis deve muito à economia ecológica (FOLADORI, 2001).

As externalidades podem ser positivas ou negativas. As externalidades negativas possuem preços negativos, representando custos e perda de satisfação. Já as externalidades positivas têm preços positivos, porque representam benefícios não pagos adequadamente. A presença das externalidades enfraquece os mecanismos do mercado de alocação eficiente dos recursos. Estas são representadas pela diferença entre os custos sociais e privados, assim, para atingir a eficiência econômica, deve-se atribuir preços às externalidades, de forma que não haja a socialização dos custos. Sendo assim a forma de redução das externalidades pela internalização dos seus custos.

A internalização das externalidades foi recomendada por PIGOU, que propôs a imposição de um imposto ao produtor, de acordo com a externalidade gerada durante o processo de produção do bem. Com isso, pretende-se reduzir a produção da externalidade até atingir o mais alto nível de bem estar social. Esta taxa ou imposto, seria aplicada sobre o volume de poluição emitida, servindo como incentivo para que as empresas reduzissem suas emissões. A internalização das externalidades também pode ser feita através do pagamento de um subsídio ao agente poluidor, sendo proporcional à redução quantitativa da poluição.

A eficiência econômica é atingida na posição de equilíbrio geral, as decisões de alocação de recursos, desde que considerem o valor total daqueles usados na

produção, então serão mais eficientes. A questão que a economia ambiental neoclássica coloca a si mesma passa a ser, então, a de como valorar monetariamente os bens e serviços do meio ambiente que não são valorizados pelo mercado. Portanto, a forma de como proceder para que uma decisão de alocação de recursos, que é feita segundo o preço definido pelo mercado, passe a considerar um valor que aquele não leva em conta (MONTIBELLER-FILHO, 2001).

A economia ecológica faz uma crítica a produção capitalista, porém, parte de critérios físico-energéticos. Argumentada sobre a necessidade de que se levem em consideração os materiais como utilidade energética e a possibilidade de serem reproduzidos. Isto se diferencia da economia neoclássica, que pretende incorporar à economia algo que está fora, e a economia ecológica pretende que as regras externas, derivadas da termodinâmica, regulem a economia (FOLADORI, 2001).

Se fossem assegurados os direitos completos de propriedade e o direito completo de compensação, seria realizada uma negociação livre entre a parte afetada pela externalidade e o agente poluidor. A negociação seria com base nos custos e benefícios da externalidade percebidos pelas partes.

Em questões ambientais, o Estado deve intervir no processo de internalização das externalidades, impondo ao poluidor o pagamento do dano causado ao meio ambiente. Não se pode permitir que o mercado, por conta própria, valore os recursos naturais. Cabe ao Estado a tarefa de mensurar o custo ambiental, pois os recursos naturais são considerados bens públicos, com preços sub-valorizados decorrentes dos direitos de propriedade incompletos. Além disso, o Estado representa a coletividade, sendo o único capaz de buscar e maximizar o bem estar social.

1.4. INSTRUMENTOS PARA A REGULAMENTAÇÃO AMBIENTAL

O pensamento neoclássico tem como princípio fundamental na eficiência econômica atingir a posição de equilíbrio geral, e as decisões de alocação de recursos, desde que considerem o valor total daqueles usados na produção, então serão mais eficientes. A questão que a economia ambiental neoclássica coloca a si mesma passa ser, então, a de como valorar monetariamente os bens e serviços do meio ambiente que não são valorizados pelo mercado. Dito de outra forma, como proceder para que a decisão de alocação de recursos, que é feita segundo o preço definido pelo mercado, passe a considerar um valor que aquele não leva em conta.

Nas últimas décadas a atenção crescente conferida aos problemas ambientais nas duas últimas décadas tem melhorado, a maneira como as questões ambientais são tratadas pelos governos e pelos agentes econômicos em todo o mundo. Muitos tipos de instrumentos, com grau variável de sucesso têm sido usados por vários países em decisões relativas à questão ambiental. Nos problemas de poluição industrial e urbana esses instrumentos podem ser divididos em dois tipos principais: os instrumentos reguladores, ou instrumentos do tipo Comando e Controle (CEC), e instrumentos econômicos ou Instrumentos de Mercado (IM). Instrumentos com ampla divulgação ao público, como a informação e a educação são muito importantes e vêm sendo cada vez mais usadas nos tempos recentes.

Desde 1992, em alguns estados brasileiros, é utilizado uma parcela de 25% da receita do imposto estadual sobre o valor adicionado (ICMS) que é distribuída entre os municípios conforme critérios de origem de geração ou outros definidos em lei estadual. O principal objetivo era criar uma compensação orçamentária para os municípios, onde as restrições ao uso do solo, que beneficiam a sociedade como um

todo, poderiam impor barreiras ao desenvolvimento de atividades econômicas nessas áreas. Uma vantagem deste esquema que é chamado de ICMS Ecológico, é que ele não exigiu um novo instrumento fiscal. Além do mais, espera-se que os recursos financeiros adicionais possam também motivar a implementação de atividades sustentáveis.

1.4.1. INSTRUMENTOS DO TIPO COMANDO E CONTROLE (CEC)

Para que os instrumentos do tipo CEC possam funcionar com eficácia, os papéis regulador e policial dos governos precisam funcionar em associação. O sucesso do sistema dependerá quase exclusivamente da capacidade que o órgão de controle ambiental tiver para assegurar a obediência à lei, ou seja, fazer os poluidores se conformarem com os padrões e punir os infratores, e do poder político que o setor tiver para resistir às eventuais ações legais movidas pelos agentes econômicos, contestando suas iniciativas. Mesmo nos países em que estas condições são atendidas, os instrumentos do tipo CEC não estão fundamentalmente preocupados com os efeitos econômicos ou os custos em que as indústrias possam incorrer para chegarem a um certo nível de controle. Mesmo nos países industrializados, a regulamentação do tipo CEC tem sido à base dos sistemas de gestão do meio ambiente.

Segundo MARGULIS (1996) os principais instrumentos de Comando e Controle (CEC) de gestão ambiental usado em todo o mundo são as licenças, o zoneamento e os padrões:

- I - As licenças são usadas pelos órgãos de controle ambiental para permitir a instalação de projetos e atividades com certo potencial de impacto ambiental. Os projetos mais complexos geralmente requerem a preparação de estudos de impacto ambiental (EIA), que são avaliações mais abrangentes dos efeitos dos projetos propostos.
- II - O zoneamento é um conjunto de regras de uso da terra empregado principalmente pelos governos locais a fim de indicar aos agentes econômicos a localização mais adequada para certas atividades. Essas regras se baseiam na divisão de um município (ou outra jurisdição) em distritos ou zonas nos quais certos usos da terra são (ou não) permitidos.
- III - Os padrões são o instrumento do tipo CEC de uso mais freqüente na gestão ambiental em todo o mundo. Os principais tipos de padrões adotados são: a) padrões de qualidade ambiental: limite máximo de concentração de poluentes no meio ambiente; b) padrões de emissão: limites máximos para as concentrações ou quantidades totais a serem despejados no ambiente por uma fonte de poluição; c) padrões tecnológicos: padrões que determinam o uso de tecnologias específicas; d) padrões de desempenho: padrões que especificam, por exemplo, a percentagem de remoção ou eficiência de um determinado processo; e e) padrões de produto e processo: estabelecendo limites para a descarga de efluentes por unidade de produção ou por processo.

1.4.2. INSTRUMENTOS DE MERCADO

Para ajudar a superar a falta de flexibilidade econômica dos instrumentos do tipo CEC, órgãos de controle do meio ambiente em todo o mundo estão começando a complementar as normas e regras existentes com incentivos econômicos, que são à base dos instrumentos de mercado (IMs). São instrumentos alternativos, ou complementares, às regras de comando e controle, que podem ajudar em muito os países em desenvolvimento na implementação de políticas ambientais mais eficazes e eficientes. Os IMs, em grande parte, baseiam-se no Princípio do Poluidor Pagador (PPP), um princípio não-subsidiado desenvolvido pela primeira vez em 1972 como uma política que obriga os poluidores a arcar com os custos necessários para que se atinjam níveis de poluição aceitáveis pela autoridade pública.

A principal vantagem dos IMs sobre os instrumentos do tipo CEC é sua eficiência em relação ao custo, ou seja, os mesmos resultados ambientais são obtidos a um custo social menor. Mas os IMs apresentam outros traços desejáveis que também não fossem atendidos pelas regras do tipo CEC. Entre eles, os instrumentos de mercado dão às empresas um incentivo permanente para a procura de tecnologias mais limpas e mais baratas (ao contrário da situação em que este incentivo desaparece assim que se atinge um certo padrão). Também requerem informações menos detalhadas dos órgãos de controle ambiental sobre cada empresa, e menos meios destinados a obter diferentes níveis de controle. Conferem às indústrias muito maior flexibilidade para controlar suas emissões, e assegura uma fonte adicional de recursos para os governos financiarem programas ambientais.

Os principais tipos de Instrumentos de Mercado usados na gestão ambiental são as taxas ambientais, a criação de um mercado, os sistemas de depósito e reembolso e subsídios, que seguem:

- I –“Taxas ambientais são preços a serem pagos pela poluição. Os tipos principais são: a) taxas por emissão, em que os valores são proporcionais à carga ou ao volume (ex. ruídos, substancias perigosas, efluentes líquidos); b) taxas ao usuário, pagamento direto por serviços de tratamento público ou coletivo de efluentes (rejeitos sólidos domésticos, tratamento de esgotos); c) taxas por produto, acrescentadas ao preço de produtos que causam poluição (pesticidas, baterias, CFC's); d) taxas administrativas, para cobrir os custos do governo com o licenciamento, o controle, o registro e outros serviços; e e) taxaço diferenciada, aplicada a produtos similares com efeitos ambientais diversos.
- II -A criação de um mercado é uma tentativa de fazer os poluidores comprarem direitos de poluição, ou venderem esses direitos a outros setores. A licença negociável começa quando o governo estabelece um nível global de controle, ou, de equivalentemente, uma quantidade máxima de emissões. Quotas de emissão são então alocadas ou vendidas aos poluidores, que mais adiante podem passar suas quotas adiante num mercado. A idéia é ir reduzindo gradualmente o número total de licenças, até que a meta de qualidade ambiental seja atingida.
- III -Sistemas de depósito e reembolso fazem os consumidores pagar um depósito de certo valor sempre que comprarem produtos potencialmente poluidores. Quando devolvem os produtos usados a centros autorizados de reciclagem ou reutilização, recebem seu depósito de volta. Sistemas de

depósito e reembolso são comumente usados para a reciclagem de latas de alumínio, baterias, embalagens de pesticidas e fertilizantes, vidros, carrocerias de automóveis e outros.

IV -Subsídios podem ser concessões, incentivos fiscais como a depreciação acelerada e créditos fiscais, ou créditos subsidiados, todos destinados a incentivar os poluidores a reduzir suas emissões ou a reduzir seus custos de controle. Os subsídios não estimulam mudanças de processo no interior das indústrias, além de incidirem sobre a sociedade como um todo, e não diretamente sobre os poluidores ". (MARGULIS, 1996, P.08).

CALVACHE (2003) diz que o custo efetivo refere-se ao fato de a receita resultante dos instrumentos econômicos ser maior que seu custo administrativo de implementação. O custo efetividade da redução da externalidade refere-se ao objetivo dos instrumentos econômicos em internalizar os custos ou benefícios da externalidade e propiciar a liberdade de escolha que permitirá aos usuários a opção por uma tecnologia ambiental correta.

Os Instrumentos de Mercado são mais flexíveis que os tipos de Comando e Controle, pois oferecem às empresas oportunidades para minimizarem seus custos marginais de degradação ambiental ao incentivá-las a buscarem novas tecnologias que causem menos impactos ao meio ambiente. Além dessas vantagens, os Instrumentos de mercado proporcionam recursos financeiros para os governos implementarem outras políticas ambientais.

CAPITULO II

2. O SISTEMA TRIBUTÁRIO NACIONAL

No primeiro capítulo foram expostas as correntes da economia ambiental, dando ênfase à economia ambiental neoclássica, por ser um fundamento teórico dos instrumentos de gestão ambiental. Foi definido como foco principal deste trabalho o caso do ICMS Ecológico, que faz parte do estudo do capítulo anterior;

Neste segundo capítulo será realizado uma pequena análise de nosso Sistema Tributário Nacional, para chegarmos ao assunto principal deste trabalho, que é o ICMS Ecológico no Estado do Paraná, pioneiro neste seguimento.

2.1. ASPECTOS DO SISTEMA TRIBUTÁRIO NACIONAL

O Sistema Tributário Nacional (STN) tem seus princípios e orientações contidas na Constituição Federal e no Código Tributário Nacional (CTN). A tributação surge em decorrência da necessidade do Estado em prover a sociedade, seja de forma individual, seja de forma coletiva. Esta provisão fundamenta-se na prestação de serviços tais como justiça, segurança (interna e externa), geração e distribuição de energia, entre outros. Para arrecadar receitas, o Estado define um conjunto de princípios constitucionais tributários que regem o poder de tributar, as limitações deste poder, os procedimentos administrativos públicos para o lançamento, fiscalização e cobrança dos tributos e a repartição das correspondentes receitas em um regime federativo. Tudo isso constitui o Sistema Tributário.

O artigo 145 da Constituição Federal, bem como o artigo 5.º do Código Tributário Nacional, define que podem ser instituídos pela União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios os tributos de imposto, taxas e as contribuições de melhoria. Em face de orientações contidas no artigo 217, do CTN, e dos artigos 148 e 149 da Constituição Federal, alguns autores consideram o empréstimo compulsório e as contribuições sociais também espécies do gênero tributo (FOERSTER, 1991).

Caracterizam ainda outros dois tipos de contribuições sociais, a contribuição sindical e as contribuições para a seguridade social. As taxas são definidas pelo inciso II, do artigo 145, da Constituição Federal (CF), como tributos passíveis de serem cobrados "em razão do exercício do poder de polícia ou pela utilização, efetiva ou potencial, de serviços públicos específicos e divisíveis, prestados ao contribuinte ou postos a sua disposição" (LOUREIRO, 2002, P.34/35). As principais taxas existentes no Brasil são decorrentes fundamentalmente do exercício regular do poder de polícia e dos serviços públicos disponibilizados.

Existem aproximadamente 60 tipos de tributos no Brasil, instituídos nos três níveis de governo. No âmbito municipal, os impostos em vigência são: Imposto sobre a Propriedade Predial e Territorial Urbana (IPTU); Imposto sobre a Transmissão "Inter vivos" de Bens Imóveis e Direitos a ele Relativos (ITBI); Imposto sobre Serviços de qualquer Natureza (ISSQN).

Os impostos em vigência para os Estados são: o Imposto sobre a Transmissão "*Causa Mortis*" e Doação de Bens ou Direitos; Imposto sobre a Propriedade de Veículos Automotores (IPVA) e o Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS).

O Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS) é o imposto mais importante no âmbito estadual e, considerando que este trabalho trata de um dos seus aspectos mais importantes, que é o da repartição de parte de sua arrecadação, a este imposto é dedicado um texto específico, em que é tratado, além dos princípios que o fundamentam, sua evolução, entre outros aspectos.

No âmbito federal, os impostos em vigência são: imposto de importação e de exportação, imposto sobre a renda e proventos de qualquer natureza, imposto sobre produtos industrializados, imposto sobre operações de crédito, câmbio e seguro, ou relativas a títulos ou valores mobiliários (Imposto sobre Operações Financeiras - IOF) e Imposto Territorial Rural.

Num momento em que o Brasil discute uma reforma tributária e fiscal, é muito oportuno que segmentos do setor florestal procurem debater e influenciar os tomadores de decisão sobre a incorporação de mecanismos fiscais cujos objetivos sejam o de modernizar o sistema de gestão florestal brasileiro, a exemplo do que ocorre em outros países do mundo.

LOUREIRO (2002) apresenta quatro experiências de utilização dos tributos na conservação ambiental, destacando duas experiências internacionais e duas em desenvolvimento no Brasil, além do ICMS Ecológico:

No caso, francês, os instrumentos fiscais têm por objetivo a promoção e valorização da conservação, até a penalização pela má utilização dos recursos florestais. Tributos que tratam direta ou indiretamente da questão ambiental e da problemática da conservação florestal, tais como impostos, taxas e contribuições, além das suas principais características, como incidência, função, alíquotas e instâncias de arrecadação.

Com a finalidade de incentivar a atividade florestal, a política fiscal francesa dispõe de algumas isenções tributárias, relacionadas às florestas em geral, aos reflorestamentos e às áreas protegidas. Relacionada a áreas verdes, destaca-se uma Lei do ano de 1959, denominada de Monichon, que instituiu uma redução de três quartos às sucessões e doações envolvendo florestas ou áreas verdes, além de outra Lei denominada Sérot, de 1930, que reduziu da mesma forma os direitos de transmissão a título oneroso. Esta redução incide sobre pessoas físicas e jurídicas que efetuem a venda de uma floresta ou de uma área verde.

Outra importante experiência é a canadense, conhecida como "doações ecológicas", definem que quaisquer pessoas, físicas ou jurídicas, incluindo organizações não-governamentais, podem doar áreas para o governo, podendo ter dedução de até 100% do Imposto de Renda devido. A lei requer que, na obtenção do benefício, a doação seja certificada como "ecologicamente sustentável", certificação que pode ter origem num órgão governamental ou não, mas sempre sob supervisão, ou delegação do Ministério do Meio Ambiente.

Já no Brasil, temos dois casos, além do ICMS Ecológico, que é o objeto deste trabalho. Estes dois casos estão a mais tempo em utilização sendo um a nível federal que é o ITR (Imposto Territorial Rural), e outro em nível municipal é o IPTU (Imposto Predial e Territorial Urbano).

2.1.1 O ITR – IMPOSTO TERRITORIAL RURAL

O ITR em vigência pela Lei Federal n.º 9.393/96, traz dentre suas definições a possibilidade de imunidades e isenções em sua incidência, além de definir porções territoriais passíveis de não serem tributadas.

PIRES (1998) relata como são consideradas as porções não tributáveis da propriedade:

- a) Áreas de interesse ambiental de preservação permanente - as áreas ocupadas por florestas e demais formas de vegetação natural, sem destinação comercial, que visem à proteção dos cursos d'água, lagoas, nascentes, topos de morros, restingas e encostas e áreas declaradas pelo Poder Público, destinadas a atenuar a erosão, fixar dunas, formar faixas de proteção ao longo de rodovias e ferrovias, auxiliar a defesa nacional, proteger sítios de especial beleza, de valor científico e histórico, alojar asilos de fauna e flora, proteger a vida, manter as populações silvícolas e assegurar o bem-estar público;
- b) Áreas de interesse ambiental de utilização limitada - as áreas de reserva legal, onde a vegetação não pode ser suprimida, podendo apenas ser utilizada sob regime de manejo florestal sustentável, averbadas no registro de imóveis competente; as áreas de Reserva Particular do Patrimônio Natural (RPPN), destinadas à proteção de ecossistemas de domínio privado, onde só podem ser permitidas a pesquisa científica e a visitação com objetivos turísticos, recreativos e educacionais; as áreas de servidão florestal, onde o proprietário renuncia voluntariamente, em caráter temporário ou permanente, a direitos de supressão ou exploração da vegetação nativa, averbadas no registro de imóveis competente, após anuência do órgão ambiental estadual, e as áreas comprovadamente imprestáveis para a atividade rural, declaradas de interesse ecológico, mediante ato do órgão competente federal ou estadual, em caráter específico para determinadas áreas do imóvel.

As imunidades tratam dos casos da não-incidência do tributo, tais como: as pequenas glebas exploradas pelo proprietário e sua família, ou por proprietário que possua apenas um imóvel; os imóveis de domínio da União, Estados, Distrito Federal, Municípios, incluindo as autarquias e fundações; as instituições de educação e assistência social, além de outros casos especificados em norma.

LOUREIRO (2002) relata que para se poder fazer jus ao benefício, as instituições listadas devem se enquadrar dentro dos seguintes limites: terem características de sociedades civis sem fins lucrativos, ou até mesmo de distribuidoras de resultados (cooperativas, por exemplo), aplicarem integralmente no país seus recursos na manutenção dos seus bens e manterem escrituração de suas receitas e despesas em livros revestidos de formalidades capazes de assegurar sua exatidão (inciso I, II e III, do parágrafo 3.º, do artigo 2.º, da IN n.º 43/97, da SRF).

Quanto à eficácia do ITR enquanto instrumento de conservação ambiental pode-se concluir que existe a necessidade da realização de zoneamento agrícola, de caráter regional, determinando regiões que poderiam ser objeto das isenções e incentivos; as propriedades com florestas plantadas deveriam ter base de cálculo diferenciada das áreas de agricultura por suas características de longa duração para obtenção de retorno financeiro; este imposto tem eficácia duvidosa quando se trata da sua aplicação em "regiões com predomínio de pequenas e médias propriedades" e em Estado agrícola como o Paraná, medidas de incentivo à recuperação das áreas florestais seriam muito mais eficientes se tivessem reflexo direto sobre a economia do agricultor.

2.1.2. O IPTU – IMPOSTO PREDIAL E TERRITORIAL URBANO

Em relação ao Imposto Predial e Territorial Urbano (IPTU), LOUREIRO (2002) relata que uma das experiências mais importantes é a de Curitiba, município que possui legislação sobre o tema desde 1973, tratando da "proteção e conservação da vegetação de porte arbóreo e dá outras providências". A legislação trata do combate ao *Pinus elliotis*, definindo que a prefeitura fará sua substituição, quando necessário, prevê incentivos aos funcionários públicos que tomarem parte de ações que visem à conservação e plantação de vegetação arbórea e outros aos munícipes através de incentivo fiscal, definindo que: "o município poderá conceder estímulos fiscais a todos quantos protegerem, conservarem, cultivarem ou plantarem vegetação de porte arbóreo, notadamente a espécie *Araucaria angustifolia*".

A Lei do IPTU define que áreas verdes são "os bosques destinados à preservação de águas existentes, ao hábitat da flora e fauna locais, à estabilidade de solos, à proteção paisagística e à manutenção da distribuição equilibrada dos maciços vegetais", não considerando "áreas verdes as florestas constituídas de *Pinus elliotis spp*, *Eucaliptus spp* e monoculturas de espécies exóticas ou com destinação de exploração econômica".

Do ponto de vista objetivo, a Lei do IPTU do município de Curitiba define ainda que a título de estímulo, "gozará de isenção de Imposto Imobiliário, ou redução proporcional ao índice de área verde do terreno, de acordo com o constante do Anexo 1 desta lei, os proprietários ou possuidores de terrenos integrantes do setor especial de que trata a presente lei". Como parâmetros para a aplicação dos benefícios, define que em terrenos com cobertura florestada acima de 80%, a isenção do tributo será total, ou seja, 100%, se a cobertura florestada for entre 50 e

80%, a isenção do tributo será de 80%; e, finalmente, se a cobertura florestada estiver entre 30 e 49%, a isenção do tributo será de 50% (LOUREIRO, 2002).

2.2. O ICMS – IMPOSTO SOBRE CIRCULAÇÃO DE MERCADORIAS E SERVIÇOS

Tributos sobre vendas mercantis existem há muito tempo, mas foi a partir da Primeira Guerra Mundial que se acentuou a tendência fiscal para a adoção de impostos sobre volume total de vendas. Essa modalidade de imposto cresceu rapidamente, dando nova feição ao perfil tributário de diversos países. O objetivo básico deste tipo de imposto foi o de melhorar os níveis de receitas públicas. A Alemanha foi o primeiro país do mundo a adotá-lo, em 1918, seguido da Itália e depois da França.

O ICMS brasileiro originou-se do imposto francês, que sofreu vários aprimoramentos, dando origem, em 1954, ao imposto não-cumulativo, denominado Taxe sur la Valeur Ajoutée (TVA). Em 1992, através da Lei n.º 4.625, de 31 de dezembro, o governo brasileiro criou seu imposto sobre vendas. Na época de sua criação no Brasil, o imposto ficou conhecido como "contas assinadas", termo similar ao do imposto já existente por Decreto Imperial em 1870. Foi cobrado até 1934, quando foi promulgada a Constituição Federal, em 16 de julho, que alterou a repartição tributária brasileira. A partir de 1934, houve mudança substancial na natureza da incidência do imposto brasileiro (FAILLACE, 1992)

FAILLACE ainda conta que com o advento do regime de exceção, a partir de 31 de março de 1964, o presidente Castello Branco recomendou ao seu ministério

estudos com vistas à reformulação do Sistema Tributário Nacional. Uma comissão especialmente constituída para este fim apresentou a proposta da Emenda Constitucional n.º 08, de 1965, que foi promulgada em 1.º de dezembro de 1965, convertendo-se na Emenda Constitucional n.º 18/65. O ICM apareceu nesse novo contexto dentro do Sistema Tributário Nacional, a partir da Emenda Constitucional 18/65, que alterou a Constituição de 1946. A mesma Emenda Constitucional criou condições à elaboração do Código Tributário Nacional instituído pela Lei n.º 5.172 de 1966. A partir da Constituição de 5 de outubro de 1988, o ICM passou a incorporar novas bases de incidência, passando a denominar-se ICMS, Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços, em vigor atualmente.

O ICMS hoje é o tributo mais importante em nível estadual, representando sempre acima de 90% das receitas tributárias dos Estados. Atualmente o estado do Paraná ocupa o quinto lugar em arrecadação de ICMS no Brasil, perdendo apenas para São Paulo, Minas Gerais, Rio de Janeiro e Rio Grande do Sul.

2.2.1. TRANSFERENCIA DE RECURSOS DE ICMS AOS MUNICIPIOS

BARROS (2001) descreve como características comuns a todas as espécies de transferências tributárias descreve-se que:

- a) estas se dão a partir de previsões e delimitações contidas na própria Constituição Federal e em leis federais e estaduais;
- b) todas as transferências são "de uso livre", ressalvadas a destinação de recursos para as ações em serviços de saúde e educação, além da prestação de garantias às operações de crédito por antecipação de receita, e;

- c) todas as transferências tributárias são de caráter vertical, ou seja, ocorrem de uma esfera de governo mais centralizada para outra descentralizada.

O mesmo autor classifica dos critérios de transferências tributárias em seis espécies, exemplificando-os, a saber:

- a) Transferência da Espécie Demanda/Redistribuição - este tipo de transferência pode ser exemplificado por critérios que tratam do inverso da renda *per capita*, utilizado no Fundo de Participação dos Municípios, privilegiando os Estados mais pobres.
- b) Transferência da Espécie Origem do Tributo - este tipo de transferência é aplicado em relação a transferências tributárias aos municípios em recursos oriundos do ITR, IOF, IPVA e do próprio ICMS.
- c) Transferência da Espécie Demanda - o exemplo mais evidente da operacionalização deste critério é o repasse dos recursos em função da população municipal. É utilizado para repasse de recursos do ICMS em 19 Estados brasileiros, com percentual médio de 7,95%.
- d) Transferência da Espécie Compensação - os exemplos clássicos da aplicação deste critério estão presentes quando da busca da correção de distorções pela utilização do Valor Adicionado, no repasse de recursos do ICMS em casos tais como: na distribuição de cotas iguais, do repasse em função da superfície territorial municipal, ou ainda no inverso do Valor Adicionado, da superfície territorial ou mesmo da população municipal.
- e) Transferência da Espécie Indução Financeira - 6 dos 26 Estados brasileiros utilizam o critério da receita tributária própria, que segundo o autor tem como função, enquanto instrumento fiscal, a relocação de recursos, refletindo-se basicamente de duas maneiras. A primeira como

concentrador de receitas, pois envia recursos aos municípios que têm maior capacidade de arrecadar recursos próprios; a segunda em caráter redistributivo, pois obriga que o peso da tributação municipal recaia igualmente sobre todas as pessoas de qualquer cidade.

- f) Transferências da Espécie Indução Setorial - na operacionalização desta espécie de transferência que induz políticas setoriais, está o maior potencial de articulação entre as esferas de governo, e esta é a razão principal dos Estados terem alguma (ou muita) liberdade para definirem critérios próprios de rateio do ICMS. Esse espaço deve ser usado pelos Estados (ou pela União) para o desenvolvimento de políticas afirmativas, visando à superação de problemas locais, sempre em articulação entre diferentes níveis de governo.

2.3. O ICMS ECOLÓGICO

O ICMS Ecológico surgiu da aliança entre um movimento de municípios e o Poder Público estadual, mediado pela Assembléia Legislativa. Os municípios sentiam suas economias combatidas pela restrição de uso do solo, originada por serem mananciais de abastecimento para municípios vizinhos e por integrarem unidades de conservação. O Poder Público sentia a necessidade de modernizar seus instrumentos de política pública. Nascido sob a idéia 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.

Segundo BENSUSAN (2002) o problema fundamental era a alocação dos recursos financeiros para tal. A saída coube à possibilidade aberta pelo inciso II, do parágrafo primeiro, do artigo 158 da Constituição Federal (CF), que trata dos recursos financeiros de origem tributária pertencentes aos municípios. Valendo-se deste dispositivo da CF, a Constituição Estadual, em seu artigo 132, estabelece que: "repartição das receitas tributárias do Estado obedece ao que, a respeito, determina a Constituição Federal".

Este fundamento constitucional foi adotado posteriormente pela Lei Complementar Estadual n.º 9.491/90, que no seu artigo 2.º orientou que "Regulamentado o art. 132 e seu parágrafo único, da Constituição do Estado do Paraná, aplicasse aos municípios beneficiados por aquela norma, cinco por cento (5%)". O artigo 132 foi regulamentado através da Lei Complementar n.º 59/91, conhecida como ICMS Ecológico, ou Lei do ICMS Ecológico.

A Lei do ICMS Ecológico define que:

- a) devem receber recursos do ICMS Ecológico os municípios que possuem unidades de conservação ambiental ou que sejam diretamente influenciados por elas e mananciais de abastecimento público;
- b) entende-se que unidades de conservação são áreas de preservação ambiental, estações ecológicas, parques, reservas florestais, florestas, hortos florestais, áreas de relevante interesse, estabelecidas por leis ou decretos federais, estaduais ou municipais, de propriedade pública ou privada;
- c) devem ser beneficiados pelo critério de mananciais de abastecimento os municípios que abrigarem em seus territórios parte ou o todo de mananciais de abastecimento para municípios vizinhos;

- d) do volume total de recursos a serem repassados aos municípios, estes devem ser divididos em 50% para o projeto referente a unidades de conservação e os outros 50% para o projeto manancial de abastecimento;
- e) a objetivação dos parâmetros técnicos será estabelecida pela entidade estadual responsável pelo gerenciamento dos recursos hídrico e meio ambiente que deverá fazer o cálculo dos percentuais a que os municípios têm direito anualmente (LOUREIRO, 1997).

Para que não houvesse dúvidas sobre os critérios e visando orientar os procedimentos técnicos e administrativos de caráter operacional, a Lei foi regulamentada por Decreto Estadual e este através de Portaria do Instituto Ambiental do Paraná, por orientação da própria Lei n.o 59/91.

O ICMS Ecológico trata da repartição dos recursos financeiros a que os municípios têm direito, utilizando para tal o critério que induz à ação pela conservação ambiental. No caso paranaense, os critérios têm foco nos mananciais de abastecimento e nas unidades de conservação, 5 mas em outros Estados onde o ICMS Ecológico foi ou está sendo implementado, ou debatido, além dos critérios citados, outros estão na ordem do dia, tais como a coleta e destinação final do lixo, instituição de política municipal do meio ambiente, patrimônio histórico e cultural, combate ao fogo e controle de queimadas, conservação dos solos, entre outros (LOUREIRO, 1997).

Do ponto de vista do Planejamento e Gestão, o ICMS Ecológico conta com três instrumentos: o Colegiado de Gestão, o Comitê Técnico e uma Auditoria Técnica Anual. Estas instâncias de gestão se prestam a garantir o planejamento e a gestão operacional do ICMS Ecológico, com vistas a cumprir os seus objetivos.

CAPITULO III

3. O ICMS ECOLÓGICO NO PARANÁ

Neste capítulo será explorado como está se comportando a Lei do ICMS Ecológico no estado do Paraná, desde o seu surgimento, forma de cadastramentos, implementação e evolução até o último ano.

3.1. O SURGIMENTO DA LEI

O Estado do Paraná sofreu intenso processo de desmatamento. Em 1912, o estado tinha aproximadamente 83,37% de sua superfície coberta por florestas, isto representava cerca de 16.515.000 há. Na década de 40, devido ao início da ocupação da região norte do estado, o estoque de mate diminuiu consideravelmente. O desmatamento intensificou-se com a instalação de madeireiras em várias regiões, reduzindo cada vez mais a cobertura florestal em pequenos fragmentos de florestas, não garantindo assim a manutenção da fauna e da flora do estado. Em menos de um século, em 1990, apenas 10% desta quantia ainda era floresta, cerca de 1.503.098 ha, ou seja, 7,59% da cobertura estadual (BACHA, 2001).

Até 1987, somente o Governo Federal tinha autoridade para legislar os recursos florestais. Porém, os mecanismos de comando e controle criados pelo governo não evitaram que o processo de desmatamento avançasse em todos os

estado brasileiros. Em 05 de outubro de 1988, foi promulgada a nova Constituição Federal, passando aos governos estaduais e municipais a responsabilidade da preservação ambiental. Em 1989 foi a vez dos Estados promulgarem as constituições estaduais, e, a partir de então, diversos estados passaram a discutir diferentes leis para recursos florestais.

Surgiu assim o ICMS Ecológico, pioneiro no Estado do Paraná, cuja Constituição de 1989, determinou tratamento especial na forma da lei, para a distribuição da cota-parte do ICMS aos municípios com áreas dedicadas a unidades de conservação ou mananciais de abastecimento público, espaços especialmente protegidos.

A lei complementar n.º 59, de 01.10.91, a lei do ICMS Ecológico, estabelece que 5% dos 25% do total arrecadado com o ICMS no estado do Paraná, destina-se aos municípios cadastrados (municípios que possuem unidades de conservação ambiental ou áreas preservadas protetoras de mananciais que abastecem municípios vizinhos). Destes 5% da cota-parte do ICMS, são divididos igualmente, sendo 50% para unidades de conservação e 50% para mananciais. A lei acha-se regulamentada, atualmente, pelo Decreto n.º 2791, de 27.12.96, que estabelece os parâmetros técnicos para a alocação dos recursos (BACHA, 2001).

A partir do Decreto 2.791/96, o método evoluiu para coeficiente de conservação da biodiversidade: além das variáveis quantitativas, associadas basicamente à superfície da unidade de conservação, passa a ser computado o seu nível da qualidade, incluindo, dentre outras variáveis: qualidades físicas, biológicas (fauna e flora); dos recursos hídricos da unidade e seu entorno; do planejamento, implementação e manutenção articulação com a comunidade e ações do município.

3.2. CADASTRAMENTOS E CÁLCULOS

Os municípios, chamados de unidades de conservação, devem ser cadastrados junto ao IAP (Instituto Ambiental do Paraná). O IAP surgiu através da Lei Estadual n.º 10.066/92, juntamente com a SEMA (Secretaria Estadual do Meio Ambiente), este com a finalidade de formular e executar as políticas do meio ambiente. O IAP tornou-se a instituição estadual com competência para deliberar sobre a política de preservação ambiental do Paraná.

Sendo consideradas as unidades de conservação, áreas de preservação ambiental, estações ecológicas, parques, reservas florestais, florestas, hortos florestais, áreas de relevante interesse de leis ou decretos federais, estaduais ou municipais, de propriedade pública ou privada. Uma das áreas de atuação do IAP foi o DIDEF (Diretoria de Desenvolvimento Florestal), que é responsável pelas ações de produção de mudas florestais nativas para a formação e adensamento da cobertura vegetal com fins econômico e ambiental; e também pelo gerenciamento das Unidades de Conservação.

A participação do Município no ICMS, por unidades de conservação, considerava-se inicialmente um coeficiente de restrição territorial, relação entre a área da unidade de conservação no Município e a área do Município, ponderada por um fator de conservação, conforme a categoria de manejo. Em seguida, o percentual de participação resultava da relação entre a soma dos índices das unidades situadas no Município e a soma dos índices das unidades situadas em todos os Municípios.

A partir do Decreto n.º 2.791/96, que estabelece os critérios de alocação de recursos a que alude o art. 5.º da Lei Complementar n.º 59, de 01/10/91, relativos a mananciais destinados a abastecimento público e unidades de conservação, o

método evoluiu para coeficiente de conservação da biodiversidade: além das variáveis quantitativas, associadas basicamente à superfície da unidade de conservação, passa a ser computado o seu nível de qualidade, incluindo, dentre outras variáveis: qualidade física, biológica (fauna e flora); dos recursos hídricos da unidade e seu entorno; do planejamento, implementação e manutenção; articulação com a comunidade e ações do Município (LOUREIRO, 2002).

No caso da existência de ações que afetem negativamente as unidades de conservação, impedindo ou ameaçando a reprodução dos ecossistemas representados ou a qualidade da água dos mananciais de abastecimento, exclui o crédito do ICMS, até que cessem as causas e os danos sejam reparados. O Município que não cuidar do seu patrimônio natural com responsabilidade e seriedade pode perder os benefícios. Somente a cidade que respeita a natureza e o bem-estar de sua comunidade é que recebe o repasse do ICMS Ecológico.

Para os Municípios fazerem *jus* à parcela de receita tributária, alguns critérios são considerados para efeito de cálculo, de acordo com a Portaria n.º 134/97 do Instituto Ambiental do Paraná, que estabelece a pontuação para o cálculo do ICMS Ecológico, a seguir discriminado, conforme Categoria de Manejo e Fator de Conservação (www.unilivre.org.br):

- a) “Estações Ecológicas: áreas (de domínio público) representativas de ecossistemas, destinadas, sobretudo a pesquisas. Do total de sua área, 90% deve se constituir em reserva permanente. Na área restante, de acordo com o zoneamento, permite-se a realização de pesquisas. Fator de Conservação entre 0,8 e 1,0.

- b) Reservas Biológicas: Concilia a conservação de atributos naturais especiais, permitindo projetos educacionais, recreativos e científicos em áreas de domínio público. Fator de Conservação entre 0,8 e 1,0.
- c) Parques: Assemelham-se, nos seus objetivos, às Reservas Biológicas, podendo se constituir apenas em áreas de domínio público. Fator de Conservação entre 0,7 e 0,9.
- d) Florestas Nacionais, Estaduais ou Municipais: Áreas de domínio público, com cobertura, sobretudo de nativas, destinadas à pesquisa e experimentação florestal, extração sustentável da madeira e outros produtos florestais. Fator de Conservação de 0,64.
- e) Área de Relevante Interesse Ecológico: Áreas com menos de 5.000 ha, com pouca ou preferencialmente nenhuma ocupação humana, com características naturais extraordinárias. Podem ser adquiridas ou simplesmente arrendadas pelo Poder Público, tendo sua declaração feita a partir de resolução do Conama, quando federal, ou por colegiado, quando estadual ou municipal. Fator de Conservação de 0,66.
- f) Áreas de Proteção Ambiental (APA). Fator de Conservação de 0,08.
- g) Áreas Especiais e Locais de Interesse Turístico: Áreas com potenciais para o desenvolvimento turístico. Fator de Conservação de 0,08.
- h) Área de Terra Indígena: As terras tradicionalmente ocupadas pelos índios. Fator de Conservação de 0,45.
- i) Áreas Especiais de Uso Regulamentado: Criadas pelo Estado do Paraná, correspondem àquelas caracterizadas pelo modo de produção denominado Sistema Faxinaí. Fator de Conservação de 0,3.

- j) Reservas Florestais: Equiparam-se aos parques, sendo entendidas como florestas remanescentes e não devem ser confundidas com as áreas de Reserva Legal (20% da propriedade, o que não configura Unidade de Conservação). As Reservas Florestais hoje existentes deverão sofrer alteração com vistas a adequarem-se ao Sistema Estadual de Unidades de Conservação.
- k) Reservas Particulares do Patrimônio Natural: Imóveis de domínio privado, no todo ou em parte, com condições naturais primitivas ou semiprimitivas, recuperadas ou que justifiquem uma recuperação. São reconhecidas em registros do IAP ou do Ibama, com termo de compromisso com o proprietário averbado em cartório de registro de imóveis, a perpetuidade da conservação da área “.

Além de estar caracterizada, a unidade de conservação deve apresentar um nível satisfatório de qualidade de conservação. Depois, deve ser feito seu registro no Cadastro Estadual de Unidades de Conservação. Em seguida é realizada uma avaliação da qualidade desta unidade, composta pelos conjuntos de variáveis como, por exemplo: qualidade física, qualidade biológica e qualidade de manutenção da unidade de conservação. Desse cálculo resultará a determinação de um score, se for positivo representa um acréscimo financeiro ao município, se for negativo a área não é mais considerada unidade de conservação. E, se houver diminuição no score de um ano para o outro, o dinheiro repassado será menor, pois houve um decréscimo na qualidade da unidade de conservação.

Em cada caso, a inclusão no cadastro estadual e conseqüente benefício do ICMS dependem da prévia avaliação e classificação da área pelo IAP. As unidades

de conservação de todos os níveis devem ser avaliados, sob os aspectos quantitativos e qualitativos, a cada ano.

Outro critério adotado no Paraná para o ICMS Ecológico decorre de restrições ao uso do solo em função dos mananciais, superficiais ou subterâneos, de abastecimento público para sedes urbanas de municípios vizinhos. Neste caso, o município pode receber crédito do ICMS, conforme índices que correlacionam sua área na bacia do manancial, vazão captada, vazão mínima e a variação da qualidade da água. Esses índices têm evoluído para considerar, inclusive, variação da qualidade ambiental na bacia de captação ou da área de aquífero, relacionadas a melhorias implementadas pelo município.

3.3. A EVOLUÇÃO DO ICMS ECOLÓGICO NO PARANÁ

Quanto maior o número de municípios beneficiados maior o número de unidades de conservação e de áreas protegidas. O sucesso do ICMS Ecológico deve-se ao fato de não ser um mecanismo estático e sim progressivo, flexível e versátil. Pois oferece recursos a alguns municípios como compensação e estímulo à práticas conservacionista e fomenta a possibilidade de aumento e melhoria das áreas protegidas no Estado. No Paraná, o ICMS Ecológico tem apresentado resultados satisfatórios, representados pelo número de municípios que aderiram ao programa. Esses números estão representados nas tabelas abaixo.

TABELA 1 – NÚMERO DE MUNICÍPIOS PARANAENSES BENEFICIADOS PELO ICMS ECOLOGICO 1992 – 2002

ANO	TOTAL DE MUNICÍPIOS
1992	112
1993	138
1994	151
1995	152
1996	160
1997	166
1998	192
1999	211
2000	219
2001	221
2002	224
2003	225

Fonte: Elaboração própria, com dados de DIBAP/IAP (1999) e do site www.neivoberaldin.com.br

A tabela 1 mostra que desde o início deste programa, 1992, até o início do último ano 2003, o número de municípios que aderiram ao ICMS Ecológico dobrou, mostrando que dos 399 municípios existentes no estado do Paraná, já existem 225 municípios que estão se beneficiando desta Lei, ou seja, aproximadamente 56,4% dos municípios. Isto nos mostra que cada vez mais os municípios estão buscando este benefício. Só que o que preocupa o IAP e os autores da lei, é que os municípios podem estar desviando parte destes recursos como forma de aumentar

os recursos municipais, pois “a Lei não obriga o município que este recurso chamado de *royalties* ecológicos sejam revertidos totalmente para ações ambientais”, assim diz o próprio autor da Lei, Dep. Neivo Beraldin, em uma matéria na Gazeta do Povo do dia 02/02/2000.

Pode-se observar também na tabela abaixo que além dos números de municípios o valor repassado aos municípios também vem aumentando:

TABELA 2 – VALOR DO ICMS ECOLOGICO REPASSADO AOS MUNICÍPIOS 1999 A 2003

ANO	VALOR
1999	R\$ 43.259.110,86
2000	R\$ 54.377.684,16
2001	R\$ 61.688.605,08
2002	R\$ 67.991.471,74
2003	R\$ 84.270.122,82

Fonte: Site www.neivoberaldin.com.br

Para que o ICMS Ecológico não seja banalizado, a principal preocupação do IAP como órgão gestor, foi de adotar alguns parâmetros mais rigorosos de aceitação e avaliação das Unidades de Conservação, impedindo que haja uma Indústria da Unidade de Conservação, pois a finalidade é de evitar o surgimento de Unidades de Conservação em número excessivo, pois poderia chegar a um ponto que o incentivo para preservar seria muito pouco. Isto porque, o número de municípios beneficiados

é sempre crescente e a quota do Fundo de Participação dos Municípios é sempre constante de 5%.

Além de incentivar a conservação ambiental, o ICMS Ecológico desempenha um importante papel fiscal que é de propiciar o acesso a recursos significativos aos municípios que sofrem com restrições de uso, em razão da preservação ambiental; e redistribui recursos, dos municípios de grande e médios porte, para aqueles com poucas possibilidades de acesso aos recursos do Fundo de Participação dos Municípios (LOUREIRO, 2002).

CALVACHE (2003) conclui que o IAP, como órgão regularizador do ICMS Ecológico, apresenta problemas institucionais, o principal deles é a redução drástica do número de funcionários que juntamente com o aumento das atribuições outorgadas pela legislação, faz dele um órgão pouco dinâmico na execução de suas funções.

Com a existência da Lei do ICMS Ecológico, houve a criação de 400 novas APAs (Áreas de Preservação Ambiental), no período de 1992 a 2000. Portanto este aumento do número de municípios que estão aderindo ao programa de ICMS Ecológico pode ter mais do que um sentido. O que preocupa é que uma falta de fiscalização por parte do Instituto Ambiental do Paraná, estes outros sentidos existentes atrapalhem o verdadeiro sentido da Lei do ICMS Ecológico, que é o investimento total para o meio ambiente. Isto poderá ocasionar em uma mudança na lei, prejudicando aos municípios que cumprem rigorosamente o verdadeiro sentido da mesma.

CONCLUSÃO

O ICMS Ecológico contribuiu para a melhoria da conservação da biodiversidade no Estado do Paraná, em especial quando combinado com outros instrumentos de política pública ou em parceria entre entes federados, em especial os próprios municípios beneficiados, pois houve aumento da criação de unidades de conservação municipais, estaduais e federais, além das RPPN, após a criação do ICMS Ecológico, com o conseqüentemente aumento da superfície. Tivemos melhoria na qualidade da gestão das unidades de conservação da categoria de manejo parque, em nível municipal e estadual, além das RPPN, após a criação do ICMS Ecológico, embora em relação as RPPN esta contribuição tenha sido pequena.

Recomenda-se que o ICMS Ecológico passe por aprimoramentos, visando estimular a criação de unidades de conservação a partir de um plano estratégico para conservação da biodiversidade, possivelmente assegurado por lei. Também melhorar os procedimentos da avaliação da qualidade das unidades de conservação, aprofundando os métodos e estruturando conjuntos de variáveis específicas por unidades de conservação, originadas de seus planos de manejo.

O IAP como órgão regulador também deve passar por um processo de reestruturação, pois tem deficiências no número de funcionários e na qualidade dos mesmos, podendo influenciar no que diz respeito a fiscalização do valor repassado para os municípios, como por exemplo se realmente todo o valor está sendo reinvestido na preservação do meio ambiente.

Nesse contexto insere-se o ICMS Ecológico como instrumento de conservação e preservação do meio ambiente, que fomenta a atuação dos

Municípios nas ações de saneamento básico; manutenção de mananciais de abastecimento público de água; apoio às comunidades indígenas; sistema de tratamento ou disposição final de resíduos sólidos urbanos (lixo); enfim todas as ações voltadas na melhoria de qualidade de vida que promovam o equilíbrio ecológico e o desenvolvimento sustentável, que de forma direta ou indireta geram rendas e colaboram com o progresso dos Municípios.

A humanidade somente sobreviverá se tratar com respeito e responsabilidade o meio ambiente; sua proteção é um dever a ser partilhado por todos nós. A água, o ar, as florestas e o solo, o meio ambiente artificial, o meio ambiente cultural, são bens de propriedade coletiva, competindo ao Poder Público e à coletividade defendê-los e preservá-los para as presentes e futuras gerações.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICA

- BACHA, C.J.C. **Gestão Florestal no Paraná**, in: **Gestão Ambiental no Brasil: Experiência e Sucesso**. Quarta Edição, Rio de Janeiro, 2001.
- BARROS, F.M. de. **Inovação no federalismo para o desenvolvimento e a cidadania: perspectivas de modelagem das transferências intergovernamentais de recursos**. Dissertação (Mestrado em Administração Pública e Governo) – Fundação Getúlio Vargas. São Paulo, 2001.
- BENSURAN, N. **Seria Melhor Mandar Ladrilhar. Biodiversidade como, para que, por quê** / Nurit Bensuran Instituto Socioambiental, Editora Universidade de Brasília, 2002.
- CALVACHE, S.R.E. **Gestão Ambiental no Paraná: Uma Análise do órgão Regulador - IAP**. Monografia apresentada para obtenção do título de bacharel em Economia - UFPR. Curitiba, 2003.
- CAMPOS, L.P.R. **ICMS ECOLÓGICO: Experiências nos estados do Paraná, São Paulo, Minas Gerais e Alternativas na Amazônia**. Programa Piloto para Proteção de Florestas Tropicais, Cuiabá, Março, 2000.
- CASTOR, B.V.J. **Criando condições institucionais adequadas a políticas ambientais eficazes**. Caderno FUNDAP, São Paulo, p.7-13, maio/ago. 1996.
- FAILLACE, H. **ICMS e sua evolução histórica**. Informativo Dinâmico IOB, mar. 1992.
- FOERSTER, A.C. **Perfil do sistema tributário brasileiro pós-Constituição Federal de 1988**. Programa de Impactos Ambientais de Barragens, (Convênio de Cooperação Técnica Brasil-Alemanha). Curitiba, 1991.

- FOLADORI, G. **Limites do Desenvolvimento Sustentável**. Editora da Unicamp, São Paulo, 2001.
- FONCECAM G.A.B.; PINTO, L.P.D.; RYLANDS, A.B. **Biodiversidade e Unidades de Conservação**. In: CONGRESSO BRASILEIRO DE UNIDADES DE CONSERVAÇÃO, 1., 1997, Curitiba. **Anais...** Curitiba: IAP, 1997.p.189-209.
- LOUREIRO, W. **ICMS Ecológico: a contribuição conservacionista de uma política tributária**. In: CONGRESSO BRASILEIRO DE UNIDADES DE CONSERVAÇÃO, 1997, Curitiba. **Anais...** Curitiba: IAP, 1997(a). p. 500-517.
- LOUREIRO, W. **Contribuição do ICMS Ecológico à Conservação da Biodiversidade no Estado do Paraná**. Tese de Doutorado (Curso de Pós Graduação a obtenção do Grau de Doutor em Ciências Florestais). Curitiba, 2002.
- MARGULIS, S. **A regulamentação ambiental: Instrumentos e Implementação**, Texto de Discussão nr. 437. IPEA, Rio de Janeiro, 1996.
- MONTIBELLER-FILHO, G. **O mito do desenvolvimento sustentável: Meio ambiente e custos sociais no moderno sistema produtor de mercadorias**. Editora da UFSC, Florianópolis, 2001.
- MOTTA, R.S., OLIVEIRA, J.M.D. e MARGULIS, S. **Proposta de Tributação Ambiental na Atual Reforma Tributária Brasileira**. Texto para Discussão nº 738, IPEA, Rio de Janeiro, Junho, 2000.
- PIRES, P. T. L. **O Imposto Territorial Rural e sua influência sobre a atividade florestal em propriedades rurais: um estudo de caso na Região Oeste do Estado do Paraná, Brasil**. Dissertação (Mestrado em Ciências Florestais) – Setor de Ciências Agrárias, Universidade Federal do Paraná. Curitiba, 1998. 128 f.

ROMEIRO A.R., REYDON B.P. E LEONARDI M.L.A. Org. **Economia do meio ambiente: teoria, políticas e gestão de espaços regionais**. Segunda edição, Campinas, 1999.

SEROA DA MOTTA, R., RUITENBEEK, J., HUBER, R. **Uso de Instrumentos Econômicos na Gestão Ambiental na América Latina e Caribe**, Texto de Discussão nr. 440. IPEA, Rio de Janeiro, 1996.