

Políticas Públicas de Desenvolvimento do Turismo: viabilização por meio do ICMS Ecológico

Lúcia Helena Ciccarini Nunes ¹

Sumário: 1. Introdução; 2. A experiência brasileira de adoção de critérios ambientais na repartição de recursos do ICMS; 3. Considerações finais.

Palavras-chave: sustentabilidade, distribuição do produto da arrecadação dos impostos pertencentes aos municípios, política tributária e ambiental extrafiscal; ICMS Ecológico.

1- Introdução

Não há como delinear caminhos alternativos para o desenvolvimento como parte de uma política que possa ser planejada, tendo por referência uma visão economicista e burocrática. O processo de desenvolvimento global é definido, às vezes, sob a ótica exclusivamente da produção. Outros o tomam sob a perspectiva social ou política. Alguns a interpretam através da transformação de seus aspectos institucionais em processos de desenvolvimento tecnológico ou na transformação dos recursos naturais em bens de consumo. Qualquer que seja a discussão, os aspectos essenciais centram-se na perspectiva de que métodos devem ser usados para incluir os seres humanos e o seu ambiente natural neste processo.

Ironicamente, os agentes promotores deste desenvolvimento não são os já consagrados intérpretes da realidade, os tecnocratas acostumados a diagnosticar, normalizar e, a partir de uma abordagem racional, promover o crescimento travestido de desenvolvimento. Concorde-se, nesse sentido, com a tese proposta por Ferreira e Ferreira (1992) de que desafiante é analisar a capacidade dos atores do desenvolvimento de manejar o enfoque das necessidades humanas para orientar suas ações e aspirações.

¹ Economista com Mestrado em Administração Pública, Especialista em Planejamento Estratégico e Sistemas de Informação, Prof^a e Coordenadora-Adjunta da Escola Superior de Turismo da Pucminas.

Assiste-se, hoje, a uma dicotomia entre os formuladores de políticas públicas: de um lado os assistencialistas, de outro os ambientalistas e, à frente, os agentes de mercado ditando normas de alocação e priorização dos recursos públicos. Se o ser humano estiver no centro das políticas de desenvolvimento, não cabe à iniciativa privada o papel de artista principal e ao Estado ou ao Poder Público o de mero coadjuvante.

Para tanto, é fundamental o fortalecimento do Poder Público, aí incluindo as associações da sociedade civil, os partidos políticos e as organizações comunitárias com um papel ativo de definir estratégias globais de desenvolvimento que assegurem suas necessidades vitais, por meio da democracia participativa.

Sabendo-se que a população não experimentou, na maioria dos países da América Latina, e inclusive no Brasil, discussões envolvendo múltiplos atores e processos participativos, a política ambiental deveria ser repensada pelo conjunto da sociedade em defesa da sobrevivência e da qualidade de vida. Trata-se de ampliar o entendimento de que o desenvolvimento está relacionado ao bem estar, à liberdade e à cidadania. Neste sentido, o desenvolvimento econômico é uma estratégia de intermediação destes resultados, não devendo utilizar apenas resultados econômicos sociais para medir qualidade efetiva.

É inegável a necessidade de um ordenamento do desenvolvimento que tenha como destinatário a sociedade, sobretudo atribuindo papéis aos diversos atores sociais: governo, sociedade civil e empresariado. Ao mesmo tempo, há que existir autoridade para a coordenação dos esforços empreendidos e articulação de interesses.

A Organização das Nações Unidas, por meio da Comissão Mundial sobre o Meio Ambiente e Desenvolvimento, formulou vinte e dois princípios orientadores para as relações entre o Estado e a sociedade, dentre os quais vinte e um são deveres. Decorrente das obrigações relativas ao meio ambiente adotadas pela ONU, ou simplesmente ao se adotar o princípio ético de que o desenvolvimento atual não deve prejudicar as gerações futuras, o Poder Público deve assumir a gigantesca responsabilidade da preservação ambiental.

A este respeito propõe Oliveira (1999, p. 19) que o primeiro passo há que consistir na coordenação entre políticas e órgãos governamentais da área econômica e da área ambiental. Atualmente, a proposição do planejamento econômico, financeiro, energético, fiscal, não tem como atribuição institucional a proteção ambiental. Algumas experiências internacionais mostram a validade da proposição: nos EUA, nos termos do *Oil Spill Liability Trust Fund* e do *Wild Life Restoration Fund*, o imposto é amplamente empregado na tributação ambiental, como é o caso de impostos sobre a produção de certos produtos poluidores, com isenção parcial ou total a outros não ou menos poluidores ou recicláveis. O imposto de renda americano contempla um adicional ambiental e a dedutibilidade de doações e terrenos e matas de finalidade preservacionista. Na Bélgica, desde 1993, há um imposto devido pelos consumidores de praticamente todos os bens de consumo descartáveis que previu, na sua instituição, isenções e restituições quando consumido material reaproveitável.

O Brasil, na fase de preparação para a Conferência sobre o Meio Ambiente, realizada pelas Nações Unidas em 1972, conseguiu apoio dos demais países em desenvolvimento e a compreensão de alguns desenvolvidos para que a pobreza fosse tratada como um dos problemas estruturais responsáveis pelos impactos negativos no meio ambiente. Neste sentido, o debate sobre este tema, como fator de degradação ambiental, ocupou grande parte dos debates realizados em Genebra, durante as reuniões preparatórias da CNUMA, em 1991.

Nesta oportunidade foi apresentado um documento denominado A/ CONF. 151/PC/45, de 19 de julho de 1991, que destaca o significado da pobreza em seu sentido mais amplo. Uma exposição sobre a amplitude do tema remete a uma compreensão do problema em um sentido lato:

“pobreza não se limita ao aspecto econômico, pois se estende a todos os aspectos da vida do homem: fraqueza física e enfermidades, falta de acesso aos serviços essenciais, falta de informação, controle limitado sobre os recursos, subordinação, exploração por poderes sociais e econômicos mais fortes, vulnerabilidade a estresse, falta de segurança, marginalização social e cultural”.

Nesse sentido pode-se discutir, por exemplo, a proteção da saúde humana com problema ambiental de modo a promover melhorias das condições de vida, como apresentada na Conferência do Rio de Janeiro, em 1992. Esta lógica demonstra a impossibilidade de se tratar do desenvolvimento sem vincular a degradação do meio ambiente ao aumento da problemática das enfermidades dele decorrentes.

Transformações sócio-ambientais e seus efeitos são apresentados diuturnamente por meio de avalanches de notícias de todo o mundo – sob impactos e catástrofes ambientais. Conforme afirma Fiúza (2002), tais fenômenos e efeitos têm levado a ações, elaboração de normas, tratados com o intuito de coibir intervenções antrópicas desastrosas.

O ICMS Ecológico é um mecanismo de política ambiental, que se iniciou na década de 90, específico do Brasil. Como instrumento de gestão ambiental instala o critério na redistribuição do imposto, permitindo ao Estado influir no processo de desenvolvimento sustentável dos municípios. Mas, por se tratar de recursos de natureza extrafiscal, a lei deverá definir critérios específicos para orientar a sua aplicação.

As experiências com o ICMS Ecológico têm despertado interesse dos pesquisadores e doutrinadores no sentido de transformá-las em políticas públicas efetivas (Fiúza, 2002, Loureiro, 2002, Cavalcanti, 2001, Campus, 2003). A iniciativa brasileira de implantação da destinação de recursos ao meio ambiente foi destacada entre os bons exemplos de políticas públicas no Brasil, em recente relatório da Organização das Nações Unidas (ONU) sobre o Índice de Desenvolvimento Humano (IDH).

Os Estados brasileiros, em consonância com o disposto no Art. 158, IV da Constituição Federal, estão tomando iniciativas pioneiras ao definir critérios específicos relacionados à Cultura, Saúde, Meio Ambiente, Agricultura e outros para apoiar programas de desenvolvimento local.

A redistribuição de recursos atrelados ao compromisso ambiental decorrente de parcela do ICMS é uma opção tributária por meio da qual se pretende compensar financeiramente restrições de uso do espaço natural, recuperação de áreas degradadas ou mesmo os que abrigam mananciais ou reservatórios ou florestas para que de fato

promovam o desenvolvimento sustentável.

2– A experiência brasileira de adoção de critérios ambientais na repartição de receitas do ICMS

“O ICMS Ecológico surgiu no Brasil, pioneiramente, no Paraná em 1991, a partir da aliança do Poder Público Estadual e de municípios, mediatizado pela Assembléia Legislativa do Estado”.

Nascido sob a égide da "compensação", o ICMS Ecológico evolui, transformando-se ao longo do tempo em instrumento de incentivo, direto e indireto à conservação ambiental, hoje o que mais o caracteriza. A partir da experiência paranaense, foi desenvolvido nos estados de São Paulo (1993), Minas Gerais (1995), Rondônia (1996) e Rio Grande do Sul (1998) de acordo com Loureiro, (1997). Na seqüência, foram implantadas experiências similares nos estados do Mato Grosso, Mato Grosso do Sul, Santa Catarina, Tocantins, Rio de Janeiro e, alguns estudos para a sua adoção na Amazônia.

A Constituição Federal determina que 75% do Imposto sobre operações relativas à Circulação de Mercadorias e sobre Prestações de Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicações – ICMS sejam destinados ao Estado para sua manutenção e investimentos, e 25% sejam repassados aos municípios da seguinte forma:

- Três quartos dos 25%, no mínimo, distribuídos na proporção do valor adicionado fiscal - VAF, que é, simplificadaamente, a diferença das médias de dois anos entre o valor das notas fiscais de compra e venda ocorridas no município;
- Um quarto dos 25% de acordo com o que dispuser a lei estadual. Em Minas Gerais, estes critérios foram determinados pela Lei n.º 12.040, de 28 de dezembro de 1995.

Até 1995, o repasse dos 25% do ICMS aos municípios mineiros se dava segundo dois critérios econômicos: o valor adicionado Fiscal – VAF, e produção mineradora. Em 1996, a Lei mineira n.º 12.040/95, além de incrementar os critérios econômicos de distribuição, estimulando o município a utilizar com maior eficiência os potenciais de sua base própria de arrecadação, previu uma cota mínima de repasse e introduziu critérios sociais, culturais e ambientais para tanto.

As experiências do Paraná, de São Paulo, Minas Gerais, Mato Grosso do Sul e outros estados da federação, que implantaram o ICMS Ecológico, são centradas em um modelo de redistribuição de recursos aos municípios a partir de critérios comuns, ou seja, privilegiar ações de proteção de unidades de conservação ambiental ou mananciais de abastecimento público, espaços especialmente protegidos, usinas de tratamento de lixo e esgoto, determinação de aterros sanitários ou usinas de compostagem e outros indicadores ambientais.

Para ter acesso aos recursos, os municípios devem se orientar por normas específicas fixadas em de cada um dos Estados, que detalham como cadastrar, passar por um mecanismo de habilitação, para em seguida, receberem os índices de redistribuição dos recursos. Este mecanismo é compensatório, ou seja, o município que investiu em preservação de desenvolvimento ambiental tem seus recursos devolvidos pelo Estado com acréscimos significativos para novos investimentos.

Em estudo sobre o tema apresentado na 3ª Reunião temática do programa piloto para proteção de Florestas Tropicais, realizada em Cuiabá – MT, em março de 2000, Campos comenta:

“As experiências do ICMS Ecológico nos estados do Paraná, São Paulo e Minas Gerais indicam que, para muitos municípios, nas regiões onde predominam áreas protegidas, com as decorrentes restrições a atividades econômicas, esses recursos participam significativamente na receita local, sendo fonte importante na alimentação da economia municipal”.

Em estados como Paraná e Minas Gerais o autor chama a atenção para o efeito indutor de aumento de área das unidades de conservação. Observou-se parcela de crescimento atribuída a novas áreas de proteção ambiental – APAS, no período posterior a implantação do critério. Tal resultado ainda não foi avaliado qualitativamente. Podendo ser resultante da facilidade com que os municípios têm para criar a unidade sem custo de aquisição de terras e infraestrutura.

No caso de Minas Gerais, os processos de inclusão do município para obtenção do benefício são complexos e burocráticos, exigindo-se pareceres técnicos, audiência no COPAM (Comissão de Política Ambiental), estudos no IEF (Instituto Estadual de Florestas), apuração dos índices pela Fundação João Pinheiro – SEPLAN e publicação pela Secretaria de Estado da Fazenda.

Encontra-se em tramitação no Congresso Nacional, projeto de lei do sistema nacional de unidade de conservação – CENUC que inclui prévia consulta pública para a criação de unidades de conservação, em especial as de uso direto ou uso sustentável, com a finalidade de auxiliar o controle social preventivo do ICMS Ecológico.

As experiências com ICMS Ecológico, na visão de Fiúza (2002), têm contribuído para a conscientização para a conservação ambiental, gerando iniciativas municipais na direção de cuidar das unidades de conservação como fonte de geração de receita. “A perspectiva de ampliar a receita de vida do ICMS ecológico, estimula os municípios a investir na conservação”.

Em outra perspectiva, Loureiro (2001), demonstra preocupação com a ausência de competência técnica nas sedes dos municípios para elaborar propostas, gerir os recursos e acompanhar processos de avaliação das experiências. Para que essas iniciativas se transformem de fatos em políticas públicas, torna-se necessário privilegiar a comunicação com a comunidade no sentido de ouvir seus anseios e perspectivas, na direção de que a criação do espaços de conservação e preservação ambiental e sua proteção não sejam apenas um ato formal e distanciado da realidade local.

A implementação do incentivo deve considerar as especificidades locais e regionais, além de incorporar outros critérios que potencializam a conservação do ambiente. Questões como as da saúde, da educação e da produtividade por área cultivada possuem implicações diretas sobre as estratégias de conservação ambiental, e o conjunto de critérios de distribuição do ICMS pode ser um fator determinante para a manutenção de um meio ambiente saudável, gerando melhoria direta na qualidade de vida da população, desde que os gestores estaduais e municipais compreendam que se trata de criar condições não apenas para ampliar a receita municipal, mas para modificar padrões prevalecentes de uso dos recursos locais a partir das especificidades e das necessidades da população local de forma democrática e perene.

Em análise dos impactos gerados pelo ICMS Ecológico do Mato Grosso, os jornais locais de 2003 citam que o tema ainda é pouco conhecido pelos prefeitos do Estado. Em 2002 foram repassados a título de ICMS Ecológico, a 68 cidades mato-grossenses recursos da ordem de 22,8 milhões destinadas a unidade de conservação. No entanto, os valores repassados conforme a lei, não obrigam os municípios a reinvestirem os recursos em questão ambientais. Podem ser investidos em saúde, segurança e educação das cidades. Somente é exigido que se preserve e mantenha a qualidade das áreas de conservação.

O processo para criação de uma unidade de conservação ou territórios indígenas e posterior recebimento do imposto ecológico não é simples, uma vez que passa por avaliação da Fundação Estadual do Meio Ambiente, que decide quem pode ou não pode receber. O Estado iniciou uma parceria com uma organização não governamental, WWF, para trabalhar a implantação do imposto no Estado, na direção de buscar o seu aperfeiçoamento e incentivar a preservação do meio ambiente no Estado.

A redistribuição do ICMS Ecológico é destacada como um mecanismo de revitalização dos espaços públicos geridos pela União, estados e Municípios nas áreas de cultura, meio ambiente, educação e saúde. As políticas públicas de desenvolvimento do turismo, ainda que não explicitadas nesta legislação com a nomenclatura específica estão contempladas na finalidade da destinação dos recursos recebidos pelos municípios, após a aplicação dos índices exigidos.

3- Considerações Finais

O imposto ecológico fornece um instrumento fiscal válido para premiar as administrações que protegem as florestas e a biodiversidade. Está associado a um aumento do número e tamanho das áreas ambientais onde ele tem sido adotado.

Outro aspecto comum entre os Estados que adotaram o imposto diz respeito à desconcentração dos municípios que obtiveram recursos decorrentes desse critério. Os recursos se fixaram em poucas localidades e é significativo o montante de recursos envolvidos. Precisa ser ampliado para as áreas turísticas de uso sustentável.

As experiências ressaltam, ainda que, o ICMS Ecológico, via unidades de conservação ou via saneamento ambiental, vem contribuindo para integrar na agenda dos prefeitos e administradores municipais, a gestão local dos recursos e serviços ambientais em suas dimensões de orçamento, de estrutura ou de capacitação de pessoal.

Os modelos de redistribuição de recursos do ICMS tais como o utilizado em Minas Gerais são, de fato, pioneiros quando usam recursos extrafiscais na busca do desenvolvimento sustentável, com aplicação descentralizada no nível local. Por outro lado, é necessário que se faça um reordenamento institucional uma vez que, nos municípios e estados pesquisados, o que impera é a transformação do arranjo estatal em aparato de tratamento das informações processuais e explicativas de atendimento aos dirigentes locais por temas, sem integrar os indicadores por aplicação final.

Julga-se que os agentes públicos, pesquisadores, atores sociais e demais interessados em planejamento tributário e direito ambiental, como tema de efetivação do desenvolvimento sustentado, podem e devem conhecer juntos o modelo existente para depois traçar estratégias adaptadas à realidade local, considerando suas potencialidades e limites. Há campo para desenvolvimento de projetos de mapeamento turístico, educação ambiental, implantação de museus vivos, uso sustentável de parques e estações ecológicas, entre outras iniciativas de interesse local.

4- Referências bibliográficas

BURSZTYN, Marcel – **Para pensar o desenvolvimento sustentável** (ORG) Editora Brasiliense – 1993 – 1ª ed.

CAMPOS, Léo Pompeu de Rezende – **Reforma Tributária e Meio Ambiente** – Jornal Estado de Minas – 31 de julho de 2003 – p.05.

- **ICMS Ecológico: Experiências nos Estados do Paraná, São Paulo, Minas Gerais e alternativas na Amazônia.** Paper: 3ª reunião temática – Cuiabá-MT – Março, 2000.

CAVALCANTI, Clóvis – **Sustentabilidade da Economia: paradigmas alternativos de realização econômica.** In: Cavalcanti, Clóvis (ORG). Desenvolvimento e Natureza: estudos para uma sociedade sustentável. São Paulo: Editora Cortez, 1995.

CAVALCANTI, Hélio Gurgel – **ICMS Ambiental** – Diário de Pernambuco, 28 de julho de 1998, pág.17.

FERREIRA, Leila de Costa e FERREIRA, Lúcia da Costa – **Limites ecossistêmicos: novos dilemas e desafios para o Estado.** In: Dilemas Sócio-ambientais e desenvolvimento Sustentável – São Paulo – Editora UNICAMP – 1992.

FIUZA, Anete Pinto. **ICMS Ecológico: um instrumento para a gestão ambiental** – www.mt.trfl.gov.br.

GUIMARÃES, Roberto Pereira. **Ecopolítica em áreas urbanas: a dimensão política dos indicadores de qualidade ambiental.** in SOUZA, Amaury (org.). **Qualidade da Vida Urbana.** Rio de Janeiro: Zahar, 1984

- **Políticas de Meio Ambiente para o desenvolvimento Sustentável: desafios institucionais e setoriais.** In: PLANEJAMENTO E POLÍTICAS PÚBLICAS, Brasília – nº 7 , pp.57-80, Junho de 1992.
- **A Ética da sustentabilidade e a formação de políticas de desenvolvimento.** São Paulo – Ed. Fundação Perseu Abramo. In: O Desafio da Sustentabilidade.
- **Ecologia e Política na Formação Social Brasileira.** São Paulo – Revista de Ciências Sociais – Editora Vértice – vol. 31 – nº 2, 1988, pp.243-277.

LEITE, Fábio. **Tornando a proteção da biodiversidade possível: O ICMS Ecológico.**
www.conhecerparaconservar.org

LOUREIRO, Wilson. **Incentivos econômicos para a conservação da biodiversidade no Brasil - ICMS Ecológico.** Curitiba, 1999.

OLIVEIRA, Fabrício Augusto. **Economia e Política das Finanças Públicas: uma abordagem crítica da teoria convencional, à luz da economia brasileira** – Texto referência da disciplina de Finanças Públicas do mestrado em Administração Pública da Fundação João Pinheiro, 2001.

OLIVEIRA, Fabrício Augusto. **Economia e Política das Finanças Públicas: uma abordagem crítica da teoria convencional, à luz da economia brasileira** – Texto referência da disciplina de Finanças Públicas do mestrado em Administração Pública da Fundação João Pinheiro, 2001.

SOARES, Marcelo Cardoso – **O impacto redistributivo da Lei Robin Hood.** In: Revista do Legislativo. Belo Horizonte, nº 16, 1996.