



SOBER

XLVI Congresso da Sociedade Brasileira de Economia,
Administração e Sociologia Rural



IMPACTOS DA RECOMPOSIÇÃO DA RESERVA LEGAL NAS RECEITAS TRIBUTÁRIAS ESTADUAIS E MUNICIPAIS

JOSÉ SIDNEI GONÇALVES; EDUARDO PIRES CASTANHO FILHO; SUELI ALVES MOREIRA SOUZA;

IEA-APTA-SAA

SÃO PAULO - SP - BRASIL

sydy@iea.sp.gov.br

APRESENTAÇÃO ORAL

Agropecuária, Meio-Ambiente, e Desenvolvimento Sustentável

IMPACTOS DA RECOMPOSIÇÃO DA RESERVA LEGAL NAS RECEITAS TRIBUTÁRIAS ESTADUAIS E MUNICIPAIS

Grupo de Pesquisa: Agropecuária, Meio-Ambiente, e Desenvolvimento Sustentável

Resumo

O trabalho analisa a determinação de recomposição da reserva legal nas propriedades rurais paulistas no cumprimento da atual legislação ambiental. Mostra que se aplicada tal como está desenhada haverá importantes impactos negativos na área agropecuária destinada a atividades econômicas e, por conseguinte, nas receitas estaduais e municipais, penalizando principalmente os municípios mais pobres. Dessa maneira tal medida se mostra inaplicável sem a adoção de medidas compensatórias

Palavras-chaves: reserva legal, agropecuária paulista, finanças públicas, área agropecuária

Abstract

This article analyzes the legal act for individual farms' environmental reserve restoration in São Paulo State in duty to the environmental statutes. It shows that if it is applied as it is designed, there will be important negative impacts in the agricultural area used for economic activities, consequently, impacts in municipalities and states' internal revenue, penalizing primarily the poorest municipalities. Therefore, this act is not applicable without the adoption of compensatory measures.

Key Words: environmental reserve, Sao Paulo State agriculture, public finance, agricultural area

1. INTRODUÇÃO

A questão ambiental vem ganhando cada vez mais contornos de elevada relevância

**SOBER**XLVI Congresso da Sociedade Brasileira de Economia,
Administração e Sociologia Rural

social, com o que crescem as pressões para o cumprimento da legislação ambiental. Entretanto, muitos dos dispositivos legais datam da metade dos anos 1960 e enfrenta dificuldade de adequação na estrutura produtiva já implantada nas agropecuárias de regiões de ocupação antiga como a da paulista. Na maioria das vezes o debate sobre a aplicação dessa legislação não leva em conta a realidade em que se propugna faze-la cumprir e, mais ainda, os impactos negativos na produção e nas finanças públicas estaduais e federais. Apenas estudos mais aprofundados permite aquilatar os impactos dessa medida para que o debate se dê sustentado por sólidos alicerces empíricos.

O presente trabalho analisa os impactos do cumprimento da obrigatoriedade da recomposição e manutenção da reserva legal nas propriedades rurais paulistas, nos termos do Decreto n. 50.889, de 16 de junho de 2006, focando sua análise nos impactos sobre a área cultivada e sobre as finanças públicas estaduais e municipais. Esse decreto busca fazer cumprir o limite interposto pelos artigos 14 e 16 da Lei Federal n. 4.771, de 15 de setembro de 1965, denominada Código Florestal. Aliás, a Lei Federal n. 7.803, de 18 de junho de 1989, além de introduzir o mecanismo de averbação, diferenciou o aludido limite mínimo elevando os percentuais para a região amazônica, com a manutenção ao limite de 20% de reserva legal

2. IMPACTOS NA ÁREA AGROPECUÁRIA

As estimativas dos impactos sobre os orçamentos as economias municipais serão detalhadas mais à frente, mas se mostra fundamental adiantar que tal como está redigida, a norma prevista no Decreto n° 50.889/2006 corresponde a uma afronta ao equilíbrio federativo, incorrendo em tratamento desigual entre entes de mesma instância, corroborando um processo de aprofundamento das desigualdades intermunicipais.

Isso se mostra nítido quando se calcula os impactos da recomposição prevista sobre os diversos perfis de especialização das agropecuárias municipais. Há municípios sem vegetação nativa relevante, o que enseja a necessidade de recompor nos seus territórios e/ou compensando em outros municípios do equivalente a 27,0% da sua área agropecuária. Há no outro extremo municípios que, pela expressão da vegetação nativa existente, não existe recomposição a ser feita. Saindo dos extremos para a média, nos municípios com predominância de lavouras e pecuária, os impactos seriam expressivos tanto nos especializados em lavouras semi-perenes (26,1% da área agropecuária) onde estão listados municípios canavieiros, como nos demais, sejam os especializados em lavouras anuais (25,9%), em perenes (25,1%) ou em pastagens (25,1%). Impacto relevante mas de menor proporção ocorrerá nos municípios de agropecuária especializada em reflorestamento (19,6%), em função de que nas regras dos empreendimentos florestais vige a exigência de manutenção de percentual de vegetação nativa, inclusive com obrigatoriedade de recomposição (**Tabela 1**). Noutras palavras, nos espaços de ocupação agropecuária especializada há pouca possibilidade, por razões físicas e em decorrência de possíveis deseconomias de escala, de promoção da recomposição sem perdas econômicas e sociais e sem produzir o aprofundamento das disparidades inter-municipais e do conflito federativo.

TABELA 1 - Estimativa dos Impactos do Decreto n° 50.889/2006 na Área Agropecuária dos Municípios Selecionados Segundo a Principal Atividade de Uso do Solo ⁽¹⁾, Estado de São Paulo, 2005

Atributo Predominante ⁽²⁾	Vegetação Necessária ⁽³⁾	Vegetação Nativa	Vegetação a recompor	% da área agropecuária
Lavouras anuais	84.995	4.607	80.388	25,92

**SOBER**XLVI Congresso da Sociedade Brasileira de Economia,
Administração e Sociologia Rural

Lavouras semi-perenes	17.753	832	16.921	26,06
Lavouras perenes	15.269	1.389	13.880	25,16
Pastagens	89.068	8.511	80.557	25,07
Reflorestamento	23.141	7.925	15.216	19,56
Max. Vegetação nativa	19.976	73.594	-53.618	0,00
Sem Vegetação nativa	11.669	0	11.669	27,00

(¹) Selecionou-se os 5 municípios paulistas com maior percentual de destinação segundo cada uma das atividades de uso do solo; (²) Atributo corresponde à principal destinação predominante no uso do solo (³) Para efeito destas estimativas assumiu-se que em 7% da superfície total das propriedades as áreas de preservação permanente e em 20% as áreas de reserva legal.

Fonte: Instituto de Economia Agrícola

Finalizando, mostra-se interessante averiguar os impactos nas economias municipais levando em conta indicadores de desenvolvimento humano¹. Distribuindo os municípios segundo os grupos do Índice Paulista de Responsabilidade Social (IPRS) permite-se avaliar como está composto o uso do solo rural nos diferentes perfis de municípios e qual o impacto da obrigatoriedade de recomposição da Reserva Legal nas respectivas economias. A análise do perfil das agropecuárias municipais mostram algumas características reveladoras. A primeira está na proporção entre lavoura e pecuária, uma vez que o percentual das lavouras reduz-se na progressão da piora dos indicadores de desenvolvimento humano.

Enquanto que nos municípios de melhor IPRS (grupo 1) a proporção consiste em 62,1% de lavouras para 37,9% de pastagens, essa situação inverte-se progressivamente com a piora do IPRS, como no grupo 2 (58,8% de lavouras e 41,2% de pastagens), no grupo 3 (41,6% de lavouras e 58,4% de pastagens), no grupo 4 (43,5% de lavouras e 56,5% de pastagens) e no grupo 5 (43,1% de lavouras e 56,9% de pastagens) (Tabela 2).

TABELA 2 Características do Uso do Solo nos Municípios Classificados Segundo o Índice Paulista de Responsabilidade Social (IPRS), Estado de São Paulo, 2005

Uso (¹)\Grupo IPRS (²)	1	2	3	4	5	SP
Nº Municípios	71	81	201	187	105	645
L. Anual	414.960	227.531	698.642	749.968	537.240	2.628.340
L. Semi-perene	702.523	411.834	1.225.968	1.146.507	353.001	3.839.833
L. Perene	217.509	82.690	382.611	281.301	161.103	1.125.214
Pastagem	898.140	584.803	3.536.444	3.160.731	1.905.747	10.085.864
Reflorestamento	133.831	112.085	212.955	253.122	394.542	1.106.535
Vegetação nativa	208.406	619.620	395.435	1.015.165	879.895	3.118.521
Area agropecuária	2.366.962	1.418.942	6.056.620	5.591.630	3.351.633	18.785.786
Area propriedades	2.575.368	2.038.562	6.452.056	6.606.795	4.231.527	21.904.308

(¹) uso expresso em hectares

(²) Classificação de cada município referente ao indicador para 2002 segundo o SEADE.

Fonte: Instituto de Economia Agrícola

¹ A Assembléia Legislativa Paulista, em parceria com a Fundação SEADE, desenvolveu um consistente Sistema de Indicadores de Responsabilidade Social, dentre os quais se destaca o Índice Paulista de Responsabilidade Social (IPRS), criado em 2000, para expressar o grau de desenvolvimento social e econômico dos 645 municípios paulistas. Os cinco grupos do IPRS indicam de 1 a 5 níveis crescentes de diferenças de renda, longevidade e escolaridade e, assim, sabe-se quais municípios estão necessitando de maior atenção das políticas públicas estaduais, ou seja do grupo 1 (melhor desenvolvimento social e econômico) o IPRS gradua até o grupo 5 (pior desenvolvimento econômico e social) Da mesma forma, os mapas do IPRS permitem verificar a concentração desses municípios. Assim, os de melhor condição se situam no eixo Anhangüera-Bandeirantes, com concentração nas regiões metropolitanas da Grande São Paulo, Litoral Paulista e de Campinas. Já a maioria dos municípios em piores condições localiza-se na enorme mancha regional representada pelo Vale do Ribeira e Sudoeste Paulista.

**SOBER**XLVI Congresso da Sociedade Brasileira de Economia,
Administração e Sociologia Rural

Nos municípios de melhor desenvolvimento econômico e social prevalecem as lavouras e nos de piores indicadores prevalecem a pecuária. Isso significa que uma pressão sobre a pecuária com a recomposição da Reserva Legal sobre pastagens pode piorar esse quadro de desigualdade entre municípios, que apenas melhora quando a substituição se dá com expansão das lavouras. Tanto assim que, a maioria dos prefeitos comemora de forma efusiva e constam de suas realizações principais, a implantação de uma unidade agroindustrial de processamento de matérias-primas vegetais nos seus municípios.

Outro elemento interessante da estrutura de ocupação do solo entre os diferentes grupos de municípios classificados segundo o IPRS consiste na proporção da vegetação nativa sobre a área das propriedades rurais. Excluindo-se o grupo 2, que contempla a maior proporção de vegetação nativa no meio rural (30,4%), em função de que nesse grupo estão municípios industriais cercados de extensas unidades de conservação e matas do leste e litoral paulistas, o que se nota consiste no fato de que, do grupo 1 (8,1% de vegetação nativa nas propriedades rurais) e do grupo 3 (6,2% de vegetação nativa nas propriedades rurais), a piora dos indicadores de desenvolvimento social e econômico se dá com o aumento da proporção de vegetação nativa (15,4% no grupo 4 e 20,8% no grupo 5) (**Tabela 2**).

Como nos grupos 3 a 5 do IPRS está a esmagadora maioria dos denominados “municípios agropecuários paulistas”, cuja questão essencial para o resgate dessa condição de piores indicadores sociais e econômicos está na necessidade de aumentar-se as possibilidades de renda e de emprego, o que na agropecuária exige maior intensidade de uso do solo e expansão das lavouras nos seus territórios. Ampliar o percentual de “terras sem geração de renda” como a obrigatoriedade de recomposição das Reservas Legais, sem compensações objetivas e consistentes por parte do Governo Paulista, significa congelar e perpetuar uma condição precária de geração de renda nesses municípios já colocados na condição de municípios com elevada carência. Há dessa maneira um elemento de elevado conteúdo de piora das condições humanas, e de regressividade indesejável da ótica do desenvolvimento, em simplesmente aplicar uma legislação ambiental como o Código Florestal, sem ter em conta os elementos vivos da realidade em que tal decisão produzirá impactos.

Isso fica nítido quando são estimados os impactos da recomposição segundo os grupos do IPRS. Pelas razões já definidas anteriormente por se tratar da concentração de municípios industriais e outros da orla das regiões metropolitanas paulistas, tem-se no grupo 2 os menores impactos da obrigatoriedade da recomposição das áreas de Reserva Legal, que com a aplicação dos padrões legais vigentes atingiriam 8,3% da área agropecuária e 5,8% da área das propriedades rurais. Entre os demais grupos as diferenças não são expressivas com maior proporção no grupo 1 (23,3% da área agropecuária e 21,4% da área das propriedades), e grupo 2 (24,2% e 22,7% respectivamente), que no grupo 3 (19,2% e 16,3%), no grupo 4 (19,2% e 16,3%) e grupo 5 (15,8% e 12,5%) (**Tabela 3**).

TABELA 3 - Estimativa dos Impactos do Decreto n° 50.889/2006 na Agropecuária dos Municípios Classificados Segundo os Grupos do Índice Paulista de Responsabilidade Social (IPRS), Estado de São Paulo, 2005

Uso ⁽¹⁾ \Grupo IPRS ⁽²⁾	1	2	3	4	5	SP
Vegetação Nativa	208.406	619.620	395.435	1.015.165	879.895	3.118.521
APPs + RL ⁽³⁾	695.349	550.412	1.742.055	1.783.835	1.142.512	5.914.163
Áreas públicas	62.790	186.683	119.139	305.855	265.100	939.567
Recomposição	-549.733	-117.474	-1.465.759	-1.074.525	-527.718	-3.735.209
Área agropecuária	2.366.962	1.418.942	6.056.620	5.591.630	3.351.633	18.785.786

**SOBER**XLVI Congresso da Sociedade Brasileira de Economia,
Administração e Sociologia Rural

Area propriedades	2.575.368	2.038.562	6.452.056	6.606.795	4.231.527	21.904.308
% da área agropecuária	-23,23	-8,28	-24,20	-19,22	-15,75	-19,88
% da área propriedades	-21,35	-5,76	-22,72	-16,26	-12,47	-17,05

(¹) uso expresso em hectares (²)Classificação de cada município referente ao indicador para 2002 segundo o SEADE.

(3) corresponde a 27% da área das propriedades sendo 7% das áreas de proteção permanente (APPs) e 20% referente ao exigido para as áreas de reserva legal

Fonte: Instituto de Economia Agrícola

Esse aparente menor impacto nos grupos 4 e 5 do IPRS se mostra enganoso se não qualificado pois poderia levar à conclusão equivocada de que os municípios com menor desenvolvimento econômico e social seriam os menos afetados pelo Decreto nº 50.889/2006. Isso consistiria em aplicar uma dialética de cabeça para baixo, invertida na sua relação causal. Isso porque sendo já mais carentes e por terem maior proporção de vegetação nativa, a exigência adicional configura-se menor. Além disso, os municípios dos grupos 1 e 2 do IPRS por serem dotados de estruturas econômicas mais desenvolvidas em termos de serviços e indústrias que geram parcela preponderante da riqueza produzida com participação menor e/ou minoritária da agropecuária, terão menores perdas de renda total e de empregos com o que a recomposição obrigatória da Reserva Legal produzirá menor impacto nas economias municipais. Já nos municípios dos grupos 4 e 5, exatamente os mais carentes, têm-se a agropecuária como o principal, senão o único, setor das economias municipais no tocante à geração de renda e emprego. Ora, as perdas projetadas são expressivas e conduzirão ao aprofundamento da situação dramática vivida por esses municípios, se não houverem políticas compensatórias consistentes do Governo do Estado de São Paulo.

Em síntese, quanto mais se aprofunda e se especifica a análise dos impactos sociais e econômicos mais se fica nítido que a não aplicabilidade das normas de obrigatoriedade de Reserva Legal tal como especifica o Decreto nº 50.889/2006, que são pensadas como medidas uniformes para serem aplicadas em territórios diferenciados entre si. E o efeito de penalizar os municípios mais carentes está nítido. O grande desafio consiste em compatibilizar a unidade legal na diversidade, reconhecendo as diferenças tal como está preconizado no “espírito da lei” representada pelo Código Florestal que determina percentuais diferentes para situações econômicas e ambientais distintas. O desafio é o equilíbrio está em definir e obter uma magnitude expressiva e desejável da proporção estadual de áreas a serem ocupadas com vegetação nativa de forma compatível com a preservação do uso agropecuário do solo para fins de intensificar a geração de renda e emprego no principal setor da economia estadual representado pela agricultura.

3. IMPACTOS RECEITAS TRIBUTÁRIAS ESTADUAIS E MUNICIPAIS

A análise dos impactos da obrigatoriedade da recomposição das áreas de Reserva Legal nas receitas públicas e nos gastos orçamentários estaduais e municipais paulistas, para o entendimento correto da realidade, há que ser precedida de rápido mas importante desenho do quadro tributário no sentido da distribuição espacial do valor adicionado, base de cálculo formadora das receitas públicas obtidas do principal tributo agropecuário que forma a receita municipal, o Imposto Sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS). Isso porque incidindo sobre os diversos setores econômicos, acaba atingindo os municípios de maneira distinta uma vez que têm-se desde municípios puramente agropecuários até outros cujas economias movem-se somente pelas indústrias e serviços.

Isso fica nítido quando verifica-se a composição do valor adicionado dos municípios

**SOBER**XLVI Congresso da Sociedade Brasileira de Economia,
Administração e Sociologia Rural

paulistas. Em 58 municípios, a contribuição da agropecuária para a economia se mostra irrisória alcançando até 1% do valor adicionado total, e que são os mais industrializados e estruturas de serviços complexas, com o Produto Interno Bruto (PIB) desse conjunto totalizando R\$ 321,4 bilhões dos R\$ 494,8 bilhões que corresponde ao PIB paulista do ano de 2003. Na outra ponta estão 218 municípios nos quais a agropecuária contribui com mais da metade do valor adicionado total, em que o PIB atinge R\$ 23,4 bilhões (**Tabela 4**).

Uma visualização geral já mostra uma enorme diferença entre os perfis das economias dos 645 municípios paulistas, com o que medidas de cunho uniforme produzirão efeitos necessariamente distintos nos diversos espaços geográficos, o que enseja a necessidade de maior detalhamento da análise. Isso porque há que se ter nítido que as metas sociais desejáveis devam ser pensadas no tocante aos seus impactos nas distintas realidades. Isso porque, numa visão do processo de desenvolvimento, nada produz maior distorção econômica e social que medidas pensadas como se o espaço geográfico fosse uma ampla superfície idêntica nos seus parâmetros sociais, econômicos, climáticos, de relevo e de recursos naturais. Numa economia continental como a brasileira, mais que uma irracionalidade da ótica da realidade física do seu território, tal fato configura-se como uma irracionalidade econômica pois deixa de considerar a riqueza da diversidade de diferenças entre distintos territórios.

TABELA 4 – Valor Adicionado (VA), Total e Setoriais, Produto Interno Bruto (PIB) e PIB per capita, Segundo Grupos de Municípios Classificados Segundo a Participação da Agropecuária no VA, Estado de São Paulo, 2003

Grupo de municípios	Valor Adicionado ⁽¹⁾				PIB ⁽¹⁾ ⁽²⁾	PIB <i>per Capita</i> ⁽³⁾	Nº de Municípios
	Agropecuária	Indústria	Serviços	Total			
Até 1%	331	141.787	163.567	305.684	321.351	13.790	58
Mais de 1% até 10%	2.761	36.411	31.365	70.537	76.117	10.681	73
Mais de 10% até 25%	6.534	18.553	15.784	40.871	42.224	11.435	98
Mais de 25% até 50%	11.6111	7.987	11.911	31.508	31.735	9.180	198
Mais de 50%	15.128	1.961	6.399	23.489	23.387	14.333	218
Estado de São Paulo	36.365	206.699	229.026	472.089	494.814	12.619	645

⁽¹⁾ em milhões de reais; ⁽²⁾ O PIB do Município é estimado subtraindo do VA total o *dummy* financeiro e somando os impostos; ⁽³⁾ em reais.

Fonte: Fundação Seade; Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - IBGE.

Outro indicador interessante consiste no fato de que o PIB per capita médio recua à medida em que aumenta a participação da agropecuária na formação do valor adicionado, que diminui de R\$ 13,8 mil/habitante nos municípios de agropecuária insignificante para R\$ 9,2mil/habitante para aqueles em que esse setor contribui com mais de um quarto até a metade do valor adicionado. Entretanto, quando a tendência conduzia à conclusão de quanto maior a participação da agropecuária menor a renda per capita, exatamente no estrato de municípios onde a participação agropecuária se mostra majoritária, verifica-se o maior PIB per capita, com R\$ 14,3 mil/habitante, maior mesmo que a obtida nos municípios mais industrializados e com serviços mais avançados (**Tabela 4**).

Esse fato levou-se a identificar quais os fatos que explicam essa ocorrência e o que se constatou foi que se trata de estrato onde estão incluídos “municípios laranjeiros” ou ainda de municípios produtores de “frutas e olerícolas” que combinam atividades de elevada renda por hectare, com adensamento produtivo e população reduzida. Ressalte-se que se trata de

**SOBER**XLVI Congresso da Sociedade Brasileira de Economia,
Administração e Sociologia Rural

dados do PIB agropecuário do ano de 2003, quando os preços internacionais dos sucos cítricos e o patamar do câmbio produziam elevados preços internos da laranja. Mas de qualquer forma, há que se considerar a relevância da construção desse tipo de agropecuária para a renda da agricultura paulista e brasileira, pelos seus efeitos distributivos.

Outra indicação do perfil das economias municipais revelando elevada distinção pode ser obtida quando agrupa-se os municípios segundo o Índice Paulista de Responsabilidade Social (IPRS). O valor adicionado (VA) per capita decresce à medida em que pioram os indicadores sociais e econômicos captados pelo IPRS (R\$ 13.919/pessoa para R\$7.364/pessoa), no mesmo sentido da receita própria municipal per capita (R\$ 564/hab para apenas R\$ 144/hab) e isso ocorre também com o VA agropecuário per capita (R\$ 2.838/ha para R\$1.603/ha) (**Tabela 5**).

Esses indicadores revelam a consistência do IPRS em diagnosticar com precisão as extremas diferenças existentes no território paulista, o que desde logo coloca restrições a políticas que tenham impactos produtivos com desenhos uniformes pois os efeitos podem ser o de aumento da seu conteúdo já regressivo. A absoluta convergência das tendências das variáveis per capita revela os contornos dramáticos desse fato e a quase incapacidade pela restrição das finanças municipais de que suas autoridades possam ensejar reação.

Outro ângulo de avaliação das economias municipais consiste em agrupá-los segundo o tamanho das respectivas populações. Nos 180 municípios com até 5 mil habitantes, o VA da agropecuária representa 42,7% do valor adicionado total, participação que decresce de maneira abrupta quanto maiores as populações, fazendo com que a agropecuária concentre-se no enorme contingente de menores municípios que são os 529 dos 645 existentes que contribuíram com R\$ 26,9 bilhões dos R\$ 36,4 bilhões do VA agropecuário estadual de 2003. Como se mostra esperado, a tendência do valor adicionado total e da receita tributária própria acompanha o aumento das populações das cidades (**Tabela 6**).

TABELA 5 – Valor Adicionado (VA), Receita Tributária Própria, População, Área Cultivada, Valor Adicionado Per Capita e Receita Tributária Per Capita, Segundo os Grupos do Índice Paulista de Responsabilidade Social (IPRS), Estado de São Paulo, 2003

Ítem Grupo IPRS ⁽²⁾	1	2	3	4	5	SP
Valor Adicionado ⁽¹⁾	273.252.415	118.023.125	32.717.347	31.967.202	16.129.219	472.089.309
Receita Tributária Própria ⁽¹⁾	11.064.906	3.887.109	515.749	621.661	316.418	16.405.843
VA Agropecuária ⁽¹⁾	6.894.675	3.878.022	11.498.370	8.930.038	5.163.681	36.364.785
População ⁽³⁾	19.631.882	10.549.532	3.162.031	3.676.880	2.190.337	39.210.662
Área Cultivada ⁽⁴⁾	2.429.785	1.535.533	6.080.476	5.424.352	3.222.170	18.692.316
Número de Municípios	71	81	201	188	104	645
Valor Adic. Per capita ⁽⁵⁾	13.919	11.188	10.347	8.694	7.364	12.040
Rec. Própria per capita ⁽⁵⁾	564	368	163	169	144	418
VA Agro per capita ⁽⁵⁾	2.838	2.526	1.891	1.646	1.603	1.945

⁽¹⁾ em R\$ 1000; ⁽²⁾Classificação de cada município referente ao indicador para 2002 segundo o SEADE; ⁽³⁾ número de pessoas; ⁽⁴⁾ segundo critério de distribuição do Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS) expressa em hectare, ⁽⁵⁾ em reais por pessoa e por hectare.

Fonte: Valor adicionado e População do SEADE/IBGE, Receita Tributária Própria (Contas Municipais, estimativa) e Área Cultivada (Secretaria da Fazenda do Estado de São Paulo).

TABELA 6 – Valor Adicionado (VA), Receita Tributária Própria, Segundo os Grupos de Municípios Classificados pela População, 2003

Grupos de	Valor	Receita	VA	% VA	Nº
-----------	-------	---------	----	------	----

**SOBER**XLVI Congresso da Sociedade Brasileira de Economia,
Administração e Sociologia Rural

Municípios	Adicionado ⁽¹⁾	Tributaria Própria ⁽¹⁾	Agropecuária ⁽¹⁾	Agropecuária Municípios	
até 5 mil habitantes	10.523.451	103.351	4.490.658	42,67	180
de 5 mil a 50 mil	71.568.013	1.343.775	22.437.898	31,35	349
de 50 mil a 500 mil	170.452.883	4.505.781	9.199.649	5,40	108
mais de 500 mil	219.544.961	22.358.751	236.581	0,11	8
Estado de São Paulo	472.089.309	28.311.659	36.364.785	7,70	645

⁽¹⁾ em R\$ 1000;

Fonte: Valor adicionado e População do SEADE/IBGE, Receita Tributária Própria (Contas Municipais, estimativa).

Dois questões geram problemas para os menores municípios. A primeira limitação consiste no fato de que tendo receitas próprias menores dependem mais das transferências governamentais. E como se verá mais à frente, pela estrutura da distribuição do ICMS, concentrada nos maiores pesos sobre o valor adicionado, a população e a receita tributária própria, os mesmos acabam recebendo menos por habitante, o que gera dificuldades para ensejar políticas públicas adequadas. E para a agropecuária tanto a assistência técnica como a manutenção da malha viária de estradas vicinais, estão sob responsabilidade da municipalidade. Esse conjunto de indicadores já vai conformando um panorama em que os efeitos de medidas genéricas como se consubstancia a obrigatoriedade de recomposição das áreas de Reserva Legal tendem a penalizar os menores municípios.

A transferência aos municípios dos recursos do Imposto Sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS) atinge 25% do valor arrecadado e se dá na forma da **Lei Estadual nº 8.510 de 29 de dezembro de 1993**, que alterou a Lei Estadual nº 3201, de 23 de dezembro de 1981, que dispõe sobre a parcela pertencente aos municípios do produto da arrecadação do Imposto sobre Operações Relativas à Circulação de Mercadorias e sobre Prestações de serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação - ICMS.

A definição dos critérios de distribuição, constam do Artigo 1º que tem a seguinte redação: “*Artigo 1º - Os índices de participação dos municípios no produto de arrecadação do Imposto sobre Operações Relativas à Circulação de Mercadorias e sobre Prestações de Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação serão apurados, anualmente, na forma e prazo estabelecidos pela Secretaria da Fazenda para aplicação no exercício seguinte, com observância dos seguintes critérios:*

I - 76 % (setenta e seis por cento), com base na relação percentual entre o valor adicionado em cada município e o valor total do Estado nos dois exercícios anteriores ao da apuração;

II - 13 % (treze por cento), com base no percentual entre a população de cada município e a população total do Estado, de acordo com o último recenseamento geral realizado pela Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - IBGE;

III - 5 % (cinco por cento), com base no percentual entre o valor da receita tributária própria de cada município e a soma da receita tributária própria de todos os municípios paulistas;

IV - 3 % (três por cento), com base no percentual entre a área cultivada de cada município, no ano anterior ao da apuração, e a área cultivada total do Estado, levantadas pela secretaria de Agricultura e Abastecimento;

V - 0,5 % (meio por cento), com base no percentual entre a área total, no Estado, dos reservatórios de água destinados à geração de energia elétrica e a área desses reservatórios no município, existentes no exercício anterior, levantadas pela secretaria de Energia;



SOBER

XLVI Congresso da Sociedade Brasileira de Economia,
Administração e Sociologia Rural



VI - 0,5 (meio por cento), em função de espaços territoriais especialmente protegidos existentes em cada município e no Estado, observados os critérios estabelecidos no Anexo desta lei;

VII - 2 % (dois por cento), com base no resultado da divisão do valor correspondente a esse percentual pelo número de municípios do Estado existentes em 31 de dezembro do ano anterior ao da apuração.

§ 1º - Para os efeitos desta lei, considera-se receita tributária própria a contabilizada no exercício anterior ao da apuração, proveniente exclusivamente dos impostos previstos na constituição da República.”

Os impactos da obrigatoriedade de recomposição das áreas de Reserva Legal nas finanças municipais estão associados diretamente aos efeitos sobre o valor adicionado, que representa o principal critério usado na distribuição dos repasses do ICMS para os municípios, correspondendo a peso de 76%. Mas para os pequenos municípios se mostra relevante avaliar também os 3% que são distribuídos proporcionalmente à área cultivada². Como o foco aqui proposto consiste em verificar como uma medida genérica de obrigatoriedade de recomposição das áreas de Reserva Legal afeta de maneira extrema as finanças dos distintos perfis de municípios, não se dedica aqui atenção ao fato de que a concretização da recomposição nos níveis e nos mecanismos determinados pelas regras vigentes, com certeza produzirão efeitos de queda na arrecadação estadual.

Mas a dimensão exata de tal queda se mostra de difícil estimação *ex-ante* face à dificuldade de aquilatar os impactos em termos de mudança na composição de culturas dentro da agropecuária e dos corolários que serão produzidos na estrutura agroindustrial de uma economia integrada como a paulista. A dimensão dos impactos na renda e no emprego, que são expressivos como se comprovou nos capítulos anteriores já conformam uma idéia de que isso também afetará de forma decisiva as finanças estaduais com redução da arrecadação. Mas aqui serão perseguidos os efeitos nas finanças municipais enquanto espaços em que os impactos serão diferenciados, mais pronunciados em alguns municípios e menos relevantes em outros, ainda que as regras da obrigatoriedade da recomposição sejam genéricas. E isso está afeto diretamente a dois critérios da distribuição dos repasses do ICMS: o valor adicionado e a área cultivada.

No tocante ao valor adicionado estima-se que do Decreto nº 50.889/2006 provocará perdas de 3,4% em relação ao valor bruto do produto estadual do ano de 2003, o que equivale à expressiva soma de R\$ 16,2 bilhões (**Tabela 7**) considerando apenas a agropecuária e os serviços diretos e os primeiros processamentos da matéria prima agropecuária. Se computados os efeitos multiplicadores no seu todo, os valores seriam significativamente maiores (cerca de R\$ 67,0 bilhões). Dessa maneira, mesmo em termos globais e considerando-se os impactos diretos na agropecuária e nos segmentos mais diretamente associados, os valores são expressivos, mantidas a estrutura de ocupação do solo e de transformação agroindustrial e a base técnica

² Importante destacar que aqui se trabalhou com os dados oficiais de área cultivada usados pela Secretaria da Fazenda do Estado para o ano de 2003, que configuram patamares próximos aos obtidos na análise sobre os impactos sobre a área e valor da produção dos capítulos anteriores deste estudo que se referem ao ano de 2005. Isso decorre da própria sistemática de cálculo dos indicadores de área que leva a que a área cultivada de 2003 influencie os repasses de ICMS de 2005. Quanto ao denominado ICMS Ecológico, trata-se de transferência feita com base na **Lei Estadual nº 9.46 de 9 de março de 1995**, que alterou o dispositivo da **Lei Estadual nº 8.510 de 29 de dezembro de 1993 que tratava que trata desse assunto**. Como se verá mais à frente, o denominado ICMS Ecológico na forma como está definido na Lei, não impacta nem será impactado pela obrigatoriedade da recomposição das áreas de Reserva Legal.

**SOBER**XLVI Congresso da Sociedade Brasileira de Economia,
Administração e Sociologia Rural

vigente.

TABELA 7 - Estimativa dos Impactos do Decreto nº 50.889/2006 no Valor Adicionado Total dos Municípios Classificados Segundo os Grupos do Índice Paulista de Responsabilidade Social (IPRS), Estado de São Paulo, 2003

Grupo IPRS	Valor Adicionado (1)	Impacto VA (1)	VA Projetado (1)	% Perda	Nº Municípios
1	273.252.415	-5.111.691	268.140.724	1,87	71
2	118.023.125	-937.511	117.085.615	0,79	81
3	32.717.347	-5.136.158	27.581.189	15,70	201
4	31.967.202	-3.430.686	28.536.516	10,73	187
5	16.129.219	-1.555.498	14.573.721	9,64	105
São Paulo	472.089.309	-16.171.544	455.917.765	3,43	645

(¹) em R\$ 1000;

Fonte: Valor adicionado obtido no SEADE/IBGE

Em função do foco nos impactos nas economias municipais, verifica-se que a distribuição das perdas se mostra distintas nos diferentes municípios agrupados segundo os grupos do IPRS. Os municípios dos Grupos 1 e 2, de melhor desenvolvimento econômico e social, perdem respectivamente apenas 1,9% e 0,8% do valor adicionado, enquanto que para os demais grupos de municípios, com pior padrão de desenvolvimento econômico e social, as perdas são mais expressivas, sendo maior no grupos 3 (15,7%) e decrescente mas ainda altas para os grupos 4 (10,7%) e 5 (9,6%) (Tabela 30). Fica nítido que os impactos da obrigatoriedade de recomposição das áreas de Reserva Legal afetam as economias municipais de maneira diferenciada, com maior penalização exatamente dos municípios mais carentes em relação àqueles de melhores índices mensuradores do desenvolvimento humano.

Noutro critério de distribuição do ICMS, a área cultivada, os impactos da aplicação do Decreto nº 50.889/2006 mostram que apenas os municípios do Grupo 2, pelas razões já apontadas (Tabela 26), sofrerão menor impacto que as agropecuárias dos demais grupos. Entretanto, não é demais reafirmar que exatamente nos municípios mais carentes, pelo fato de que suas economias dependem mais da agropecuária para formar o valor adicionado que do comércio e dos serviços urbanos, as mesmas dependem diretamente do desempenho econômico das propriedades rurais, os efeitos serão mais dramáticos com perdas de recursos tributários recebidos por transferência, comprometendo as suas receitas, que já são minguadas. Ainda se mostra relevante destacar que a perda de 3,7 milhões de hectares pela agropecuária paulista, que equivale a 19,9% da área cultivada (Tabela 8), se mostra expressiva em qualquer base de comparação.

TABELA 8 - Estimativa dos Impactos do Decreto nº 50.889/2006 na Área Cultivada Total dos Municípios Classificados Segundo os Grupos do Índice Paulista de Responsabilidade Social (IPRS), Estado de São Paulo, 2003

Grupo IPRS	Área Cultivada (¹)	Redução de Área	Área Projetada	% Perda	N Municípios
1	2.429.785	-564.324	1.865.461	23,23	71
2	1.535.533	-127.488	1.408.046	8,30	81
3	6.080.476	-1.469.784	4.610.692	24,17	201
4	5.424.352	-1.042.379	4.381.972	19,22	187
5	3.222.170	-507.334	2.714.836	15,75	105

**SOBER**XLVI Congresso da Sociedade Brasileira de Economia,
Administração e Sociologia Rural

São Paulo	18.692.316	-3.711.308	14.981.008	19,85	645
-----------	------------	------------	------------	-------	-----

(¹) Em hectares segundo indicador para cálculo das transferências do Imposto Sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS).

Fonte: Secretaria Estadual da Fazenda.

Aplicando-se os critérios definidos na **Lei Estadual n° 8.510 de 29 de dezembro de 1993** para a realidade de repasses do Imposto Sobre Circulação de Mercadorias e Serviços, sem considerar os impactos do Decreto n° 50.889/2006, verifica-se que dos R\$ 10,8 bilhões que corresponde à parcela de 25% que cabe aos municípios, em valores absolutos os 71 municípios do Grupo 1 do IPRS receberiam R\$ 5,9 bilhões (54,6%) e os 81 municípios do Grupo 2 do IPRS que seriam contemplados com R\$ 2,6 bilhões (24,4%). Noutras palavras, 152 dos 645 municípios paulistas são contemplados com 78,9% dos valores repassados a título de distribuição da parcela municipal do ICMS e são exatamente os municípios com melhores índices de desenvolvimento humano. Na outra ponta, um conjunto de 493 municípios, os de piores indicadores de desenvolvimento humano, recebe 21,1% dos repasses do montante transferido de ICMS (**Tabela 9**).

TABELA 9 - Estimativa das Transferências do Imposto Sobre Circulação de Mercadorias e Serviços, sem os impactos do Decreto n° 50.889/2006, para os Municípios Classificados Segundo os Grupos do IPRS, Estado de São Paulo, 2005

Grupo IPRS	Índice Critérios (%)	N° Municípios	Parcela geral (%)	Índice ICMS (%)	Valor Transferido(1)
1	54,40	71	0,22	54,62	5.918.036.096
2	24,14	81	0,25	24,39	2.643.249.293
3	7,61	201	0,62	8,23	891.983.144
4	7,71	187	0,58	8,29	898.560.704
5	4,14	105	0,33	4,46	483.681.532
São Paulo	98,00	645	2	100,00	10.835.510.770

Fonte: Estimativa dos autores com base na Lei 3201/81, com redação dada pela Lei 8510/93, com base na arrecadação do ICMS publicada pela Secretaria Estadual da Fazenda

Essas informações sobre os valores absolutos das transferências ensejam uma enorme disparidade de tratamento entre os municípios uma vez que refletem o peso do valor adicionado como critério para distribuição (76%) com o que, numa visão do fluxo da produção ao consumo da agropecuária, há privilégios para os municípios que concentram as estruturas agroindustriais e de serviços da agricultura em detrimento daqueles onde a atividade predominante consiste na atividade primária da agricultura, a produção agropecuária. A magnitude do critério da área cultivada, apesar de ser uma avanço em relação à situação anterior, ainda não compensa de forma adequada esses municípios, em especial quando a agropecuária consiste numa agropecuária de matéria prima e não de uma agropecuária com maior valor agregado como frutas e olerícolas frescas.

Nesse quadro já distorcido de distribuição dos repasses do ICMS para os municípios, os impactos do Decreto n° 50.889/2006 que determina a obrigatoriedade da recomposição das áreas de Reserva Legal, há um aprofundamento da disparidade de tratamento entre os municípios. Isso porque os 152 municípios com melhores indicadores do IPRS, no seu conjunto, passam a receber repasses que somam em 2005

**SOBER**XLVI Congresso da Sociedade Brasileira de Economia,
Administração e Sociologia Rural

o valor de R\$ 7,7 bilhões, atingindo 80,3% dos valores repassados, enquanto que os 493 municípios com piores indicadores do IPRS passam a receber 19,7% dos recursos, ou seja, numa nítida transferência de recursos dos municípios mais carentes para os com melhores indicadores sociais e econômicos (**Tabela 10**). Não restam dúvidas, dessa forma, de que a obrigatoriedade de recomposição das áreas de Reserva Legal penaliza os municípios mais carentes do Estado de São Paulo. Portanto, há que se pensar em mecanismos compensatórios para isso, visando reduzir os impactos negativos dessa medida.

O balanço mais objetivo de quais municípios perdem receitas e quais ganham receitas com o viés distributivo resultante da obrigatoriedade de recomposição das áreas de Reserva Legal em função do determinado pelo Decreto nº50.889/2006. Numa contabilidade de soma zero, verifica-se que os 152 municípios com melhores indicadores de IPRS (Grupos 1 e 2) receberiam recursos adicionais que somam R\$ 134,9 milhões enquanto que os 493 municípios com piores indicadores de IPRS perderiam valores repassados em igual montante (**Tabela 11**).

TABELA 10 - Estimativa das Transferências do Imposto Sobre Circulação de Mercadorias e Serviços, com os impactos do Decreto nº50.889/20 06, para os Municípios Classificados Segundo os Grupos do IPRS, Estado de São Paulo, 2005

Grupo IPRS	Índice Critérios (%)	Nº Municípios	Parcela geral (%)	Índice ICMS (%)	Valor Transferido(1)
1	55,09	71	0,22	55,31	5.992.999.917
2	24,70	81	0,25	24,95	2.703.189.510
3	6,89	201	0,62	7,51	813.758.585
4	7,33	187	0,58	7,91	857.124.323
5	4,00	105	0,33	4,32	468.438.435
São Paulo	98,00	645	2	100,00	10.835.510.770

(¹) em R\$;

Fonte: Estimativa dos autores com base na Lei 3201/81, com redação dada pela Lei 8510/93, com base na arrecadação do ICMS publicada pela Secretaria Estadual da Fazenda

TABELA 11 - Estimativa das Diferenças das Transferências do Imposto Sobre Circulação de Mercadorias e Serviços, com os Impactos do Decreto nº 50.889/2006, para os Municípios Classificados por Grupos do IPRS, Estado de São Paulo, 2005

Grupo IPRS	Transferência Atual (¹)	Transferência Projetada (¹)	Diferença (¹)
1	5.918.036.096	5.992.999.917	74.963.821
2	2.643.249.293	2.703.189.510	59.940.217
3	891.983.144	813.758.585	-78.224.559
4	898.560.704	857.124.323	-41.436.381
5	483.681.532	468.438.435	-15.243.097
São Paulo	10.835.510.770	10.835.510.770	0

(¹) em R\$;

Fonte: Estimativa dos autores com base na Lei 3201/81, com redação dada pela Lei 8510/93, com base na arrecadação do ICMS publicada pela Secretaria Estadual da Fazenda

Interessante colocar que, não apenas o Decreto nº50.889/2006 embute a perda de recursos transferidos pelos municípios mais carentes como, principalmente, exatamente esses municípios são os mais dependentes das transferências estaduais e federais para

**SOBER**XLVI Congresso da Sociedade Brasileira de Economia,
Administração e Sociologia Rural

sustentarem suas estruturas de serviços sociais como saúde e educação, ou produtivos como a manutenção da malha viária rural. Em síntese, essa medida da ótica distributiva converge para o perverso diagnóstico do “perde e perde”, uma vez que são perdidos renda e empregos e também recursos para as possíveis políticas sociais compensatórias.

Nesse quadro não há como fugir da necessidade de aprofundar-se na análise e buscar maior detalhamento do impacto da obrigatoriedade da recomposição das áreas de Reserva Legal sobre as populações dos diferentes perfis de municípios. Na lógica de que os serviços públicos devam ser distribuídos da forma mais equânime possível para resguardar o princípio de busca da “igualdade de oportunidades” como base da cidadania, a distribuição do ICMS per capita entre os diferentes perfis de município deveria ter o sentido de ser redutora das disparidades.

Mas não é isso que ocorre quando, na situação sem considerar os impactos do Decreto nº 50.889/2006, verifica-se que no Grupo 1 tem-se R\$ 301,45/hab/ano e no Grupo 5 o valor de R\$ 220,83/hab/ano (-26,7%). Esse quadro fica mais dramático quando se avalia a disparidade de poder de tributar, pois nos municípios mais pobres há pouco espaço para maior carga tributária, na qual os municípios do Grupo 1 têm receitas próprias per capita de R\$ 563,62/hab/ano muito superiores às do Grupo 5 que obtêm apenas R\$ 144,46/hab/ano (-74,4%) (**Tabela 12**).

Esse perfil dos recursos municipais produz uma situação de exagerada diferença entre as receitas municipais per capita que são de R\$ 865,07/hab/ano para os municípios do Grupo 1 e de R\$ 365,29/hab/ano (-57,8%) (Tabela 35). A edição do Decreto nº 50.889/2006, que determina a obrigatoriedade da recomposição das áreas de Reserva Legal nas propriedades rurais paulistas, contribui sobremaneira para o aprofundamento dessas iniquidades inter-municipais elevando as receitas per capita dos dois grupos de municípios com melhores indicadores econômicos e sociais reduzindo os destinados aos três grupos de piores indicadores do IPRS.

TABELA 12 - Estimativa das Receitas Oriundas de Transferências do Imposto Sobre Circulação de Mercadorias e Serviços e de Arrecadação Própria, sem os impactos do Decreto nº 50.889/2006, para os Municípios Classificados Segundo os Grupos do Índice Paulista de Responsabilidade Social (IPRS), Estado de São Paulo, 2005

Grupo IPRS	Transferência Atual ⁽¹⁾	Receita Própria ⁽¹⁾	ICMS/hab	Receita Própria/hab	Recursos/hab
1	5.918.036.096	11.064.905.767	301,45	563,62	865,07
2	2.643.249.293	3.887.108.829	250,56	368,46	619,02
3	891.983.144	515.749.480	282,09	163,11	445,20
4	898.560.704	621.660.909	244,38	169,07	413,45
5	483.681.532	316.417.952	220,83	144,46	365,29
São Paulo	10.835.510.770	16.405.842.937	276,34	418,40	694,74

⁽¹⁾ em R\$;

Fonte: Estimativa dos autores com base na Lei 3201/81, com redação dada pela Lei 8510/93, com base na arrecadação do ICMS publicada pela Secretaria Estadual da Fazenda e Receita Tributária Própria (Contas Municipais, estimativa).

Por exemplo, os valores do ICMS per capita repassado para os municípios do Grupo 1 do IPRS cresce para 305,27/hab/ano ao passo que reduz os destinados aos municípios do Grupo 5 para R\$ 144,46/hab/ano (-29,9%). Com isso, mantidas as

**SOBER**XLVI Congresso da Sociedade Brasileira de Economia,
Administração e Sociologia Rural

receitas próprias, a disparidade entre os recursos municipais disponíveis crescem ainda mais, com os do Grupo 1 trabalhando com R\$ 868,89/hab/ano e os do Grupo 5 com R\$ 358,33/hab/ano (-58,8%), com ampliação da amplitude de desigualdade em exatos 1% (**Tabela 13**). Esse quadro mostra uma realidade não desejável dos impactos das políticas públicas tanto federais como estaduais.

E essa amplitude pode ser maior ainda se levar-se em conta que as recomposições da Reserva Legal, pelos mecanismos de compensação previstos no Decreto nº 50.889/2006, tendem a concentrar-se nos municípios mais pobres que ficariam com menor espaço de uso econômico e com a perda de empregos., para que sejam mantidos a atividade econômica e os empregos dos municípios com melhores indicadores econômicos e sociais. A compensação física de área da forma como a estabelecida no Decreto nº 50.889/2006, por gerarem impactos de forma diversa nas distintas economias municipais, não pode ser feita sem prever compensações econômicas e de transferência de recursos tributários.

TABELA 13- Estimativa das Receitas Oriundas de Transferências do Imposto Sobre Circulação de Mercadorias e Serviços e de Arrecadação Própria, com os impactos do Decreto nº 50.889/2006, para os Municípios Classificados Segundo os Grupos do Índice Paulista de Responsabilidade Social (IPRS), Estado de São Paulo, 2005

Grupo IPRS	Transferência Projetada ⁽¹⁾	Receita Própria ⁽²⁾	ICMS/hab	Rec Própria/hab	Recursos/hab
1	5.992.999.917	11.064.905.767	305,27	563,62	868,89
2	2.703.189.510	3.887.108.829	256,24	368,46	624,70
3	813.758.585	515.749.480	257,35	163,11	420,46
4	857.124.323	621.660.909	233,11	169,07	402,18
5	468.438.435	316.417.952	213,87	144,46	358,33
São Paulo	10.835.510.770	16.405.842.937	276,34	418,40	694,74

⁽¹⁾ em R\$;

Fonte: Estimativa dos autores com base na Lei 3201/81, com redação dada pela Lei 8510/93, com base na arrecadação do ICMS publicada pela Secretaria Estadual da Fazenda e Receita Tributária Própria (Contas Municipais, estimativa).

Assim, o referido instrumento legal fere de forma inexorável o equilíbrio federativo, com o Estado privilegiando alguns entes federativos em detrimento de outros. Isso sem considerar os efeitos diretos de perda líquida de receitas pelos municípios mais carentes em favorecimento dos municípios com maiores somas de recursos por habitante. Desenhar o mapa das disparidades entre municípios paulistas com base nos grupos do IPRS têm o mesmo sentido da regressiva distribuição per capita dos recursos repassados com base no ICMS e dos recursos municipais totais. E a medida de recomposição das áreas de Reserva Legal aprofunda essa iniquidade latente.

Comprovados os impactos regressivos do cumprimento do determinado pelo Decreto nº 50.889/2006, há ainda um elemento de cunho orçamentário que deva ser avaliado. Trata-se de que a obrigatoriedade do cumprimento da obrigatoriedade de recomposição das áreas de Reserva Legal em espaços territoriais de ocupação antiga, o que poderia suscitar demandas jurídicas o sentido de que se trataria de um “ato expropriatório do Estado” com perda da capacidade de uso econômico da propriedade, sem a devida compensação econômica. Se progredirem no Judiciário tais processos que busquem ressarcimento indenizatório dos prejuízos causados aos proprietários rurais, mostra-se relevante estimar-se a magnitude do patrimônio atingido.

**SOBER**XLVI Congresso da Sociedade Brasileira de Economia,
Administração e Sociologia Rural

Os 3,7 milhões de hectares a serem recompostos, se valorizados a preços de terra nua de campo, teriam em 2005 um valor correspondente a R\$ 15,8 bilhões e, se considerados preços de terra nua de primeira alcançariam R\$ 46,7 bilhões, com média de R\$ 29,7 bilhões (**Tabela 14**). Esses indicadores mostram a magnitude dos impactos patrimoniais envolvidos, que na média se mostra pouco menor que o valor da produção agropecuária de 2005, que alcançou R\$ 31,7 bilhões em São Paulo (**TSUNECHIRO et al, 2006**).

Ainda que não prosperem as denominadas “ações indenizatórias em razão de ato expropriatório” há que ter uma dimensão do valor patrimonial da superfície afetada que deixa de ser considerada, nos moldes atuais, para configurarem lastro financeiro para obtenção de financiamentos agropecuários. Como o orçamento total realizado do Governo do Estado de São Paulo no ano de 2005 atingiu R\$ 69,89 bilhões, os valores patrimoniais médios das áreas cuja recomposição foi determinada alcançam a expressiva proporção de 42,5% do orçamento estadual anual. Tomando o orçamento da Secretaria de Agricultura e Abastecimento que mensura o esforço governamental de apoio à agropecuária, que em 2005 foi de R\$ 573,20 milhões, o valor patrimonial da reconversão de terras de uso econômico da Reserva Legal, corresponde a 51,8 anos das aplicações de recursos para o desenvolvimento setorial. A expressividade dos montantes envolvidos fala por si mesmo como medida dos impactos patrimoniais da decisão governamental de editar o Decreto n° 50.889/2006.

TABELA 14- Estimativa do Valor Patrimonial das Áreas Agropecuárias a Serem Reconvertidas com a Recomposição das Reservas Legais na Forma do Decreto n° 50.889/2006, Segundo os Grupos de Unidades de Gerenciamento de Recursos Hídricos (UGRHs) e Unidades Hidrográficas, Estado de São Paulo, 2005

Unidade	Recomposição o ⁽⁶⁾	Menor ⁽¹⁾	Maior ⁽¹⁾	Médio ⁽¹⁾	Menor ⁽⁸⁾	Maior ⁽⁸⁾	Médio ⁽⁸⁾
Alto Paraná ⁽¹⁾	426.313	4.044,63	7.462,81	5.545,03	1.724.277,70	3.181.492,92	2.363.919,83
Médio Paraná ⁽²⁾	1.289.087	4.453,87	12.255,64	8.064,88	5.741.427,16	15.798.589,24	10.396.331,84
Baixo Paraná ⁽³⁾	1.898.656	4.286,11	14.179,23	8.675,72	8.137.855,91	26.921.471,55	16.472.206,72
Paraná	3.614.057	4.317,46	12.700,84	8.088,54	15.603.560,77	45.901.553,71	29.232.458,38
Ribeira ⁽⁴⁾	409	942,54	9.639,91	5.462,60	385,50	3.942,72	2.234,20
Paraíba ⁽⁵⁾	120.742	1.892,83	6.718,88	3.568,51	228.544,04	811.250,42	430.869,35
São Paulo	3.735.209	4.238,72	12.507,13	7.942,14	15.832.490,31	46.716.746,86	29.665.561,93

⁽¹⁾ Inclui as UGRHs do Alto Paranapanema, Tietê/Sorocaba, Alto Tiete e Piracicaba/Capivari/Jundiá; ⁽²⁾ Inclui as UGRHs do Médio Paranapanema, Tietê/Jacaré, Tietê/ Batalha, Pardo e Mogi Guaçu, ⁽³⁾ Inclui as UGRHs do Pontal do Paranapanema, Peixe, Aguapeí, Baixo Tietê, São José dos Dourados, Turvo/Grande, Baixo Pardo e Sapucaí/Grande; ⁽⁴⁾ Inclui as dos demais rios do Litoral Sul e da Baixada Santista; ⁽⁵⁾ Inclui a Mantiqueira e rios do Litoral Norte; ⁽⁶⁾ em hectares; ⁽⁷⁾ média de cada limite em R\$/hectare; ⁽⁸⁾ multiplicação da área a ser recomposta pelo valor médio, expresso em R\$ 1000,00.

Fonte: Instituto de Economia Agrícola

Encerrando a análise das questões tributárias e orçamentárias, mostra-se relevante tratar da **Lei Estadual 9.146, de 09/03/95**, “criou no Estado de São Paulo o ICMS Ecológico, um mecanismo de compensação financeira aos municípios que sofrem restrição de uso do solo em seus territórios para o desenvolvimento de atividades econômicas clássicas, por força da instituição de espaços territoriais especialmente protegidos pelo Estado” (SEMA, 2006). No período 1999-2005, o número de municípios beneficiados cresceu 20%, indo de 149 para 179, enquanto que os montantes repassados em valores constantes avançaram de R\$ 43,8 milhões em 1999 para R\$ 54,2 milhões em 2005 (+24,0%) (**Tabela 15**). Trata-se de medida relevante mas que pela sua

**SOBER**XLVI Congresso da Sociedade Brasileira de Economia,
Administração e Sociologia Rural

conformação ter uma abrangência restrita pois não contempla mecanismos que permitam incentivo aos proprietários rurais manterem reservas de vegetação nativa.

Essa restrição consiste do próprio desenho da **Lei Estadual 9.146/1995**, segundo a qual somente são “*são passíveis de compensação financeira somente os espaços territoriais protegidos criados pelo Estado, que são: Estações Ecológicas, Reservas Biológicas, Parques Estaduais, Zonas de Vida Silvestre em Áreas de Proteção Ambiental, Reservas Florestais, Áreas de Proteção Ambiental (APAs), Áreas Naturais Tombadas e Áreas de Proteção de Mananciais, assim declaradas por força de lei estadual*” (SEMA,2006). Isso exclui de maneira peremptória os espaços protegidos como as áreas de preservação permanentes (APPs) e as Reservas Legais (RL) existentes ou que vierem a ser reconstituídas. Na verdade, a Lei Estadual 9.146/1995 corresponde à um mecanismo de compensação para municípios que tenham em seus territórios unidades de conservação públicas, o que não representa um estímulo ao segmentos privados.

TABELA 15- Repasses aos Municípios da Compensação Financeira Relativa ao Imposto Sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS) em Função de Restrições do Uso do Solo Decorrentes de Instituição de Espaços Territoriais Especialmente Protegidos, Estado de São Paulo, 1999-2005

Ano	Municípios		Valor Repassado ⁽²⁾	
	Número	Índice ⁽¹⁾	Em R\$ 1000 ⁽²⁾	Índice ⁽¹⁾
1999	149	100	43.793	100
2000	159	107	49.592	113
2001	159	107	51.183	117
2002	169	113	51.794	118
2003	169	113	49.568	113
2004	174	117	52.381	120
2005	179	120	54.178	124

⁽¹⁾ Índice simples 1999=100

⁽²⁾ Expressa valores constantes médios de 2005 pelo IPCA do IBGE.

Fonte: dados básicos da Secretaria da Fazenda e SEMA (2006)

4. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Os impactos da obrigatoriedade de recomposição das áreas de Reserva Legal afetam as economias municipais de maneira diferenciada, com maior penalização exatamente dos municípios mais carentes em relação àqueles de melhores índices mensuradores do desenvolvimento humano. Com o Decreto n° 50.889/2006 há um aprofundamento da disparidade de tratamento entre os municípios. Isso porque os 152 municípios com melhores indicadores do IPRS, no seu conjunto, passam a receber repasses que somam em 2005 o valor de R\$ 7,7 bilhões, atingindo 80,3% dos valores repassados, enquanto que os 493 municípios com piores indicadores do IPRS passam a receber 19,7% dos recursos, ou seja, numa nítida transferência de recursos dos municípios mais carentes para os com melhores indicadores sociais e econômicos.

No mínimo há que se pensar em mecanismos compensatórios para isso, visando reduzir os impactos negativos dessa medida. Numa contabilidade de soma zero, verifica-se que os 152 municípios com melhores indicadores de IPRS (Grupos 1 e 2) receberiam recursos adicionais que somam R\$ 134,9 milhões enquanto que os 493 municípios com piores indicadores de IPRS perderiam valores repassados em igual montante. O Decreto n°50.889/2006 embute a perda de recursos transferidos pelos municípios mais carentes



SOBER

XLVI Congresso da Sociedade Brasileira de Economia,
Administração e Sociologia Rural



como, principalmente, exatamente esses municípios são os mais dependentes das transferências estaduais e federais para sustentarem suas estruturas de serviços sociais como saúde e educação, ou produtivos como a manutenção da malha viária rural. Em síntese, essa medida da ótica distributiva converge para o perverso diagnóstico do “perde e perde”, uma vez que são perdidos renda e empregos e também recursos para as possíveis políticas sociais compensatórias.

E essa amplitude pode ser maior ainda se levar-se em conta que as recomposições da Reserva Legal, pelos mecanismos de compensação previstos no Decreto nº 50.889/2006, tendem a concentrar-se nos municípios mais pobres que ficariam com menor espaço de uso econômico e com a perda de empregos., para que sejam mantidos a atividade econômica e os empregos dos municípios com melhores indicadores econômicos e sociais. A compensação física de área da forma como a estabelecida no Decreto nº 50.889/2006, por gerarem impactos de forma diversa nas distintas economias municipais, não pode ser feita sem prever compensações econômicas e de transferência de recursos tributários. Isso porque a medida de recomposição das áreas de Reserva Legal aprofunda essa iniquidade latente.

LITERATURA CITADA

TSUNECHIRO, A. et al. Valor da produção agropecuária do estado de São Paulo em 2005. **Informações Econômicas**, São Paulo, v. 36, n. 4, p. 65-76, abr. 2006.