

PROTEÇÃO DOS RECURSOS HÍDRICOS COMO CRITÉRIO DE REPASSE DO ICMS ECOLÓGICO NOS ESTADOS BRASILEIROS

Isabella Moura Carvalho Lima¹; Laura Jane Gomes² Milton Marques Fernandes³

RESUMO: O ICMS Ecológico (ICMS-E) é um instrumento econômico implementado por 16 estados brasileiros, os quais incluem critérios ambientais no repasse financeiro do ICMS aos municípios. Esse estudo objetivou identificar o critério de Proteção dos Recursos Hídricos nas legislações de ICMS-E dos 16 estados brasileiros, buscando analisar como o critério é abordado. Realizou-se uma análise das normas que orientam a aplicação do ICMS-E nos estados brasileiros, tais como legislações, decretos, portarias e instruções normativas a fim de identificar a proteção dos recursos hídricos como critério de repasse do ICMS-E. Para avaliar a abordagem do critério nos estados que o adotam, verificou-se a existência de subcritérios, indicadores, parâmetros e os aspectos considerados em cada legislação. Os resultados apontam que apenas cinco dos 16 estados que possuem ICMS-E preveem o critério de Proteção dos Recursos Hídricos, o qual é abordado a partir da remuneração a municípios que possuem mananciais de abastecimento público ou programas de conservação da água como critério de repasse. Há pouca exploração do ICMS-E como um instrumento eficiente para a proteção dos recursos hídricos, com baixa adoção dos aspectos qualitativos da avaliação do critério e baixa previsão da importância dos serviços ambientais das florestas para a produção de água.

Palavras-chave: Serviços Ambientais; Instrumentos Econômicos; Gestão dos Recursos Hídricos.

INTRODUÇÃO

Os instrumentos econômicos (IE), no contexto da política ambiental, visam a criação de incentivos para a internalização de custos ambientais que não seriam normalmente incorridos pelos usuários, podendo ser considerados como uma abordagem complementar e mais eficiente da política ambiental (LUSTOSA; CÂNEPA; YOUNG, 2010).

Ao fim da década de 90, com a instituição da Política Nacional de Recursos Hídricos (Lei nº 9.433), em 1997, houve a previsão da cobrança pelo uso da água como um dos seus instrumentos, com o objetivo de reconhecimento da água como bem econômico. Previu, ademais, a vinculação dos valores arrecadados a partir da cobrança da água para o uso na própria bacia em que foram gerados, permitindo um avanço em relação ao uso dos IE dentro das políticas ambientais, visto que traz, de maneira indireta, a possibilidade de valoração de um recurso ambiental, e a necessidade de pagar por seu uso (BRASIL, 1997).

Em face à difusão da gama de instrumentos econômicos como suporte na política ambiental, alguns conceitos foram aprimorados e incorporados no elo entre economia e meio ambiente. O conceito de *serviços ambientais* surge neste cenário, com menção a todos os benefícios que os ecossistemas oferecem, de forma gratuita, às civilizações humanas, o que promove a sustentação da vida na Terra (HEAL, 2000). Serviços ambientais hidrológicos são prestados e mantidos por florestas nativas, numa relação intrínseca e determinante floresta-água, os quais incluem a regulação da vazão da bacia hidrográfica, conservação da qualidade da água, controle do

¹ Mestranda do Curso de Pós-Graduação em Desenvolvimento e Meio Ambiente, Universidade Federal de Sergipe, Avenida Marechal Rondon, s/n, Jardim Rosa Elze, São Cristóvão, SE, CEP: 49100-000, carvalholimaisabella@gmail.com (apresentador do trabalho);

² Docente do Departamento de Ciências Florestais, Universidade Federal de Sergipe, Avenida Marechal Rondon, s/n, Jardim Rosa Elze, São Cristóvão, SE, CEP: 49100-000, laurabuturi@gmail.com

³ Docente do Departamento de Ciências Florestais, Universidade Federal de Sergipe, Avenida Marechal Rondon, s/n, Jardim Rosa Elze, São Cristóvão, SE, CEP: 49100-000, miltonmf@gmail.com

assoreamento, manutenção da produtividade aquática, dentre outros (BISHOP; MILLS, 2005; OJEA; MARTIN-ORTEGA; CHIABAI, 2012).

Os instrumentos de Pagamento por Serviços Ambientais (PSA) surgem como uma modalidade de IE acomodada no princípio do Protetor-Recebedor, o qual postula que o agente público ou privado que mantém serviços ambientais, produzindo benefícios à coletividade, deve receber recompensa pelo serviço prestado. Tendo em vista o caráter coletivo dos benefícios da proteção dos recursos hídricos, o PSA ganha destaque ao descentralizar os custos da conservação para outros atores, além dos produtores rurais.

O ICMS Ecológico (ICMS-E), enquadrado como instrumento de PSA implementado pelo setor público, refere-se à redistribuição de critérios de repasse de recursos do ICMS dos estados aos municípios, com a inclusão da questão ambiental como um critério de repasse financeiro. Assim, não se trata de um novo imposto, e sim de uma reconfiguração possibilitada pela Constituição Federal de 1988, que deu autonomia estadual para definição de parte dos critérios de repasse do ICMS aos municípios. O estado do Paraná, em 1992, foi pioneiro na adoção do ICMS-E, que buscou remunerar os municípios que possuíam áreas protegidas e mananciais de abastecimento público. Atualmente, outros 15 estados brasileiros implementaram o ICMS-E adotando critérios ambientais específicos em suas legislações além dos previstos pelo estado do Paraná.

O repasse de ICMS-E para municípios que possuem programas para a proteção dos recursos hídricos pode ser uma importante estratégia para a melhoria do cenário da gestão de bacias hidrográficas, dada a possibilidade de investimento dos recursos recebidos em projetos de PSA, além de incentivo à continuidade de programas adotados pelas prefeituras para a proteção dos recursos hídricos (PORTO; PORTO, 2008; NOHARA et al., 2011).

Esta pesquisa, portanto, tem como pergunta “O critério de proteção dos recursos hídricos é adotado nas legislações estaduais de ICMS Ecológico?”. Neste sentido, esta pesquisa objetivou identificar o critério de recursos hídricos nas legislações de ICMS-E dos 16 estados brasileiros. Especificamente, objetivou-se avaliar de que forma o critério é tratado pelos estados que o adotam, verificando a inserção da integração da proteção dos recursos hídricos aos serviços ambientais prestados pelas florestas no critério do ICMS-E e os indicadores de avaliação do critério utilizados pelos estados brasileiros com ICMS-E.

MATERIAL E MÉTODOS

Realizou-se uma análise de objetos legislativos que orientam o ICMS-E nos 16 estados brasileiros, incluindo legislações estaduais, decretos, instruções, portarias e deliberações normativas, a fim de identificar a adoção de critérios relativos à proteção dos recursos hídricos no ICMS-E. A análise das legislações foi efetuada de acordo com a ordem cronológica de implementação da lei de ICMS-E, conforme disposto no Quadro 1.

Em virtude da especificidade de cada estado na adoção de nomenclaturas para o critério relativo aos recursos hídricos, padronizou-se como “Proteção dos Recursos Hídricos” outros critérios que aludiram à “presença de mananciais de abastecimento público”, “qualidade hídrica de corpos d’água”, “conservação da água”, conforme a Lei nº 9.433/97 (Política Nacional de Recursos Hídricos). Identificados os critérios nas legislações estaduais, procedeu-se com a análise de como o critério é abordado em cada estado, a partir da verificação de subcritérios, indicadores e parâmetros utilizados para a avaliação do critério e aspectos considerados em cada legislação.

RESULTADOS E DISCUSSÃO

Dos 16 estados brasileiros que possuem ICMS-E, apenas cinco estados brasileiros incorporaram, de distintas formas, a abordagem dos recursos hídricos nas legislações do ICMS-E: Paraná (1996), Tocantins (2002), Rio de Janeiro (2009), Piauí (2010) e Goiás (2011), correspondente ao percentual de 31,25% do total de estados com ICMS-E.

Assim como o critério de áreas protegidas, a existência de mananciais de abastecimento público foi incluída na criação do ICMS-E do estado do Paraná como forma de compensar os municípios que reivindicaram a restrição da área para abastecer aos municípios vizinhos. São contemplados os municípios que abrigam em seu território parte ou o todo de bacias de mananciais superficiais e mananciais subterrâneos para atendimento das sedes urbanas de municípios vizinhos. Os critérios técnicos para o cálculo do critério compreendem a avaliação quantitativa, como a área do município na bacia de captação e a vazão captada e a avaliação qualitativa, correspondente à variação da qualidade ambiental, baseada em parâmetros físicos, químicos e biológicos.

Os estados do Rio de Janeiro e Goiás também adotaram a presença de mananciais de abastecimento público como critério de ICMS-E, entretanto, consideram apenas a área de drenagem da bacia, sem incluir critérios qualitativos. O estado do Piauí apresenta dois critérios relativos aos recursos hídricos em sua legislação: a presença de mananciais de abastecimento público e a conservação da água.

A legislação piauiense prevê aspectos qualitativos interessantes para incentivar a proteção dos recursos hídricos pelos municípios em seu ICMS-E: avalia-se a proteção dos mananciais de abastecimento público, considerando a conservação ou recomposição da vegetação das áreas de recarga do lençol freático/subterrâneo e a conservação ou replantio das matas ciliares ou nascentes situadas ao longo dos cursos d'água; a destinação adequada dos esgotos sanitários, resíduos agroindustriais e monitoramento da qualidade da água distribuída e servida pelos municípios; a presença de ações de mitigação de impactos sobre os recursos hídricos; a existência de instrumentos legais e/ou práticas de disciplina de uso do solo e de recursos hídricos e manejo adequado do solo nas culturas agrícolas por meio de técnicas apropriadas como plantio em nível em áreas marginais ao curso d'água.

A legislação do estado do Tocantins inclui a "Conservação da água" como critério de ICMS-E, o qual possui como subcritério a presença de mananciais de abastecimento. Apresenta, ainda, alguns indicadores importantes para compor uma avaliação qualitativa deste subcritério: o município deve informar quais estratégias são desenvolvidas pelo município para a conservação e proteção dos solos e águas nas Áreas de Preservação Permanente (APP) dos mananciais da microbacia responsável pelo abastecimento de água. Nota-se, destarte, um reconhecimento dos serviços ambientais florestais para a produção de água na legislação tocantinense, destacando a importância da conservação das nascentes na composição do critério ambiental.

Recorda-se que a Política Nacional de Recursos Hídricos previu a utilização de instrumentos econômicos para viabilizar a sua implantação dos dispositivos da lei, incluindo a compensação aos municípios como um dos instrumentos. Porto e Porto (2008) comentam que este mecanismo de compensação aos municípios é um incentivo econômico que orienta os agentes a valorizarem os bens e serviços ambientais e permite uma ligação entre os pontos críticos para a gestão das bacias hidrográficas: a gestão territorial e a gestão dos recursos hídricos.

Os autores explicitam que a CF/88 atribui a gestão territorial ao município, o que ocasiona dificuldades na interferência sobre a questão da ocupação do território pelo setor de recursos hídricos, restando assim, o uso de instrumentos econômicos para incentivar melhores planos diretores de uso e ocupação do solo, de modo a preservar várzeas e outras áreas sensíveis.

Observa-se que há pouca exploração do ICMS Ecológico como um instrumento eficaz para a proteção das bacias hidrográficas, em que temos um cenário com poucos estados que abordam este critério, baixa utilização de parâmetros qualitativos; pouca previsão da relação dos serviços ambientais hidrológicos prestados pelas florestas; insuficiência na integração dos aspectos do ICMS Ecológico com os instrumentos previstos na Política Nacional de Recursos Hídricos e escassez de estudos acerca da utilização do instrumento para a proteção dos recursos hídricos.

CONCLUSÕES

1. O critério de Proteção dos Recursos Hídricos é adotado por cinco estados dentre os 16 estados brasileiros que possuem o ICMS-E, apresentando duas abordagens: remuneração a municípios com mananciais de abastecimento público e remuneração a municípios que desenvolvem programas de conservação da água;
2. Os estados do Piauí e Tocantins apresentam mecanismos mais detalhados para a avaliação do critério, a partir de avaliações qualitativas da vegetação presente na bacia hidrográfica;
3. Os estados do Rio de Janeiro e Goiás remuneram os municípios apenas em função da área de drenagem da bacia no território municipal, sem considerar aspectos qualitativos;
4. O estado do Paraná considera parâmetros quantitativos e qualitativos acerca dos mananciais de abastecimento público, porém estes últimos são referentes apenas à qualidade física, química e biológica da água, sem avaliação da vegetação;
5. Há baixa utilização de parâmetros qualitativos e pouca exploração do ICMS-E como um instrumento eficaz para a proteção dos recursos hídricos.

AGRADECIMENTOS

O presente estudo foi realizado com apoio da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior – Brasil (CAPES).

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ACRE. Lei n.º 1.530, de 22 de janeiro de 2004. Disponível em: <http://www.icmsecologico.org.br/site/index.php?option=com_content&view=article&id=53&Itemid=60#to> Acesso em: 12 jul. 2018
- AMAPÁ. Lei n.º 322, de 23 de dezembro de 1996. Disponível em: <<http://www.icmsecologico.org.br>> Acesso em: 14 jul. 2018.
- BISHOP, J.; LANDELL-MILLS, N. Serviços ambientais florestais: informações gerais. In: PAGIOLA, S., BISHOP, J. & LANDELL-MILLS, N. Mercados para serviços ecossistêmicos. RJ, REBRAF, 2005.
- BRASIL. Lei n.º 9.433, de 8 de janeiro de 1997. Institui a Política Nacional de Recursos Hídricos, cria o Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos... Brasília: DF, 1997
- CEARÁ. Lei n.º 14.023, de 17 de dezembro de 2007. Disponível em: <<https://www.al.ce.gov.br/legislacao/legislacao5/leis2007/14023.htm>>. Acesso em: 10 jul. 2018
- GOIÁS. Lei Complementar n.º 90, de 22 de dezembro de 2011. Disponível em: <<http://www.icmsecologico.org.br/site/images/legislacao/leg079.pdf>> Acesso em: 10 jul. 2018.
- HEAL, G. Valuing ecosystem services. Ecosystems, v. 3, n. 1, p. 24-30, 2000.
- LUSTOSA, M.C.J.; CÂNEPA, M.E.; YOUNG, C.E.F. Política Ambiental. In: MAY, P. H. (org.) Economia do meio ambiente: teoria e prática. 2. ed. Rio de Janeiro, Elsevier, 2010.
- MATO GROSSO. Lei Complementar n.º 157, de 20 de janeiro de 2004. Disponível em: <www.mt.gov.br> Acesso em: 30 jun. 2018.
- MATO GROSSO DO SUL. Lei n.º 2.193, de 18 de dezembro de 2000. Disponível: <www.mts.gov.br> Acesso em: 03 jul. 2018.
- MINAS GERAIS. Lei n.º 12.040, de 28 de dezembro de 1995. Disponível em: <<http://www.icmsecologico.org.br/site/images/legislacao/leg013.pdf>> Acesso em: jul. 2018.
- NOHARA, J. J. et al. ICMS Ecológico como fator incentivador do desenvolvimento sustentável: preservação das bacias hidrográficas. Environmental & Social Management Journal/Revista de Gestão Social e Ambiental, v. 5, n. 3, 2011.
- OJEA, E.; MARTIN-ORTEGA, J.; CHIABAI, A. Defining and classifying ecosystem services for economic valuation: the case of forest water services. Environmental science & policy, v. 19, p. 1-15, 2012.
- PARÁ. Lei n.º 7.638, de 12 de julho de 2012. Disponível em: <<https://www.semas.pa.gov.br>> Acesso em: 18 jul. 2018

PARANÁ. Lei Complementar n.º 59, de 01 de outubro de 1991. Disponível em: <www.pr.gov.br>. Acesso em: 05 jun. 2018

PARANÁ. Decreto n.º 3446, de 14 de agosto de 1997. Disponível em: <www.pr.gov.br>. Acesso em: 05 jun. 2018

PERNAMBUCO. Lei n.º 11.899, de 21 de dezembro de 2000. Disponível em: <www.pe.gov.br> Acesso em: 12 jun. 2018.

PIAUÍ. Lei n.º 5.813, de 3 de dezembro de 2008. Disponível em: <http://legislacao.pi.gov.br> Acesso em: 15 jun. 2018.

PIAUÍ. Decreto n.º 14.348, de 13 de dezembro de 2010. Disponível em: <http://legislacao.pi.gov.br>. Acesso em: 15 jun. 2018

PORTO, M. F. A.; PORTO, R. La L. Gestão de bacias hidrográficas. Estud. av., São Paulo, v. 22, n. 63, p. 43-60, 2008. Disponível em <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0103-40142008000200004&lng=en&nrm=iso>. Acesso em: 14 dez. 2018

RIO DE JANEIRO. Lei n.º 5.100, de 4 de outubro de 2007. Disponível em: <www.aemerj.org.br> Acesso em: 12 jul. 2018

RIO DE JANEIRO. Decreto n.º 41.844, de 4 de maio de 2009. Disponível em: <www.aemerj.org.br>. Acesso em: 13 jul. 2018

RIO GRANDE DO SUL. Lei n.º 11.038, de 14 de novembro de 1997. Disponível em: <www.rs.gov.br> Acesso em: 20 jun. 2018.

RONDÔNIA. Lei Complementar n.º 147, de 15 de janeiro de 1996. Disponível em: <www.ro.gov.br>. Acesso em: 21 jun. 2018.

SÃO PAULO. Lei n.º 8.510, de 29 de dezembro de 1993. Disponível em: <www.sp.gov.br> Acesso em: 16 jun. 2018.

TOCANTINS. Lei n.º 1.323, de 4 de abril de 2002. Disponível em: <http://www.sefaz.to.gov.br/sefazto1/arquivos/LEGIS_1572.pdf> Acesso em: 01 jul. 2018.

TOCANTINS. Decreto n.º 1.666, de 26 de dezembro de 2002. Disponível em: <http://dttri.sefaz.to.gov.br/legislacao/ntributaria/decretos/Decreto1.666.02.htm>. Acesso em: 04 jul. 2018

Quadro 1. Legislações referentes ao ICMS Ecológico dos 16 estados brasileiros que possuem o instrumento.

ESTADO	LEGISLAÇÃO
Paraná	Lei nº 59/1991 Decreto nº 2791/1996
São Paulo	Lei nº 8.510/1993
Minas Gerais	Lei nº 12.040/1995
Rondônia	Lei nº 147/1996
Amapá	Lei nº 322/1996
Rio Grande do Sul	Lei nº 11.038/1997
Mato Grosso	Lei nº 73/2000
Mato Grosso do Sul	Lei nº 32.193/2000
Pernambuco	Lei 11.899/2000
Tocantins	Lei nº 1.323/2002 Decreto nº 1.666/2002
Acre	Lei nº 1.530/2004
Ceará	Lei nº 14.023/2007
Piauí	Lei nº 5.813/2007 Decreto nº 14.348/2010
Rio de Janeiro	Lei nº 5.100/2007 Decreto n.º 41844/2009
Goiás	Lei nº 90/2011
Pará	Lei nº 7.638/2012