

III-150 - O ICMS SOCIOAMBIENTAL COMO INSTRUMENTO PARA A POLÍTICA DE RESÍDUOS SÓLIDOS DO ESTADO DE PERNAMBUCO

Simone Machado Santos⁽¹⁾

Engenheira Civil pela Universidade Católica de Pernambuco. Mestre em Engenharia Civil pela Universidade Federal de Pernambuco (UFPE). Doutora em Engenharia Civil – Tecnologia Ambiental pela UFPE. Professor Adjunto 2 da UFPE.

Waldecy Ferreira Farias Filho

Engenheiro Agrônomo pela Universidade Federal Rural de Pernambuco. Mestre em Desenvolvimento e Meio Ambiente pela Universidade Federal de Pernambuco (UFPE). Diretor de Controle da Poluição Ambiental da Agência Estadual de Meio Ambiente e Recursos Hídricos de Pernambuco.

Danuza Gusmão Lima

Arquiteta pela Universidade Federal de Pernambuco. Mestre em Desenvolvimento e Meio Ambiente pela Universidade Federal de Pernambuco (UFPE). Analista Ambiental da Secretaria Estadual de Meio Ambiente e Sustentabilidade de Pernambuco.

Endereço⁽¹⁾: UFPE / Centro Acadêmico do Agreste. Rodovia BR 104 km 59, s/n, Sítio Juriti – Zona Rural, CEP: 55002-970, Caruaru, PE-BRASIL - e-mail: smachados@hotmail.com.

RESUMO

Nos últimos 4 anos, o estado de Pernambuco tem apresentado um expressivo crescimento econômico, com o segundo maior PIB da região Nordeste. Junto com este crescimento econômico, o estado também tem vivenciado um aumento na produção de resíduos sólidos de toda natureza, o que representa um problema de difícil solução, quando não se tem estabelecida uma política pública de gestão desses materiais. No início dos anos 2000, prevendo um futuro colapso no gerenciamento municipal de resíduos sólidos, o Governo do Estado de Pernambuco promulga as Leis do ICMS socioambiental e da Política Estadual de Resíduos Sólidos, as quais visavam equacionar os problemas relacionados ao gerenciamento dos resíduos sólidos produzidos no estado. Após 10 anos, pode-se afirmar que os referidos instrumentos legais ajudaram a minimizar a degradação ambiental provocada, principalmente, pela disposição inadequada de resíduos sólidos em lixões a céu aberto. No entanto, ainda há um longo caminho a ser trilhado para que se possa alcançar os principais objetivos dessa Política. Este artigo analisa as iniciativas para o gerenciamento adequado de resíduos sólidos, desde o estabelecimento da Política estadual, além de discutir seus resultados, apontando possíveis estratégias para a sua melhor implementação.

PALAVRAS-CHAVE: ICMS socioambiental, Política, Resíduos Sólidos, Pernambuco.

INTRODUÇÃO

O ICMS socioambiental do Estado de Pernambuco

Com o objetivo de incentivar os municípios do estado de Pernambuco a investir em ações de gestão ambiental, o Governo do Estado promulga, em 21 de dezembro de 2000, a Lei Nº 11.899 que redefine os critérios de distribuição da parte do Imposto sobre Circulação de Mercadorias (ICMS). A nova lei passou a considerar aspectos socioambientais na distribuição do ICMS aos municípios e, por conseguinte, ficou conhecida como a “Lei do ICMS socioambiental”. Como instrumento, a lei do ICMS socioambiental visa, entre outros, estimular a adoção pelos municípios de iniciativas de conservação ambiental, conjugadas à promoção da equidade social e melhoria da qualidade de vida. A questão ambiental é contemplada, na referida lei, quando novos critérios de distribuição de recursos permitem que estes sejam distribuídos também, entre aqueles municípios que investem em sistema de tratamento de resíduos sólidos e na criação e proteção de unidades de conservação.

A lei do ICMS socioambiental, modificada mais tarde pela Lei nº 12.432 (29/09/03), passa a destinar 2%, dos 25% dos recursos distribuídos entre os municípios, àqueles que tiverem sistema de tratamento e disposição final de resíduos sólidos em funcionamento. A repartição dos recursos do ICMS, no estado de Pernambuco, é feita em função da população do município e é realizada conforme os seguintes critérios, demonstrados na Figura 1.

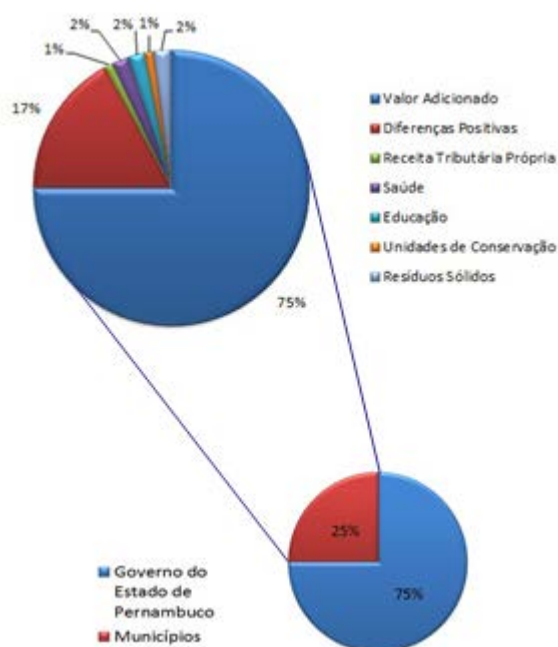


Figura 1: Critérios para distribuição do ICMS no Estado de Pernambuco.

A lei do ICMS socioambiental, ainda que não seja de conhecimento pleno da maioria dos municípios, tem trazido bons resultados àqueles que dela já se beneficiaram e, conseqüentemente, tem auxiliado o Poder Público no controle da poluição ambiental. No entanto, face às discrepâncias técnicas, econômicas e de conhecimento, a maior parte dos municípios pernambucanos, aproximadamente 85% dos 185 municípios, ainda não foi contemplada com a parcela socioambiental do ICMS.

Entre os anos de 2002 e 2010, já foram repassados cerca de R\$ 140 milhões de reais aos municípios na componente resíduos sólidos, por meio do ICMS socioambiental, conforme mostra a Tabela 1. O incentivo foi pensado para permitir não somente a manutenção dos aterros sanitários e usinas de compostagem, como também o incremento dos sistemas de gestão de resíduos sólidos urbanos.

Todavia, infelizmente, a lei do ICMS socioambiental não pode vincular o valor repassado aos municípios à gestão adequada dos seus resíduos sólidos urbanos, nem penaliza quem não mantém os equipamentos sob operação adequada. De acordo com o Art. 160 da Constituição Federal é vedada a retenção ou qualquer restrição à entrega e ao emprego dos recursos atribuídos aos municípios, aspecto aqui considerado como negativo ou que não contribui para que o instrumento alcance o objetivo para o qual foi criado. Dada essa proibição, não se pode vincular a aplicação dos recursos recebidos no objeto que rendeu este ganho, ou seja, no correto tratamento e destino final dos resíduos sólidos. Devido a esse fato, a única penalidade que o município pode sofrer, caso não mantenha o seu sistema de tratamento e destino final em correto funcionamento, é não conseguir renovar a sua licença ambiental e passar a não receber os recursos na distribuição do ano seguinte. Importante observar que os recursos já recebidos não podem ser devolvidos, pois é um direito constitucional do município. Além disso, a lei tem sido objeto de algumas distorções, visto que a manutenção dos aterros e outros equipamentos dependem de implementação de outras ações necessárias ao funcionamento do sistema de gestão de resíduos sólidos, como campanhas de educação ambiental, programas de coleta seletiva, logística reversa, reciclagem, planejamento e orçamento para operação e manutenção dos equipamentos existentes.

A ausência destas iniciativas pode explicar, em parte, o fato de haver oscilações e decréscimos no número de municípios contemplados, pois a simples existência de alguns equipamentos (aterros licenciados) não asseguram a sustentabilidade do processo de gestão dos resíduos.

Tabela 1. Valores de ICMS socioambiental (resíduos sólidos) repassados aos municípios.

Ano	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Número de municípios contemplados	33	19	19	17	22	31	22
Valores repassados (R\$)	17.803.332,97	21.077.079,98	24.054.341,60	22.357.693,34	25.055.492,44	27.086.092,57	32.961.312,37

A Política de Resíduos Sólidos do Estado de Pernambuco

Em 1999, o Governo do Estado elaborou um diagnóstico sobre a situação da gestão de resíduos sólidos, nos 185 municípios de Pernambuco. Com base nos resultados deste estudo, observou-se que, no estado de Pernambuco, não existia um modelo estabelecido de tratamento e destinação final de resíduos sólidos urbanos. O diagnóstico realizado serviu como base para a proposta da Política de Resíduos Sólidos do Estado de Pernambuco.

A Política de Resíduos Sólidos do Estado de Pernambuco é o resultado da análise da situação atual das condições dos resíduos sólidos nas suas várias origens, da análise e compatibilização dos principais instrumentos de controle entre estas, as Políticas Nacionais de Meio Ambiente, de Saúde, de Resíduos Sólidos (recentemente aprovada pelo Senado Federal), e demais normas de atuação direta e indireta nesta área do conhecimento. A referida Política ainda é voltada à condução da gestão de resíduos sólidos por meio de princípios, diretrizes, fundamentos, objetivos e instrumentos (LIMA, 2008).

Com a instituição da Política Estadual, por meio da Lei nº 12.008/01, recentemente revisada e modificada pela Lei 14.236/2010, foram criados o Comitê Estadual de Resíduos Sólidos, com a finalidade de promover a gestão integrada de resíduos sólidos, por meio da articulação dos órgãos e entidades governamentais e o Fórum Pernambucano de Resíduos Sólidos, com a finalidade de promover a discussão, no âmbito do Estado de Pernambuco, sobre a Política Estadual de Resíduos Sólidos.

O fato de que o Estado não ter tido o Sistema Estadual e um modelo de gestão bem definidos até aqui, pode ter sido uma das principais razões de não se ter conseguido alcançar os maiores objetivos da Política de Resíduos Sólidos, instituída em 2001, e uma das motivações para a revisão da mesma. Outras motivações também foram consideradas decisivas para a revisão da Política Estadual, sendo elas o aprendizado com a própria experiência estadual, a promulgação da Lei dos Consórcios Públicos no 11.107/2005, da Lei Nacional do Saneamento nº. 11.445/2007 e, principalmente, a aprovação da Política Nacional de Resíduos (Lei nº 12.305/2010) e seus conceitos atuais como gestão de responsabilidade compartilhada, logística reversa, consórcios públicos e regionalização.

INSTRUMENTOS LEGAIS E ECONÔMICOS COMO APOIO A UMA POLÍTICA DE GOVERNO

Embora a instituição de instrumentos legais que regulem o acesso e a utilização dos recursos naturais seja importante, é comprovado que, por si só, não constituem instrumento regulador eficaz. Não seria diferente em relação à gestão de resíduos sólidos, há de se levar em consideração instrumentos que não somente visem à coibição, por meio da imposição de penalidades, os chamados instrumentos de comando e controle, mas que incentivem de alguma maneira os diversos atores envolvidos na cadeia produtiva dos resíduos, a participarem da gestão adequada dos mesmos.

Instrumentos Legais

No que concerne à legislação, no Brasil tem-se priorizado a discussão e normalização sobre aspectos específicos da gestão de resíduos sólidos com a formulação de resoluções do Conselho Nacional de Meio Ambiente – CONAMA, que tratam sobre a gestão de resíduos sólidos, leis isoladas, decretos e portarias. Alguns estados brasileiros tais como Ceará, Goiás, Mato Grosso, Mato Grosso do Sul, Paraná, Pernambuco e Rio Grande do Sul, de forma isolada, instituíram suas políticas estaduais de resíduos sólidos, antes mesmo que a política nacional fosse criada.

Antes da aprovação da Política Nacional de Resíduos, as macro-diretrizes para a gestão adequada de resíduos sólidos seguidas no Brasil, eram aquelas que tocavam a questão de meio ambiente contidas na Constituição

Federal de 1988, na Lei Nº 6.938/81, que instituiu a Política Nacional de Meio Ambiente, na Lei 9.605/98 - Lei de Crimes Ambientais e na Política Nacional de Saneamento.

A Constituição Federal estabelece como competência dos municípios, no art. 30, organizar e prestar, diretamente ou sob regime de concessão ou permissão, os serviços públicos de interesse local, incluído o de transporte coletivo, que tem caráter essencial. Dessa maneira, os serviços de limpeza urbana e o de disposição final de resíduos urbanos figuram como serviços públicos de interesse local. Outro dispositivo constitucional que toca, ainda que superficialmente a questão dos resíduos sólidos, encontra-se no art. 23, inciso IX, que estabelece como competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios promover programas de construção de moradias e a melhoria das condições habitacionais e de saneamento básico.

A Política Nacional de Meio Ambiente instituiu dois instrumentos necessários e bastante utilizados pelos órgãos de controle ambiental, nas atividades e empreendimentos referentes à gestão de resíduos sólidos urbanos: o licenciamento ambiental e a avaliação de impacto ambiental.

No entanto, a adoção de uma política nacional era imprescindível para apontar as diretrizes do modelo que deveria ser adotado no país. Por conseguinte, em 02 de agosto de 2010, foi aprovada a Política Nacional de Resíduos Sólidos (PNRS). A PNRS aproximou a legislação brasileira das normas em vigor em países da Europa. Pela primeira vez, a responsabilidade pelo lixo deixa de ser exclusiva dos prefeitos e passa a ser compartilhada com governos estaduais e federal, assim como pelos produtores privados e consumidores.

No Brasil, apesar da existência de diversos instrumentos legais do tipo “comando e controle” (leis, normas e resoluções), em níveis federal, estadual e municipal, a maioria dos municípios ainda não consegue gerenciar adequadamente os seus resíduos produzidos, o que demonstra que somente a existência de leis não garante a resolução dos problemas de gestão de resíduos sólidos.

Instrumentos de Incentivo

Quando se fala em instrumento de incentivo econômico de gestão de resíduos sólidos, logo se imagina uma taxa a ser cobrada para que haja a correta gestão dos mesmos. De fato, no Brasil, o tema é ainda bastante incipiente. No entanto, atualmente, muitos países vêm criando instrumentos econômicos para dar suporte as suas políticas de gestão de resíduos sólidos, uma vez que já foi observado que a simples aplicação de regulamentos e penalidades não apresentam a eficácia necessária para resolver os problemas (SANTOS, 2007).

Os instrumentos econômicos estão sendo usados em muitos países para melhorar a qualidade ambiental. Estas abordagens abrangem uma ampla gama de mecanismos possíveis. Em um extremo, incluem multas ou sanções que são ligadas aos tradicionais regulamentos do tipo “comando e controle”. No outro extremo, incluem abordagens “laissez-faire”, as quais exigem que uma advocacia do consumidor ou litígios particulares atuem como incentivos para a melhoria da gestão ambiental. No centro, encontramos abordagens mais comuns do tipo “taxação e subsídio”, assim como os mecanismos menos comuns que se baseiam em direitos de propriedade comercializáveis (MOTTA; RUITENBEEK; HUBER, 1996).

Em teoria, os instrumentos econômicos deveriam regular o controle da poluição, tendo como base mecanismos de mercado e, desse modo, tornar mais eficiente e efetiva a atuação governamental (DEMARJOVICH, 1996).

Com a implementação de instrumentos econômicos observou-se que estes se aplicam, com eficiência, à condução das políticas para a gestão dos resíduos sólidos, independentemente de sua origem. Como consequência, diversas cidades pertencentes aos chamados países desenvolvidos, estão implementando sistemas de cobrança variável pelos serviços de coleta, de acordo com a quantidade efetivamente gerada, em cada domicílio.

Os instrumentos econômicos, portanto, desenvolvem um importante papel quando implementados no contexto de um sistema integrado de gerenciamento de resíduos sólidos, constituindo-se em alternativas mais baratas e de implementação mais simples que as medidas de comando e controle. Porém, também aqueles requerem uma integração do sistema de implantação, além de um estudo cuidadoso da realidade fiscal e monetária da economia a ser considerada (CHERMONT; MOTTA, 1996).

Na maioria dos municípios brasileiros, a cobrança pelos serviços de limpeza urbana, quando feita, é discriminada como “taxa de limpeza pública ou urbana” no imposto predial e territorial urbano, o IPTU, independentemente da quantidade gerada pelo residente.

Apesar de esse sistema ter a vantagem de subsidiar a limpeza urbana nos locais mais pobres, essa forma de cobrança não oferece qualquer motivação para que os consumidores reduzam a geração de resíduos, nem participem de programas de coleta seletiva, sem contar que na grande maioria dos casos, essa taxa não consegue cobrir as despesas com a gestão dos resíduos nos municípios. Dinan (1993) afirma que esse tipo de cobrança leva ao aumento da disposição de lixo, por duas razões: a primeira porque o residente não é cobrado pela quantidade que descarta e, segundo porque não incentiva a que a indústria produza bens de menor custo de disposição.

BENEFÍCIOS DO ICMS SOCIOAMBIENTAL À POLÍTICA DE RESÍDUOS SÓLIDOS DO ESTADO DE PERNAMBUCO

Apesar de muitos municípios procurarem o órgão de controle ambiental do Estado de Pernambuco, a fim de saber quais as diretrizes para o licenciamento de um aterro sanitário, no intuito de pontuar para o recebimento da alíquota do ICMS, referente a resíduos sólidos, não se pode afirmar que os municípios visualizaram no ICMS socioambiental um incentivo à erradicação e remediação dos lixões, a estruturação de uma gestão de resíduos sólidos, muito menos à manutenção de um sistema de disposição final adequado.

De todos os municípios contemplados, desde o ano de 2004, somente um construiu um aterro com recursos próprios, com o objetivo de receber a alíquota do ICMS socioambiental, referente a resíduos sólidos. Os demais municípios, sem exceção, tiveram seus aterros sanitários financiados por programas do Governo do Estado (SECTMA, PROMATA), ou Governo Federal (MMA, FUNASA, FNMA) e ONGs. Foi observado também que grande parte dos projetos iniciados e recursos acessados não finalizavam a construção do seu aterro ou após a fase da construção não mantinham a operação ou manutenção adequada ao seu funcionamento, o que ocasionou o não recebimento da alíquota, no ano seguinte. Por este motivo, a partir de 2005, muitos municípios deixaram de receber o repasse de 2% do ICMS socioambiental, referente a resíduos sólidos, apesar do repasse estadual ter sido sempre crescente, como pode ser visto na Tabela 1. A referida Tabela mostra também que, a partir de 2006, o número de municípios contemplados volta a aumentar. Este fato é mais devido às pressões dos órgãos de fiscalização ambiental e dos Ministérios Públicos Estadual e Federal. Por conseguinte, observa-se que a maioria dos municípios que dividiram os 2% dos ICMS socioambiental, a partir de 2008, o fizeram não pela eficiência econômica do instrumento e sim, indiretamente, por meio dos instrumentos legais de comando e controle.

Santos (2007) observou que muitos prefeitos, de forma equivocada, imaginavam que os recursos do ICMS socioambiental garantiriam a operação e manutenção dos sistemas de limpeza urbana ou dos aterros sanitários. Os recursos até podem, em alguns casos, ser suficientes para pagar a operação dos aterros em algum momento. No entanto, quanto maior a quantidade de municípios entrando na partilha desses 2%, menores serão os valores recebidos por cada um, proporcionalmente. Em resumo, o recebimento do ICMS socioambiental (resíduos sólidos) não isenta o município de planejar seu orçamento e destinar recursos de sua receita própria para o correto gerenciamento dos resíduos sólidos.

CONCLUSÕES

O ICMS Socioambiental no Estado de Pernambuco representa um instrumento de incentivo e foi criado com o objetivo de estimular a gestão compartilhada entre o Estado e os municípios, por meio de uma redistribuição da quota parte dos municípios do ICMS, a melhorarem os seus indicadores sociais e ambientais.

Este estudo se ateve a analisar o resultado da aplicação do instrumento apenas no que diz respeito ao estímulo da gestão adequada dos resíduos sólidos nos municípios. Por este componente, poderia se medir uma atuação dos gestores no sentido de promover uma melhoria no meio ambiente com a criação de aterros sanitários, unidade de compostagem, coleta seletiva, entre outras.

Neste sentido, observou-se que, desde o ano de 2004 até 2009, dos 185 municípios, apenas 22 continuaram a ser contemplados com o acesso a parcela do recurso do ICMS destinado ao item de resíduos sólidos, demonstrando que estes conseguiram permanecer com a licença de operação (LO) atualizada e a disposição final adequada. Isso demonstra que instrumento não é eficiente para que os gestores municipais implementem um sistema de gestão, dando ênfase a ações que minimizem o problema na origem, ou mesmo no processo de tratamento dos resíduos, buscando minimizar os impactos da disposição ou destinação final. A maioria destes 22 municípios, embora disponham seus resíduos em aterro sanitário licenciado, ainda são caracterizados por uma enorme fragilidade organizacional para estruturação de um sistema de gestão de resíduos sólidos adequado, dotado de equipe técnica qualificada e orçamento financeiro suficiente.

Por conseguinte, para alcançar melhores resultados com política estadual, é necessário que as municipalidades se debrucem com maior interesse sobre o problema entendendo a sua gravidade, complexidade e urgência em definir estratégias e planejamento para atuar com maior responsabilidade, estabelecendo políticas locais, com a cobrança de taxas para custear a gestão adequada dos resíduos sólidos, sem esperar apenas por programas federais ou estaduais de financiamento, como vem acontecendo há mais de uma década.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

1. BRASIL. Constituição (1988). Constituição [da] Republica Federativa do Brasil. Brasília, DF: Senado Federal.
2. BRASIL. Lei Nacional nº 12.305 de 2 de agosto de 2010. Institui a Política Nacional de Resíduos Sólidos, e dá outras providências. Diário Oficial [da] Republica Federativa do Brasil, Brasília, DF, nº 147, DOU de 03/08/10, p. 3. Seção 1.
3. BRASIL. Lei Nacional nº 11.445 de 5 de janeiro de 2007. Institui a Política Nacional de Saneamento Básico, e dá outras providências. Diário Oficial [da] Republica Federativa do Brasil, Brasília, DF.
4. BRASIL. Decreto nº 6.017, de 17 de janeiro de 2007 Regulamenta a Lei nº 11.107, de 6 de abril de 2005, que dispõe sobre normas gerais de contratação de consórcios públicos, e dá outras providências. Diário Oficial [da] Republica Federativa do Brasil, Brasília, DF, nº 13, DOU de 18/01/07, p.1. Seção 1.
5. BRASIL. Lei Nacional nº 9605 de 12 de fevereiro de 1998. Dispõe sobre as sanções penais e administrativas derivadas de condutas e atividades lesivas ao meio ambiente, e dá outras providências. Diário Oficial [da] Republica Federativa do Brasil, Brasília, DF.
6. CHERMONT, Larissa; MOTTA, Ronaldo Seroa da; Aspectos econômicos da gestão integrada de resíduos sólidos. Rio de Janeiro. DIPES/IPEA. Maio/1996. 35 p (Texto para discussão 416).
7. DEMAJOROVIC, Jacques. A evolução dos modelos de gestão de resíduos sólidos e seus instrumentos. In: Política Ambiental e Gestão de Resíduos Naturais. Cadernos Fundap, Nº 20. Mai./Ago. 1996.
8. DINAN, Terry M. Economic Efficiency Effects of Alternative Policies for Reducing Waste Disposal, Journal of Environmental Economics and Management, 25 (December), pp. 242-256. 1993.
9. LIMA, Danuza Gusmão G. de A. A Experiência da Gestão Integrada de resíduos Sólidos Urbanos (GIRSU) no âmbito municipal do Estado de Pernambuco. Recife/ PE. Dissertação, Universidade Federal de Pernambuco – UFPE/ CFCH. 2008.
10. MOTTA, Ronaldo Seroa da; RUITENBEEK, Jack; HUBER, Richard. Uso de Instrumentos Econômicos na Gestão Ambiental da América Latina e Caribe: lições e recomendações. Rio de Janeiro. DIPES/IPEA. Out/1996. 66 p (Texto para discussão 440).
11. PERNAMBUCO. Lei nº 11.899, 12/21/2000. Redefine os critérios de distribuição da parte do ICMS que cabe aos municípios, de que trata o artigo 2º, da Lei nº 10.489, de 02 de outubro de 1990, considerando aspectos sócio-ambientais e dá outras providências.
12. PERNAMBUCO. Lei nº 12.008, de 06/01/2001. Dispõe sobre a Política Estadual de Resíduos Sólidos e dá outras providências. Regulamentada pelo Decreto nº 23.941 de 11 de janeiro de 2002.
13. PERNAMBUCO. Lei nº 12.432, de 29/09/2003. Ajusta os critérios de distribuição de parte do ICMS que cabe aos Municípios, nos termos do art. 2º, da Lei Nº 10.489, de 02 de outubro de 1990, com a redação da Lei Nº 11.899, de 21 de dezembro de 2000, e da Lei Nº 12.206, de 20 de maio de 2002.
14. PERNAMBUCO. Lei nº 14.236. Cria a Nova Política Estadual de Resíduos Sólidos.
15. SANTOS, Simone Machado. Gerenciamento do destino final dos resíduos sólidos municipais na região metropolitana do recife: histórico e proposições. Tese de Doutorado. Programa de pós-graduação em Engenharia Civil. Universidade Federal de Pernambuco. Recife, 2007.