

RELAÇÃO ENTRE ICMS SOCIOAMBIENTAL E QUALIDADE DE VIDA DA POPULAÇÃO EM PERNAMBUCO

Amanda de Lucena Alves Costa (*), Inalda Porfirio Ferreira, Eusileide Suianne Rodrigues Lopes de Melo

* Autarquia do Ensino Superior de Garanhuns (AESGA), amanda.a.lucena@hotmail.com

RESUMO

Pernambuco introduziu critérios sociais nas bases de cálculo para o repasse de valores do Imposto sobre Operações relativas à Circulação de Mercadorias e Prestação de Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação (ICMS) Socioambiental, priorizando municípios que tenham promovido a melhoria da qualidade de vida da população. Esta característica diferencia o ICMS socioambiental do ICMS ecológico, distribuídos na maioria dos outros estados da federação. Desde a Lei Nº 11.899/2000 que instituiu o imposto, contam-se mais de 15 anos de história relativa ao ICMS Socioambiental. Por este tempo em aplicação, cabe a realização de estudos que analisem a relação entre a qualidade de vida dos municípios que recebem o imposto e o valor correspondente ao repasse. Para tanto, realizou-se pesquisa em base de dados governamentais e de órgãos fiscalizadores cruzando informações econômicas e sociais tais como dados de população, IDHM, PIB, destinação de resíduos e presença das Unidades de Conservação. Os resultados apontam que o objetivo de incentivar a melhoria da qualidade de vida não foi atingido. Não há relação proporcional direta entre o IDHM, o PIB, o número de habitantes e o percentual de repasse do imposto para a maioria dos municípios. Faz-se necessário melhorar as políticas públicas e sociais de controle da aplicação do valor com a finalidade de alcançar o retorno social esperado através do repasse de ICMS.

PALAVRAS-CHAVE: ICMS socioambiental, Resíduos sólidos, Qualidade de vida

INTRODUÇÃO

O ICMS, classificado como imposto estadual, e é regulamentado por Lei Complementar nº 87, de 1996 onde em seu artigo 1º cita a competência dos Estados e do Distrito Federal na criação do imposto (BRASIL, 1996). Um quarto de toda a arrecadação do ICMS corresponde a quantidade que deve ser repassada aos municípios. Desta quantia, a maior parte é proporcional ao valor adicionado fiscal relativo a cada município e, o restante, equivalente a um quarto, pode ter a distribuição definida pelo estado. Em resumo, 25% da arrecadação do ICMS repassada aos municípios é proporcional aos critérios pré-definidos em legislação própria.

Em Pernambuco a aplicação pelos municípios dos recursos oriundos do ICMS deve seguir a Lei Nº 11.889 de 2000 e respectivas alterações. Neste aspecto, a distribuição diferenciada do Estado garante um estímulo a aplicações sociais e ambientais, o que o difere do tributo de outros Estados (VERAS et al., 2010).

Os critérios de destinação do repasse devem priorizar a parte social, as áreas de educação e saúde, principalmente, e quanto a parte ambiental são critérios a presença de aterro sanitário ou usina de compostagem, presença de unidade de conservação, mananciais e reciclagem (VERAS et al., 2010). Tais critérios estabelecidos como uma política de Estado oferecem benefícios econômicos ambientais e sociais, podendo contribuir para um desenvolvimento local, onde além da elevação da renda, as municipalidades podem desfrutar de um espaço com menor probabilidade de contaminação do solo (em função da política de resíduos sólidos) e com maior cobertura vegetal (em função da política de Unidades de Conservação), trazendo consigo melhores condições fitossanitárias, hídricas, climatológicas, entre muitos outros benefícios para a sociedade incluindo os benefícios a saúde pública (SILVA JÚNIOR et al, 2013).

Inicialmente a distribuição do imposto tinha como critérios de distribuição a disposição de resíduos sólidos, educação, saúde, presença de unidades de conservação, receita tributária e diferença positiva. Desde 2007, as políticas estaduais voltaram-se às áreas de segurança o que adicionou ao ICMS Socioambiental, tal critério. Foram vinculados, ainda, critérios como dados populacionais e participação no PIB. Silva Junior et al. (2013) descrevem em um gráfico as alterações realizadas na distribuição do tributo referido desde dados da constituição brasileira até a legislação estadual de 2009.

A Lei Nº 14.529/2011 redefiniu os critérios de distribuição de parte do ICMS que cabe aos Municípios aumentou o percentual destinado à educação, passando de 1% para 10%, da seguinte forma: 1%, considerando o número de matrículas de crianças na educação infantil e creches; 2% proficiência no SAEPE; 2% considerando o resultado do IDEPE, desde que seja superior ao ano anterior; 5% (cinco por cento), considerando-se que, quanto maior o número de

matrículas no Ensino Fundamental, relativamente aos anos finais, em sua rede municipal, maior a sua participação, desde que o resultado do IDEPE da sua rede seja superior ao do ano anterior, observado o quantitativo mínimo de participação de alunos na avaliação, conforme o previsto em portaria da Secretaria de Educação.

Em 2012, a distribuição sofre alterações e inclui, além de Unidades de Conservação, sistema de destinação de resíduos sólidos (aterro sanitário ou usina de compostagem), Saúde, Educação, Receita Tributária, PIB per capita, Segurança, População, a presença de Usina de Reciclagem regularizadas pela Agência Estadual de Meio Ambiente e Recursos Hídricos (CPRH) e presença de área de proteção de mananciais reconhecidas pela CPRH.

No estado de Pernambuco a legislação de distribuição do tributo relativo aos municípios inclui parâmetros relativos às áreas de segurança, saúde, saneamento e educação. De Paulo (2013) afirma que o ICMS socioambiental em Pernambuco consiste em uma ferramenta que o governo estadual utiliza para melhorar as políticas socioambientais dos municípios. Este trabalho relaciona a distribuição do imposto com a qualidade de vida da população beneficiada relativa aos municípios que o recebem.

MATERIAIS E MÉTODOS

Foram realizadas pesquisas em banco de dados digitais, principalmente do Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco, para obter o valor do repasse do ICMS Socioambiental por município mensal por ano, para obter legislação relacionada ao repasse e para obter artigos científicos relacionados ao tema. Com base nos dados obtidos, realizou-se análise e discussão dos resultados conforme se apresenta a seguir.

RESULTADOS E DISCUSSÃO

Atualmente, após várias alterações, em 2015 houve uma nova redação da lei de distribuição do ICMS. A Lei Nº 15.658/2015 altera a parcela do ICMS que é destinada aos municípios, estendendo o prazo de distribuição até o exercício de 2016 (PERNAMBUCO, 2015). Assim como, a partir de 2017, a circunstância de o município possuir o Selo Pacto pela Vida deve ser incluída entre os critérios de distribuição da parcela da receita do referido imposto que cabe aos municípios.

Entre 2011 e 2016 ocorreram variações nos critérios de repasse que acarretaram em uma não uniformidade na obtenção de números de municípios atendidos. Em 2013 foram trinta e quatro municípios os que receberam a parcela do imposto. No ano seguinte foram 38. Em 2015 apenas 33 municípios foram contemplados. Por fim, em 2016 estariam aptos para receber o repasse 54 municípios. Analisando o repasse vinculado ao atendimento dos critérios de Unidade de Conservação e presença de Aterro Sanitário (PERNAMBUCO, 2015).

Mudanças freqüentes na distribuição do repasse podem afetar a qualidade dos serviços a serem atingidos por não haver fortalecimento do planejamento público municipal para alcançar as metas propostas variantes em cada ano. Silva Júnior et al (2013) sugerem a redução dos objetivos da política do ICMS Socioambiental para aumentar a eficácia da lei. A estaticidade dos critérios de distribuição garante a elaboração de políticas públicas aliadas a um planejamento financeiro e organizacional para melhoria na execução dos projetos e obtenção de resultados satisfatórios para manutenção dos objetivos da legislação.

Em 2000, quando o critério de distribuição do ICMS foi alterado incorporando os componentes socioambientais, o montante relativo a resíduos sólidos não pôde ser distribuído, pois não havia municípios com aterros que permitissem o repasse dos recursos. Até o ano de 2006, para o interior, apenas os municípios de Caruaru (com Aterro implantado em 2001), Gravatá (inaugurado em 2002) e Garanhuns (criado em 2004) eram beneficiados, sendo os primeiros do interior a terem seus aterros licenciados. Atualmente, o valor de repasse do ICMS aos municípios, relativo a resíduos sólidos e unidades de conservação, são facilmente consultados e estão disponibilizados no site do Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco, TCE/PE (PERNAMBUCO, 2015).

De acordo com a projeção de geração de resíduos sólidos para os próximos quatorze anos, a Região Metropolitana do Recife permanecerá em primeiro lugar no ranking de estadual de geração de resíduos (PERNAMBUCO, 2012). Comparando com os dados de repasse do imposto nos últimos três anos, os dados indicam que essa região recebe e continuará recebendo o maior valor relativo ao ICMS Socioambiental, via critérios ambientais, distribuído pelo Estado. Através desses mesmos dados, nota-se que a Região do Agreste Meridional encontra-se na quinta posição e nela permanecerá pelo período estudado.

As regiões que terão uma maior projeção na produção de resíduos sólidos serão a Região Metropolitana, o Agreste Central e o Sertão do São Francisco. Mesmo assim, a distribuição do imposto, no último triênio para cada região citada anteriormente, não corresponde ao respectivo ordenamento de geração de resíduos. É possível verificar a relação entre população, relacionada com produção de resíduos, IDHM, PIB, População e percentual recebido do imposto, em 2015, montando-se um quadro, o que facilita a verificação das condições dos municípios que receberam o ICMS (Tabela 1).

Tabela 1. Contribuição de cada região em termos de população, PIB e ICMS socioambiental no Estado em 2015.
Fonte: BRASIL (2010) e PERNAMBUCO (2015)

Região	População (2010)	IDH (2010)	PIB 2009 %	ICMS socioambiental (2015)	% em ICMS (2015)
Metropolitana	3.690.547	0,677	65,2	R\$ 54.379.448,27	72%
Agreste Central	775.308	0,600	7,7	R\$ 1.272.416,30	2%
Mata sul	506.207	0,593	5,0	R\$ 4.741.169,68	6%
Sertão de Araripe	209.464	0,581	1,6	R\$ 1.689.657,76	2%
Sertão do Moxotó	126.831	0,575	1,3	R\$ 2.082.730,86	3%
Sertão Central	85.738	0,626	1,0	R\$ 389.390,66	1%
Agreste Meridional	370.960	0,561	4,1	R\$ 7.328.917,43	10%
Mata Norte	127.001	0,645	4,2	R\$ 1.364.700,21	0,15%
Sertão de Itaparica	104.098	0,616	1,3	R\$ 757.662,69	0,03%
São Francisco	293.962	0,697	4,0	R\$ 808.977,13	1%
Agreste Setentrional	87.582	0,648	2,8	R\$ 241.023,79	0,32%
Sertão do Pajeú	79.232	0,661	1,9	R\$ 28.597,03	0,04%

De acordo com a Tabela 1, pode-se observar que a região metropolitana destaca-se quanto ao número de habitantes, a influência no PIB estadual e ao percentual recebido do imposto em estudo, onde a mesma está relacionada a mais de 50% tanto no PIB como no ICMS socioambiental. No entanto, ao analisar a qualidade de vida através de índice comparativo da Organização das Nações Unidas (ONU) que é utilizado internacionalmente para medir o desenvolvimento dos municípios, estados e regiões, observa-se uma disparidade. O maior IDHM, que deveria medir a qualidade de vida pretendida pela política de Estado, corresponde a região do São Francisco. Tal região concentra a quinta maior população de Pernambuco, é a sexta região em participação no PIB e a sexta em percentual de repasse do ICMS, junto com a região do Agreste Central, no último caso descrito.

Por sua vez, a região do Agreste Central é a décima primeira em concentração populacional, ocupa a oitava posição em relação ao IDHM e quanto à participação no PIB, essa região é a segunda no ranking estadual. A região da Mata Sul encontra-se na terceira posição com relação ao recebimento do ICMS Socioambiental mesmo tendo uma população e o IDH inferior ao Agreste Central. Analisando o Agreste Meridional, segunda região de maior percentual do repasse de ICMS socioambiental em 2015 possui a quarta maior população do estado, é a quinta em participação no PIB e ocupa o último lugar em relação ao IDHM.

Já com relação à segunda colocação ocorre uma divergência, pois o melhor IDH fica na região do São Francisco e o ICMS socioambiental no Agreste Meridional, a partir desta análise pode-se verificar as diferenças existentes na arrecadação deste tributo, onde a Lei informa que o repasse deste imposto será feito de acordo com a quantidade de habitantes, IDH e o PIB de cada região.

No Agreste Meridional o município de Garanhuns possui a maior população da região mesmo assim encontra-se na terceira colocação quando se refere à arrecadação do ICMS socioambiental no ano de 2015, perdendo para os municípios de Buíque e Tupanatinga. O município de Lagoa do Ouro com uma população de 12.132 habitantes arrecadou no decorrer do ano, 15% de todo o imposto repassado à região do Agreste Meridional, enquanto isso o município de Lajedo com uma população de 36.628 habitantes arrecadou apenas 1%, a partir destas informações pode-se constatar que ocorre uma grande disparidade com relação à distribuição deste imposto e os requisitos solicitados por lei para que o município se enquadre. Se analisarmos o IDH de cada município e compararmos com o recebimento de ICMS verifica-se, na maioria dos casos, uma relação inversamente proporcional onde um município com IDH maior,

recebe menor valor total de repasse. De uma forma geral, se o IDH avalia a qualidade de vida da população, o ICMS não corresponde à proporcionalidade.

Os dados mostram uma realidade distante da ideologia proposta pela lei que instituiu o ICMS Socioambiental, frente aos aspectos analisados o valor repassado não é proporcional aos valores de PIB, censo habitacional nem IDH. Assim, é possível afirmar que não há uma associação proveitosa entre o repasse do imposto e a melhoria da qualidade de vida. Outros autores obtiveram a mesma conclusão, tais como Silva Júnior et al (2013) e De Paulo (2013). Silva Júnior et al (2013) publicaram que a política pública que norteia o ICMS Socioambiental necessitava de ajustes que validassem os resultados especialmente nas áreas de saúde, educação e segurança.

RESULTADOS E DISCUSSÃO

Não há relação proporcional direta entre o IDHM, o PIB, o número de habitantes e o percentual de repasse do imposto para a maioria dos municípios pernambucanos. Faz-se necessário melhorar as políticas públicas e sociais de controle da aplicação do valor com a finalidade de alcançar o retorno social esperado através do repasse de ICMS. Portanto, pode-se concluir que mudanças nas políticas públicas de controle da aplicação do valor são necessárias para que ocorra, de fato, a melhoria da qualidade de vida em aspectos econômicos, sociais e ambientais que possam ser medidos por instrumentos mensuráveis facilitando o controle e a distribuição equalitária por aumentos gradativos desses instrumentos.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

1. BRASIL. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Resultados do censo 2010, Gráficos, cartogramas e tabelas por município**, 2010. Disponível em: <http://www.ibge.gov.br/cidadesat/painel/painel.php?cadmum=260600>. Acesso: 18 de fevereiro de 2016.
2. _____, **Lei Complementar nº 87**. Brasília, 1996. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LCP/Lcp87.htm. Acesso: janeiro de 2016.
3. DE PAULO, F. L. L.. **Imposto sobre circulação de mercadorias e serviços – ICMS Socioambiental: Avaliação da política no Estado de Pernambuco nos últimos cinco anos na perspectiva da gestão ambiental**. Fórum ambiental da Alta Paulista. v. 9. n. 5. p.47-65, 2013.
4. PERNAMBUCO. **Lei nº 11.899**. Redefine os critérios de distribuição da parte do ICMS que cabe aos municípios, de que trata o artigo 2º, da Lei 10.489, de 2 de outubro de 1990, considerando apenas socioambientais, e dá outras providências. Diário Oficial do Estado de Pernambuco, Recife, 2000.
5. _____. **Decreto nº 14.529**. Redefine os critérios de distribuição da parte do ICMS que cabe aos municípios, de que trata o artigo 2º, da Lei 10.489, de 2 de outubro de 1990, considerando apenas socioambientais, e dá outras providências. Diário Oficial do Estado de Pernambuco, Recife, 2011.
6. _____. **Lei nº 15.658**. Modifica as Leis nº 10.489, de 2 de outubro de 1990, e nº 14.924, de 18 de março de 2013, relativamente à distribuição da parcela do ICMS que é destinada aos Municípios. Diário Oficial do Estado de Pernambuco, Recife, 2015.
7. _____. **Repasse do ICMS socioambiental**. Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco, 2015. Disponível em: <http://www.tce.pe.gov.br/internet/index.php/repasse-do-icms-ecologico>. Acesso: de março de 2015 a março de 2016.
8. SILVA JÚNIOR, L.H.; PEDROSA, B.M.J.; SILVA, M.F. **Avaliação dos impactos do ICMS Socioambiental na criação de unidades de conservação e unidades de tratamento de resíduos sólidos em Pernambuco: Uma análise a partir do método de Diferenças-em-Diferenças**. Rev. Economia. Fortaleza, v. 44. n. 2. p. 559-574, 2013. Disponível em: http://www.bnb.gov.br/projwebren/Exec/artigoRenPDF.aspx?cd_artigo_ren=1380. Acesso: abril de 2016.
9. VERAS, L. M.; SOBRAL, M. C. M.; MELO, I. V.. **Contribuição do ICMS socioambiental no estado de Pernambuco: Enfoque na importância do seu repasse para os resíduos sólidos**. 3º Simposio Iberoamericano de Ingeniería de Resíduos. 2º Seminário da Região Nordeste sobre Resíduos Sólidos, 2010. Disponível em: <http://www.redisa.uji.es/artSim2010/Gestao/Contribui%C3%A7%C3%A3o%20do%20ICMS%20socioambiental%20no%20estado%20de%20Pernanbuco.pdf>. Acesso: dezembro de 2015.