

Article

O ICMS Ecológico como Política Pública Ambiental no Estado de Goiás - 2014 a 2022

Cristiane Silva Souza¹ , Vívian da Silva Braz² 

¹ Mestre pela Universidade Federal de Goiás - Instituto de Estudos Socioambientais –IESA. Doutoranda pela Universidade Evangélica de Goiás. ORCID: 0000-0002-4003-6839. E-mail: geocrisiane@gmail.com

² Doutora em Ecologia pela Universidade de Brasília. Professora na Universidade Evangélica de Goiás. ORCID: 0000-0003-1396-5963. E-mail: vsbraz@gmail.com

RESUMO

O ICMS Ecológico é uma política pública ambiental em que parte do recurso arrecadado do ICMS (Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços) pelo Estado é redirecionado aos municípios que investem em meio ambiente. Em Goiás, para que o município participe da redistribuição dos 5%, ou seja, receba os recursos do ICMS Ecológico, o mesmo deve conter em seu território uma unidade de conservação federal, estadual ou municipal inserida no Cadastro Estadual de Unidades de Conservação – CEUC, ou possuir mananciais de água, de abastecimento público municipal, além de atender alguns critérios ambientais. Portanto, o objetivo deste é discutir sobre a distribuição e os critérios de avaliação do ICMS Ecológico no estado de Goiás desde a sua implementação em 2014 até o ano de 2022 e avaliar como este instrumento contribui para a preservação e recuperação ambiental. O método utilizado para alcançar esse objetivo foi de uma pesquisa quali-quantitativa. Os procedimentos metodológicos utilizados foram de pesquisa bibliográfica e documental. Com a implementação do ICMS Ecológico ocorreu um aumento significativo na criação de unidades de conservação de proteção integral municipais, sendo que das 42 existentes em Goiás, 41 foram criadas após a regulamentação desta política pública, assim como as 55 de uso sustentável. E como problema tem-se, que alguns municípios goianos recebem ICMS Ecológico por critérios não reconhecidos, como áreas protegidas com nomenclatura não enquadradas no SNUC (Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza) e outros com mananciais de abastecimento de água com áreas de preservação permanentes degradadas.

Palavras-chave: ICMS ecológico; política pública ambiental; proteção; conservação; Goiás.

ABSTRACT

The Ecological ICMS is an environmental public policy in which part of the resources collected from ICMS (Tax on Circulation of Goods and Services) by the State is redirected to municipalities that invest in the environment. In Goiás, for the municipality to participate in the redistribution of the 5%, that is, to receive the Ecological ICMS resources, it must contain in its territory a federal, state or municipal conservation unit inserted in the State Register of Conservation Units - CEUC, or have water sources, municipal public supply, in addition to meeting some environmental criteria. Therefore, the objective of this is to discuss the distribution and evaluation criteria of the Ecological ICMS in the state of Goiás since its implementation in 2014 until the year 2022 and to evaluate how this instrument contributes to the preservation and environmental recovery. The method used to achieve this objective was a quali-quantitative research. The methodological procedures used were bibliographical and documentary research. With the implementation of the Ecological ICMS, there was a significant increase in the creation of municipal full protection conservation units, and of the 42 existing in Goiás, 41 were created after the regulation of this public policy, as well as the 55 for sustainable use. And as a problem, some municipalities in Goiás receive Ecological ICMS for unrecognized criteria, such as protected areas with nomenclature not included in the SNUC (National System of Nature Conservation Units) and others with water supply sources with preservation areas permanently degraded.

Keywords: ICMS ecological; environmental public policy; protection; conservation; Goiás.



Submissão: 24/02/2023



Aceite: 20/06/2023



Publicação: 10/08/2023



Introdução

Com as alterações ambientais crescentes, os mecanismos econômicos para valorar e incentivar a conservação da natureza tornaram-se muito relevantes, como é o caso do Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS) ecológico. Segundo Falcão et al. (2022), a urgência e a gravidade dos problemas ambientais têm feito com que governos de todo o mundo se preocupem cada vez mais com essa questão e para Silva (2020):

O Brasil, desde os tempos coloniais, teve sua atividade econômica diretamente vinculada à exploração de recursos naturais e atividades poluidoras, o que ocasionou, na atualidade, a convergência no tocante a demandas na área ambiental, e, com ela, a urgência de ações para se minimizarem os efeitos danosos causados ao meio ambiente.

Conforme Justiniano (2010) o ICMS ecológico é um instrumento econômico em que o estado repassa parte do arrecadado do ICMS aos municípios que investem em meio ambiente. O ICMS ecológico é um Pagamento por Serviços Ambientais – PSA prestados pelo município. O PSA tem como princípio o reconhecimento de que quem protege o meio ambiente natural está prestando um serviço ao planeta e, por isso, pode ser remunerado (Bursztyń & Burstyn 2012).

A Lei Federal nº 14.119, de 13 de janeiro de 2021, instituiu a Política Nacional de Pagamento por Serviços Ambientais (PSA) e definiu em seu artigo 2º incisos IV, V e VI:

IV - pagamento por serviços ambientais: transação de natureza voluntária, mediante o pagamento dos serviços ambientais nos termos do inciso IV deste caput;
V – pagador de serviços ambientais: poder público, organização da sociedade civil ou agente privado, pessoa física ou jurídica, de âmbito nacional ou internacional, que provê o pagamento dos serviços ambientais nos termos do inciso IV deste caput;
VI - provedor de serviços ambientais: pessoa física ou jurídica, de direito público ou privado, ou grupo familiar ou comunitário que, preenchidos os critérios de elegibilidade, mantém, recupera ou melhora as condições ambientais dos ecossistemas

Os serviços ecossistêmicos existem independentes da ação humana, e referem-se aos benefícios que provêm da natureza e conforme a Classificação Internacional Comum de Serviços Ecossistêmicos (CICES) podendo ser de provisão, regulação, suporte e cultural. O suporte nesta classificação não é visto como uma categoria, mas como função ecossistêmica. No entanto o ICMS ecológico trata-se de um pagamento por serviço ambiental, que conforme Agência Nacional de Águas – ANA (2012) refere-se aos benefícios decorrentes de interferência humana em favor desses sistemas ecológicos.

Na 10ª conferência das partes da convenção do clima sobre a diversidade biológica (COP – 10), realizada em Nagoya, província de Aichi no Japão foram acordadas entre os 193 países participantes, inclusive o Brasil, 20 metas voltadas à redução da perda da biodiversidade. Como meta 11, os países deveriam até 2020, conservar por meio de sistemas de áreas protegidas e formar corredores ecológicos, pelo menos em 17% de áreas terrestres e de águas continentais.

Conforme relatório sobre as metas de Aichi: Situação atual do Brasil, elaborado pela UICN (União Internacional para Conservação da Natureza), WWF (World Wildlife Fund) e Instituto IPÊ:

A Meta 11 é complexa porque envolve um aspecto quantitativo desafiador (a extensão de áreas conservadas por sistemas de áreas protegidas) e vários aspectos qualitativos igualmente difíceis de serem alcançados (“gestão efetiva e qualitativa,



representatividade ecológica, interligação entre áreas e outras medidas espaciais de conservação, e integração em paisagens mais amplas”).

De forma quantitativa a meta 11 de Aichi está sendo cumprida parcialmente com o incentivo do ICMS Ecológico para que os municípios criem áreas protegidas (unidades de conservação), no entanto não são satisfatoriamente interligadas, não formam corredores ecológicos, portanto os aspectos qualitativos não estão sendo alcançados.

O ICMS (Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços) é o imposto sobre operações relativas à circulação de mercadorias e sobre prestações de serviços de transporte interestadual e intermunicipal e de comunicação. Esse tributo surgiu com a Constituição Federal de 1988, no artigo 155, inciso II. Essa norma em seu artigo 158 inciso IV destina 25% do ICMS arrecadado pelo estado aos municípios. Do valor pertencente aos municípios, três quartos (18,75%) devem ser distribuídos de acordo com a atividade econômica gerada no território e um quarto (6,25%), de acordo com critérios definidos por cada Estado.

O valor distribuído aos municípios que investem em conservação, restauração, proteção e defesa do meio ambiente depende de critérios estaduais e é conhecido nos estados brasileiros como ICMS Ecológico ou ICMS Verde. Foi desenvolvido em 1991 no estado do Paraná e hoje está regulamentado em 17 estados. Segundo Young e Medeiros (2018), o Ceará é único estado brasileiro que não considera a presença de unidade de conservação como um dos requisitos para distribuição do ICMS Ecológico e os estados de Rondônia e Pará consideram as terras indígenas como Unidades de Conservação - UCs.

O histórico de normativas do ICMS Ecológico em Goiás inicia-se com a constituição do estado de Goiás de 1989, em seu artigo 107, §1º que estabeleceu critérios de composição do Índice de Participação dos Municípios (IPM). A distribuição dos 25% recebidos pelo estado é conforme os incisos que compõem o citado parágrafo:

- I - 85% (oitenta e cinco por cento), na proporção do valor adicionado nas operações relativas à circulação de mercadorias e nas prestações de serviços, realizadas em seus territórios;
- II - 10% (dez por cento), distribuído em quotas iguais entre todos os Municípios.
- III - 5% (cinco por cento), distribuídos na proporção do cumprimento de exigências estabelecidas em lei estadual específica, relacionadas com a fiscalização, defesa, recuperação e preservação do meio ambiente (GOIÁS 1989).

A redistribuição destes 5% definidas no inciso III é denominada em Goiás como ICMS Ecológico, cuja participação dos municípios foi regulamentada pela Lei Complementar nº 90 de 22 de dezembro de 2011 e pelo Decreto 8.147 de 22 de dezembro de 2014. No período entre a publicação dessa lei complementar e do decreto a distribuição dos 5% para os municípios foi escalonada da seguinte forma: em 2012 receberam 1,25%, em 2013 foram 2,5%, em 2014 o correspondente a 3,75% e por fim em 2015 os 5%.

Em 2014, com a regulamentação da Lei Complementar nº 90 de 22 de dezembro de 2011, os municípios goianos passaram a ser avaliados pelo órgão ambiental estadual e passaram a receber o recurso do ICMS Ecológico conforme os critérios atingidos. Os procedimentos administrativos para a avaliação dos municípios foram normatizados pela Secretaria de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável (SEMAD).

Algumas dessas normativas são: a Instrução Normativa 03 de 02 de fevereiro de 2019, a Instrução Normativa 03 de 16 de fevereiro de 2021 que dispõem sobre os documentos para a apuração do percentual de ICMS Ecológico do estado de Goiás para exercício de 2021, ano base 2020, em decorrência da pandemia



causada pelo Corona vírus. Por fim, a Instrução Normativa 07 de 31 de março de 2021 ampliou os prazos previstos na normativa de 2021.

A apuração dos critérios é feita pelo órgão ambiental estadual de Goiás anualmente. Os resultados dessa apuração são encaminhados ao Conselho Deliberativo dos índices de participação dos municípios, o coíndice/ICMS na Secretaria da Economia. Para que o município participe da redistribuição dos 5%, ou seja, receba os recursos do ICMS Ecológico, o mesmo deve conter em seu território uma unidade de conservação federal, estadual ou municipal inserida no Cadastro Estadual de Unidades de Conservação – CEUC, ou possuir mananciais de água, de abastecimento público municipal, além de atender alguns critérios ambientais, conforme Lei Complementar 90 de 22 de dezembro de 2011, distribuídos da seguinte forma:

I - 3% (três por cento) para os Municípios que possuem gestão ambiental condizente com os padrões de desenvolvimento sustentável e conservação da biodiversidade e dos recursos naturais, aproximando-se do que seria ideal quanto ao abordado nas alíneas abaixo, com efetivas providências para solução de, pelo menos, seis delas:

- a) ações de gerenciamento de resíduos sólidos, inclusive lixo hospitalar e resíduos da construção civil - coleta, transporte, tratamento e destinação dos resíduos sólidos, aterro sanitário, incineração, reciclagem e compostagem;
- b) ações efetivas de educação ambiental, na zona urbana e rural, nas escolas e grupos da sociedade organizada, instituídas por intermédio de lei municipal e/ou programas específicos;
- c) ações de combate e redução do desmatamento, com a devida fiscalização e comprovação da efetiva recuperação de áreas degradadas – reflorestamento;
- d) programas de redução do risco de queimadas, conservação do solo, da água e da biodiversidade;
- e) programa de proteção de mananciais de abastecimento público;
- f) identificação de fontes de poluição atmosférica, sonora e visual, e comprovação das medidas adotadas para a minimização dessas práticas;
- g) identificação das edificações irregulares, bem como a comprovação das medidas adotadas para sua adequação às normas de uso e ocupação do solo;
- h) programas de instituição e proteção das unidades de conservação ambiental;
- i) elaboração de legislação sobre a política municipal de meio ambiente, incluindo a criação do Conselho Municipal do Meio Ambiente e do Fundo Municipal do Meio Ambiente, obedecidas as peculiaridades locais, respeitadas a legislação federal e estadual sobre o assunto;

II - 1,25% (um inteiro e vinte e cinco centésimos por cento) para os Municípios que já tenham regulamentado e colocado em prática, pelo menos 4 (quatro) das providências do inciso I do parágrafo único deste artigo;

III - 0,75% (setenta e cinco centésimos por cento) para os Municípios que já tenham regulamentado e colocado em prática, pelo menos 3 (três) das providências do inciso I, do parágrafo único deste artigo. (GOIÁS, 2011).

Os múltiplos critérios de avaliação do ICMS Ecológico estimulam a prática municipal para a recuperação, preservação e conservação do meio ambiente, criação de unidades de conservação, pois é objetivo de todos receberem a porcentagem máxima do incentivo. No entanto não existe norma sobre a aplicação do recurso em área ambiental.



O ICMS Ecológico é uma política pública que visa principalmente a proteção, conservação e recomposição do meio ambiente pelo princípio protetor-receptor, no entanto sobre o fato de não existir norma para aplicação do recurso em área ambiental, para Mello et al. (2020):

A fim de minimizar o déficit público, assegurar a execução orçamentária, priorizar os investimentos no campo da saúde e preservar a autonomia financeira, o ICMS Ecológico pode se revelar como um remédio em meio à crise que os Municípios enfrentam e que tende a se acentuar no contexto pós-pandemia, principalmente para aqueles de menor poder arrecadatório.

Políticas públicas como o ICMS Ecológico revelam-se cada vez mais importantes na árdua tarefa de desenvolvimento nacional sustentável, medida que garante maior qualidade de vida à população, preserva os recursos naturais e a biodiversidade local, além de propiciar fontes extras de receitas aos Municípios.

Posto que o ICMS Ecológico é uma política pública que apresenta aspectos positivos para o meio ambiente, há que considerar uma deficiência, conforme Rossata et al. (2006):

Embora o referido instrumento apresente aspectos positivos, há que se considerar que algumas deficiências são encontradas, sendo a principal o fato da dotação do ICMS Ecológico no ICMS do estado ser fixa. Tal fato cria um paradoxo, pois à medida que cada vez mais municípios procurarem investir na preservação de recursos ambientais considerados para efeito de recebimento do repasse estatal, menor será a parcela de recursos destinada a cada um deles, tornando esse subsídio cada vez menos atrativo.

Portanto, o objetivo deste é discutir sobre a distribuição e critérios de avaliação do ICMS Ecológico em Goiás e avaliar como e se este instrumento contribui para a conservação, preservação e restauração ambiental.

2. Material e métodos

Trata-se de pesquisa quali-quantitativa. Os procedimentos metodológicos utilizados foram de pesquisa bibliográfica e documental, tais como, análise das normas correlatas, coleta, compilação e análise de dados dispostos no sistema do ICMS Ecológico de Goiás, do cadastro nacional e estadual de unidades de conservação, de planilhas deliberadas no site da secretaria de economia de Goiás e ofícios da secretaria estadual de meio ambiente.

3. Resultados e discussão

O ICMS ecológico goiano é um importante incentivo econômico que por meio do princípio protetor-recebedor (remunera quem deixa de explorar seus recursos naturais para preservá-los) estimula o município a investir em políticas públicas ambientais para o recebimento do recurso.

Efetivar uma política pública que estimule os municípios goianos ao desenvolvimento sustentável é desafiador e de extrema importância diante das alterações ambientais ocorridas em Goiás. Segundo Silva (2020), no período de 1985 a 2017 as áreas destinadas à agricultura expandiram-se 290%, além disso, as áreas de florestas plantadas expandiram-se 1400% e áreas de mineração 1172%.

Wunder (2009) defende que o PSA requer uma definição explícita do serviço ambiental remunerado, que geralmente implica a necessidade de desenvolver medidas e indicadores para eles. Para o ICMS Ecológico goiano estas medidas e indicadores, e a definição do serviço ambiental remunerado está explícita na Lei Complementar 90 de 22 de dezembro de 2011.



O pagamento pelo serviço ambiental (ICMS ecológico) incentivou os municípios goianos a criarem unidades de conservação e investir em gestão ambiental, portanto contribuiu para proteção, desenvolvimento sustentável e conservação da biodiversidade e dos recursos naturais. Das 42 unidades de conservação de proteção integrais municipais cadastradas no CEUC, 41 foram criadas após o decreto de regulamentação do ICMS Ecológico em Goiás assim como todas as 55 de uso sustentável.

O ICMS Ecológico é uma política pública ambiental que contribui para o aumento de áreas conservadas, e conforme Brito e Marques (2017), para que o Brasil cumpra parte das metas estabelecidas.

Serão apresentados os valores do repasse por ano, quantidade de municípios não aptos e critérios atingidos por municípios aptos para o recebimento de ICMS Ecológico.

O estado de Goiás possui um total de 246 municípios. No entanto em 2014 apenas 79 receberam o ICMS Ecológico, enquanto que em 2022 foram 220 municípios contemplados, conforme apresentado na Tabela 01.

Tabela 1. Quantidade de municípios não aptos e de critérios atingidos por municípios para o recebimento de ICMS Ecológico de 2014 a 2022 no estado de Goiás.

Municípios/critérios	2014	2015	2016 ¹	2017	2018	2019	2020	2021 ²	2022 ³
não aptos	167	159	177	150	134	89	88	80	26
3 critérios – 0,75%	23	20	12	5	40	34	15	15	6
4 e 5 critérios – 1,25%	5	6	7	15	49	53	33	32	12
6 a 8 critérios – 3%	51	61	50	76	23	67	106	118	187
9 critérios – 3%						3	4	1	15

Fonte: Oficinas das secretarias SEMAD e Economia (Coíndice – Conselho Deliberativo dos índices de participação dos municípios/ ICMS). Fonte: Própria autora.

Em 2019, os municípios de Corumbá, Bela Vista e Hidrolândia atingiram os 9 critérios, em 2020 foram os municípios de Rianópolis, Ovidor, Quirinópolis e Cocalzinho. No ano de 2021, apenas o município de Anápolis atingiu os 9 critérios. E em 2022 os municípios de Anápolis, Bela Vista de Goiás, Caldazinha, Catalão, Cocalzinho de Goiás, Cumari, Hidrolândia, Itajá, Mairipotaba, Montividiu, Nova Aurora, Nova Crixás, Palmelo, Pontalina e Rianópolis tiveram a pontuação máxima.

Aproximadamente 89% dos municípios goianos atendem a um dos critérios de possuir ou ter seu território afetado diretamente por unidade de conservação inserida no CEUC, ou possuir bacias hidrográficas de mananciais de captação de abastecimento público, além de atender alguns critérios ambientais.

Os principais contribuintes de ICMS em Goiás foram: Petróleo brasileiro (PETROBRAS), Companhia Energética de Goiás (CELG), Companhia de bebidas das Américas (AMBEV), Telefônica Brasil, Claro, OI, Souza Cruz, Tim Celular, General Motors do Brasil, Produtos Roche químicos e farmacêuticos, Cervejarias

¹ O aumento no número de municípios que não receberam o ICMS Ecológico em 2016 foi devido a alteração no regulamento da Secretaria Estadual de Meio Ambiente, Recursos Hídricos, Infraestrutura e Assuntos Metropolitanos (SECIMA). Quatorze municípios entraram com mandado de segurança nº 5006057.30.2017.8.09.0000 e garantiram a inclusão no rol dos entes municipais recebedores do ICMS Ecológico.

² Alguns municípios entraram com recurso, podendo afetar os quantitativos após o julgamento.

³ Alguns municípios entraram com recurso, podendo afetar os quantitativos após o julgamento.



Kaiser Brasil, dentre outros. O valor do ICMS arrecadado pelo Estado de Goiás, de 2014 a 2022 cresceu aproximadamente 86%, Figura 1.

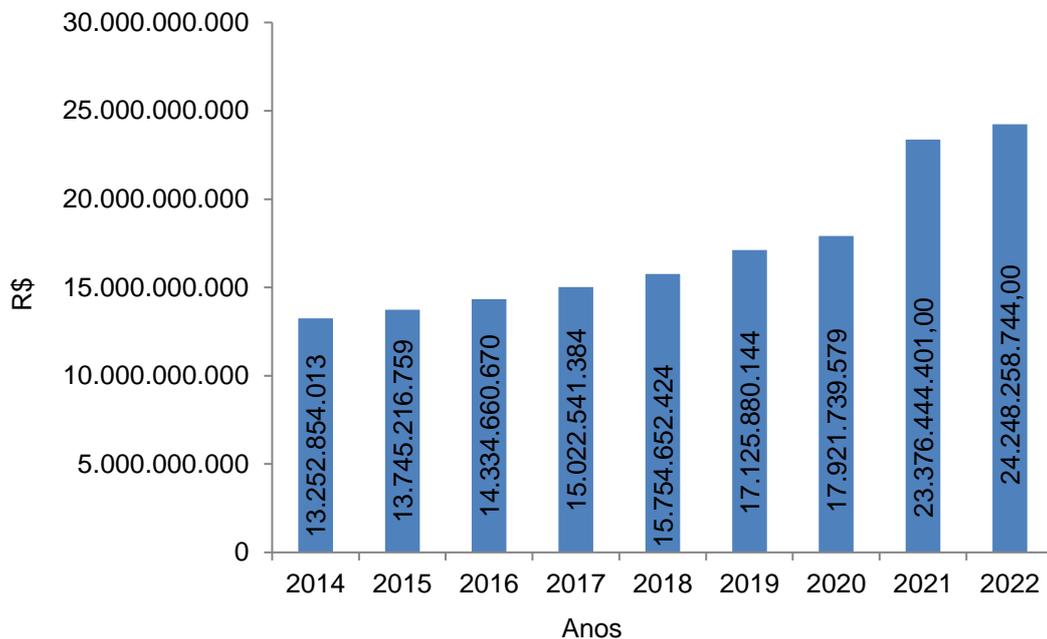


Figura 1. Arrecadação do ICMS em Goiás, entre os anos de 2014 a 2022. Fonte: Secretaria da Fazenda de Goiás/ Superintendência do Tesouro Estadual.

Obs.: A receita do ICMS contempla também o adicional de 2% do PROTEGE. Fonte: Própria autora.

O valor de 25% líquido creditado aos municípios (ICMS menos a dedução de 20% do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação - FUNDEB, cuja retenção é efetuada diretamente pelo Tesouro Nacional), cresceu aproximadamente 79% no período de 2014 a 2022, (Figura 2):

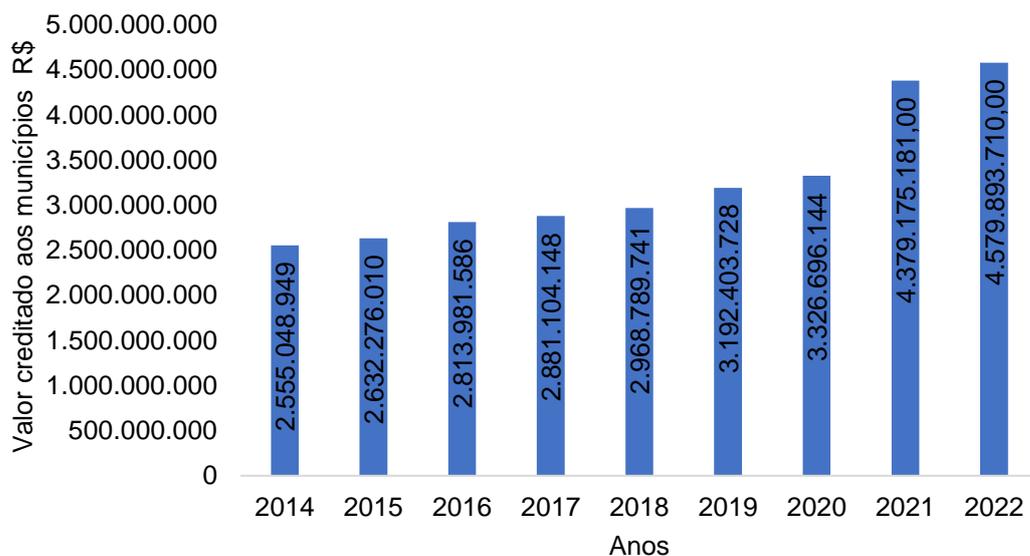




Figura 2. Repasse de ICMS aos municípios goianos entre os anos de 2014 e 2022. Fonte: Secretaria de Estado da Economia / Superintendência do Tesouro Estadual. Fonte: própria autora.

Houve um crescimento substancial em 2021 no repasse do ICMS (creditado líquido) para os municípios goianos. O ICMS arrecadou aproximadamente R\$ 23 bilhões em 2021, aumento de 27% em relação a 2020. Isso se deve ao aumento dos preços dos combustíveis e da tarifa de energia elétrica.

De 2014 a 2022 o ICMS Ecológico que foi distribuído aos municípios goianos teve um aumento aproximado de R\$ 102.625.982,00, ou seja, aproximadamente 81% conforme pode ser observado na Figura 03.

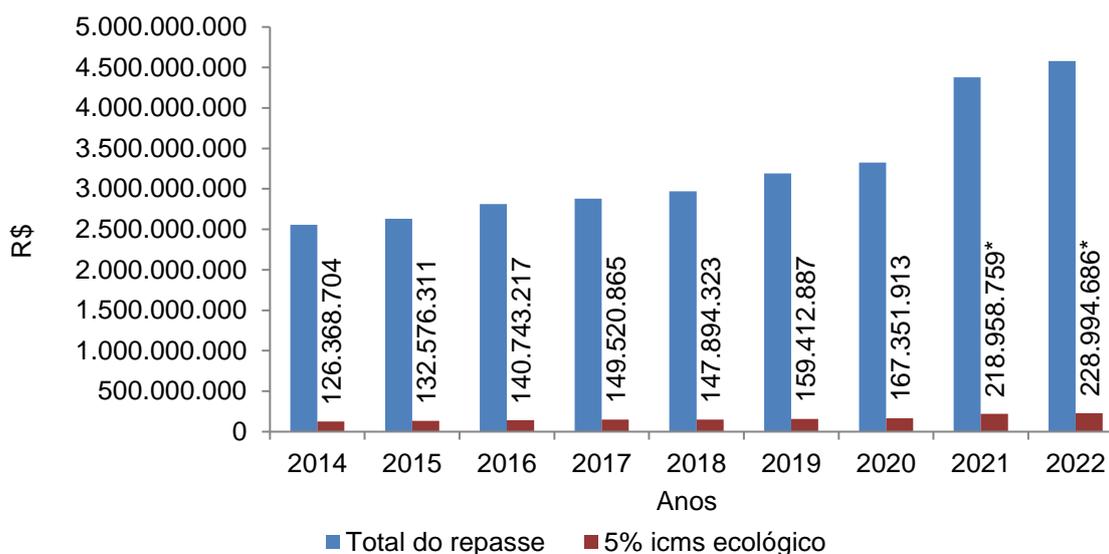


Figura 3. Comparativo dos valores de repasses do ICMS do estado para o município com o do ICMS Ecológico entre os anos 2014 a 2022. Fonte: Secretaria de Estado da Economia / Superintendência do Tesouro Estadual. Figura Própria autora.

*Para os anos de 2021 e 2022 o valor é aproximado, pois até o momento as secretarias da Economia e SEMAD não haviam dado publicidade aos totais repassados (o valor do repasse de ICMS Ecológico de todos os anos é aproximado aos 5% do total do ICMS).

O crescimento do repasse do ICMS Ecológico em 2021 é reflexo do aumento do ICMS arrecadado por Goiás, no entanto análogo a isto ocorreu o aumento de municípios aptos ao recebimento do recurso.

Portanto a gestão ambiental condizente com os padrões de desenvolvimento sustentável e conservação da biodiversidade e dos recursos naturais vêm aumentando e um dos motivos é a efetiva providência para solução de problemas ambientais para que o município participe da receita do ICMS Ecológico.

A Lei Complementar 90, de 22 de dezembro de 2011 em seu artigo 3º dispõe que “por municípios possuidores de mananciais para abastecimento público entendem-se aqueles em cujos territórios se situam bacias hidrográficas, no todo ou em parte, com mananciais abastecedores de municípios confrontantes”.

Os municípios possuidores de mananciais para abastecimento público para serem considerados na avaliação do recurso do ICMS Ecológico, devem apresentar uma portaria ou resolução de outorga da SEMAD ou da ANA e um documento emitido pela empresa de saneamento local com a concessão de uso do manancial.

Até o ano de 2022 foram cadastrados 17 municípios no sistema de ICMS Ecológico de Goiás com bacias hidrográficas de mananciais de abastecimento público, e destes, 3 municípios não possuem unidades de conservação cadastradas (Edéia, Leopoldo de Bulhões e Campos Belos). O município de Pontalina cadastrou o manancial e a categoria Horto Florestal.



Já quanto à conservação das bacias hidrográficas de mananciais de captação de água em Goiás, segundo Cruvinel (2016), das 126 que foram estudadas conforme o índice de qualidade ambiental de bacias hidrográficas (IQAB), 89 bacias tiveram IQAB péssimo, 17 bacias com IQAB ruim, 14 razoável, 4 boa e apenas 2 ótimas. Outro dado detectado por Cruvinel (2016), como era de se esperar, é que a presença de vegetação é um dos fatores determinantes no IQAB. Praticamente todas as bacias hidrográficas estudadas apresentaram quantidades de áreas cobertas por vegetação nativa abaixo dos valores estabelecidos pela lei federal 12.651 de 25 de maio de 2012, atual código florestal.

A ANA elaborou o Atlas Brasil – Abastecimento Urbano de Água e por meio do Sistema Nacional de Informações sobre Recursos Hídricos (SNIRH)⁴ avaliou em 2015 de forma quantitativa os tipos e sistemas de mananciais de abastecimento de água em 5.565 municípios do país. Para Goiás, em relação à população urbana, os mananciais de abastecimento foram classificados como 15% satisfatório, 27% requer ampliação do sistema e 58% requer novo manancial. Ainda no mesmo estudo foi detectado que dos 246 municípios goianos, 152 possuem mananciais superficiais, 56 subterrâneos e 38 mistos.

A forma de conceituação de mananciais de abastecimento público para habilitação para recebimento do ICMS Ecológico é pouco assertiva não restringindo o desmatamento e a instalação de atividades potencialmente poluidoras, atividades essas deletérias à qualidade da água. Neste sentido, seria importante que o Estado adequasse esses critérios de modo a restringir essas atividades dentro das bacias que contém captações de água para abastecimento público. Uma das formas de se fazer isso seria o estabelecimento de zonas de proteção de mananciais no âmbito dos planos diretores, conforme preconiza o Estatuto da Cidade no artigo 26 inciso VII (Lei 10.257, de 10 de julho de 2001).

As Unidades de Conservação de Proteção Integral e de Uso Sustentável no estado de Goiás são reguladas pela lei federal nº 9.985 de 18 de julho de 2000, pelo decreto federal nº 4.340, de 22 de agosto de 2002 e pelo decreto estadual 8.147, de 29 de julho de 2002 que instituíram o sistema nacional de unidades de conservação (SNUC) e o sistema estadual de unidades de conservação (SEUC), respectivamente.

Young e Medeiros (2018) realizaram um estudo sobre a contribuição das unidades de conservação para a economia nacional, com projeções sobre a relação entre os ativos e serviços protegidos pelas UCs e concluíram que:

Investir em conservação apresenta uma elevada relação benefício-custo e investir na melhoria e ampliação das UCs é uma forma de obter retornos econômicos e sociais bastante superiores aos valores alocados. Portanto, mais do que uma agenda ambiental, deveria ser considerada uma agenda prioritária para o desenvolvimento de desenvolvimento econômico e social do país.

Portanto, as unidades de conservação além de proporcionarem a preservação e conservação da biodiversidade e serviços ecossistêmicos, podem ser uma forma de obter retornos econômicos e sociais, no entanto na sua maioria carecem de planos de manejo e normas para o uso sustentável.

Quanto às unidades de conservação, Goiás possui 112 municipais conforme apresenta a Tabela 2, divididas nas seguintes categorias:

⁴ <https://www.snirh.gov.br/agua-esgoto/agua-visao-estado?sigla=go>



Tabela 2 - Unidades de Conservação municipais no estado de Goiás

Unidades de Conservação municipais	Estação Ecológica	Reserva Biológica	Parques	Monumentos Naturais	Refúgio de Vida Silvestre	Horto Florestal	APA5	ARIE6
Proteção integral	12	1	10	3	16			
Uso sustentável							48	07
Categoria não prevista no SNUC e no CEUC						15		

Fonte: Cadastro Estadual de Unidades de Conservação. Fonte: Própria autora.

A participação dos municípios no ICMS Ecológico foi regulamentada pelo Decreto 8.147 de 22 de dezembro de 2014 e das 42 unidades de conservação de proteção integral municipais criadas em Goiás, 41 foram a partir desta regulamentação assim como as 55 de uso sustentável.

O Horto Florestal não era considerado unidade de conservação segundo o SNUC e o SEUC e estava regulamentado apenas na lei complementar nº 90 de 22 de dezembro de 2011. A advocacia setorial da SEMAD e a Procuradoria Geral do Estado – PGE orientaram sobre a incongruência de integrar o Horto Florestal no SEUC, e que para fins de alocação do rateio do ICMS Ecológico fosse criado um segundo cadastro para estas categorias⁷.

A Lei Complementar Estadual 177 de 24 de agosto de 2022, alterou os critérios de recebimento do ICMS Ecológico para apenas os municípios que abriguem em seus territórios unidades de conservação, terras indígenas ou territórios quilombolas e incluiu os hortos florestais na categoria de unidade de conservação.

Quinze municípios apresentaram a categoria Horto Florestal: Aparecida de Goiânia, Anicuns, Bela Vista de Goiás, Edealina, Uruaçu, Pontalina, Bonfinópolis, Turvelândia, Faina, Cristianópolis, Rio Verde e Itauçu, São Luiz do Norte, Novo Planalto e Campinorte. Pontalina cadastrou um manancial de abastecimento público. Portanto, existem 14 municípios que recebem o recurso do ICMS Ecológico apenas pela categoria Horto Florestal.

As unidades de conservação estaduais correspondem a 53, sendo 14 de proteção integral (1 estação ecológica e 13 parques) e 39 de uso sustentável (29 reservas particulares do patrimônio natural, 1 floresta estadual, 8 áreas de proteção ambiental e 1 área de relevante interesse ecológico).

⁵ APA – Área de Proteção Ambiental

⁶ ARIE – Área de Relevante Interesse Ecológico

⁷ Parecer 190/2015/AS e Despacho PGE 552/2016 do Processo 201500017001036 (8084/2015)



As unidades de conservação federais contidas ou que influenciam diretamente o território de municípios goianos também são consideradas como critério para recebimento do ICMS Ecológico, que conforme Ministério do Meio Ambiente⁸ estão distribuídas em Goiás em 73, sendo que 3 parques que estão na categoria de proteção integral e 70 de uso sustentável (61 reservas particulares do patrimônio natural, 2 reservas extrativistas, 3 florestas nacionais e 4 áreas de proteção ambiental).

O ICMS Ecológico goiano, conforme definido, é um eficaz estímulo financeiro aos municípios que criam unidades de conservação ou possuem mananciais de abastecimento de água. E quanto mais critérios ambientais os municípios atendem, maior a porcentagem recebida. No entanto, apesar de não serem interligadas (corredores ecológicos), a criação de unidades de conservação de proteção integral é mais efetiva quanto à preservação e conservação do meio ambiente, pois é permitido apenas o uso indireto dos seus recursos naturais. O critério de possuir mananciais de abastecimento de água para o recebimento do ICMS Ecológico, pouco contribui com a proteção ambiental, pois se encontram na maioria sem vegetação no seu entorno e com IQAB péssimo.

A criação de unidades de conservação e ações de gerenciamento de saneamento conforme Bastos & Melo (2022) estão diretamente relacionadas com a saúde e qualidade de vida das populações, portanto, os critérios avaliados no estado de Goiás para o recebimento do ICMS Ecológico, se efetivos na prática do município, contribuem para preservação e conservação do meio ambiente e garantem uma melhoria na saúde e bem-estar das pessoas.

Autores como Oliveira e Rocha (2020) defendem a revisão da legislação goiana a fim de se evitar distorções e para que seja alcançada maior efetividade na quantidade de municípios inseridos no repasse do ICMS Ecológico. No entanto, em 2022 com aproximadamente 89% dos municípios goianos aptos ao recebimento do recurso, cabe ao estado, o monitoramento e fiscalização do efetivo cumprimento das ações que tornaram os 220 municípios qualificados para o recebimento do ICMS Ecológico.

Conclusão

O ICMS Ecológico em Goiás até o ano de 2022, como instrumento de política pública ambiental incentivou os municípios, que não possuíam ou era influenciado por mananciais de captação de água para abastecimento a criar uma unidade de conservação e atender critérios de fiscalização, defesa, recuperação e preservação do meio ambiente.

No entanto, este recebimento em relação aos mananciais de captação de água para abastecimento não é efetivo para proteção do meio ambiente uma vez que a maioria das áreas de preservação permanente encontra-se sem vegetação nativa. Há a necessidade de se estabelecer instrumentos legais como a previsão de zonas maiores de proteção de mananciais nos planos diretores municipais, por exemplo, a fim de garantir uma maior proteção ambiental para as bacias utilizadas para abastecimento público.

As unidades de conservação criadas nos municípios com finalidade do recebimento do ICMS Ecológico contribuem parcialmente para conservação e preservação ambiental, pois protegem espécies, garantem a provisão de serviços ecossistêmicos, no entanto a falta de conectividade entre estas áreas protegidas dificultam a troca de genes entre as espécies das comunidades animais e vegetais podendo levar ao risco de extinção de espécies.

⁸ <http://sistemas.mma.gov.br/portalcnucl/rel/index.php?fuseaction=portal.consultarFicha>



Alguns municípios goianos receberam ICMS Ecológico por critérios não reconhecidos até 2022, como unidades de conservação não legalizadas e com mananciais de abastecimento de água com áreas de preservação permanentes degradadas e que não contribuem para um ambiente ecologicamente equilibrado.

O problema dos municípios que recebem ICMS Ecológico pelo critério hortos florestais foi solucionado com a Lei Complementar Estadual 177/2022 que incluiu esta categoria como unidade de conservação. Esta mesma lei retirou os mananciais de captação de água para abastecimento como critério para o recebimento do ICMS Ecológico, pois não contribuem com a proteção ambiental, pois se encontram na maioria sem vegetação no seu entorno e com IQAB péssimo.

Considerando que a transferência de tributos está prevista na Constituição Federal e não existe a exigência legal de aplicação de recursos em políticas ambientais, o município fica desobrigado a investir o valor recebido em meio ambiente. É válido que em tempos de pandemia (COVID 19) que o município tenha uma fonte extra de receita para investir em outras áreas, como a saúde, bem estar social e outros.

O número de municípios beneficiados pelo ICMS Ecológico aumentou no período analisado, juntamente com a quantidade de critérios atingidos pelos municípios, com vista ao aumento do repasse financeiro, no entanto, é a escassa fiscalização da SEMAD para observância do cumprimento do que foi respondido pelos municípios nos questionários do portal do ICMS ecológico de Goiás, para verificação da pontuação e critérios atingidos.

Portanto para tornar o ICMS Ecológico Goiano como um instrumento de política pública ambiental eficaz, primeiramente se faz necessário uma Emenda Constitucional que cobre a implantação de políticas públicas e ações ambientais em contrapartida aos recursos recebidos, notadamente em atividades de defesa, proteção e recuperação do meio ambiente, podendo ser usado em tempos de calamidade e crises para outros fins.

Segundo, fortalecer o órgão ambiental estadual com meios e pessoal para ampliar a fiscalização nos municípios. Terceiro: Cobrar dos municípios que recebem ICMS Ecológico por mananciais de captação e abastecimento de água, a criação de unidade de conservação.

E por fim não menos importante um controle judicial desta política ambiental, em casos de omissão do Estado para cumprimento e eficácia deste instrumento para contribuir com um ambiente ecologicamente equilibrado.

Referências

ANA - Agência Nacional de Águas. Sistema Nacional de Informações sobre Recursos hídricos (SNIRH). Atlas Brasil: Abastecimento Urbano de Água. Disponível em: <https://www.snirh.gov.br/agua-esgoto/agua-visao-estado?sigla=go>

ANA - Agência Nacional de Águas 2012. Manual Operativo do Programa Produtor de Água. 2. ed. Brasília: ANA. Disponível em: http://produtordeagua.ana.gov.br/Portals/0/DocsDNN6/documentos/Manual%20Operativo%20Vers%C3%A3o%202012%20%2001_10_12.pdf.

Bastos AS, Melo ED 2022. O ICMS Ecológico e a qualidade de vida da população brasileira. Revista da Universidade Vale do Rio Verde 21(1):1-10.



Brasil. Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, 05. Out. 1988.

Brasil. Ministério do Meio Ambiente. Portal de Cadastro Nacional de Unidades de Conservação. Disponível em <https://cnuc.mma.gov.br/powerbi>.

Brasil 2000. Lei nº 9.985, de 18 de julho de 2000. Institui o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza – SNUC e estabelece critérios e normas para a criação, implantação e gestão das unidades de conservação. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 19 jul 2000. p.1.

Brasil 2001. Lei nº 10.257 de 10 de julho de 2001. Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal e estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília 11 jul 2001. p.1.

Brasil 2002. Decreto nº 4.340, de 22 de agosto de 2002. Regulamenta artigos da Lei nº 9.985, de 18 de julho de 2000, que dispõe sobre o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza - SNUC, e dá outras providências. Diário Oficial da União, 23 ago. 2002. Seção 1, p. 9.

Brasil 2012. Lei 12.651 de 25 de maio de 2012. Dispõe sobre a proteção da vegetação nativa; altera as Leis nºs 6.938, de 31 de agosto de 1981, 9.393, de 19 de dezembro de 1996, e 11.428, de 22 de dezembro de 2006; revoga as Leis nºs 4.771, de 15 de setembro de 1965, e 7.754, de 14 de abril de 1989, e a Medida Provisória nº 2.166-67, de 24 de agosto de 2001; e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília, 28 mai. 2012. p. 1.

Brasil 2021. Lei nº 14.119, de 13 de janeiro de 2021. Institui a Política Nacional de Pagamento por Serviços Ambientais. Brasília: Diário Oficial da União, Brasília, 14 jan. 2021. p. 7.

Brasil e a Agenda 2030: rumo aos objetivos de desenvolvimento sustentável. Disponível em: <https://brasil.un.org/pt-br/sdgs>

Brito RO, Marques CF 2017. Pagamento por serviços ambientais: uma análise do ICMS Ecológico nos estados brasileiros. Disponível em: https://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/8247/1/ppp_n49_pagamento.pdf

Bursztyn MA, Bursztyn M 2012. Fundamentos de política e gestão ambiental: caminhos para a sustentabilidade. Garamond, Rio de Janeiro, 605 pp.

Cruvinel KAS 2016. Avaliação da Variabilidade de Qualidade Ambiental de Bacias de Mananciais de Abastecimento Público com a Aplicação de um Índice para o Estado de Goiás. Tese de doutorado, Universidade Federal de Goiás, Goiânia, 118 pp.

Falcão MA, Oliveira LF, Timóteo BA 2022. O papel do ICMS Ecológico como meio de preservação ambiental e de desenvolvimento econômico sustentável: o exemplo do estado de Goiás. Revista Vertentes do Direito 9: 447-466.

Goiás 1989. Constituição Estadual de Goiás.



Goiás 2011. Lei Complementar nº 90 de 22 de dezembro de 2011. Regulamenta o disposto no inciso III do § 1º do art. 107 da Constituição Estadual, acrescido pela Emenda Constitucional nº 40, de 30 de maio de 2007, e dá outras providências. Diário Oficial do Estado de Goiás, 22 dez. 2011. Suplemento.

Goiás 2002. Lei 14.247, de 29 de julho de 2002. Institui o Sistema Estadual de Unidades de Conservação no estado de Goiás e dá outras providências. Diário Oficial do Estado de Goiás, 05 ago. 2002.

Goiás 2014. Decreto 8.147 de 22 de dezembro de 2014. Regulamenta a Lei Complementar nº 90, de 22 de dezembro de 2011. Diário Oficial do Estado de Goiás, 14 abr. 2014. Suplemento.

Goiás 2019. Secretaria Estadual de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável. Instrução normativa 03 de 22 de maio de 2019. Estabelece os procedimentos administrativos de inserção e análise da documentação dos municípios do Estado de Goiás, para fins de definição dos percentuais de cada um, alcançados na forma estabelecida no inciso III e parágrafo único do art. 4º da Lei Complementar nº 90/2011 - ICMS Ecológico. Diário Oficial do Estado de Goiás, 23 mai. 2019. p. 3.

Goiás 2021. Secretaria Estadual de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável Instrução normativa de 03 de 10 de fevereiro de 2021. Dispõe sobre os documentos para a apuração do percentual de ICMS Ecológico do Estado de Goiás para exercício de 2021, ano base 2020, em decorrência da pandemia causada pelo novo coronavírus. Diário Oficial do Estado de Goiás, 16 fev. 2021. p. 4.

Goiás 2021. Secretaria Estadual de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável 2021. Instrução normativa 07 de 31 de março de 2021. Altera a Instrução Normativa nº 3, de 10 de fevereiro de 2021. Diário Oficial do Estado de Goiás, 31 mar. 2021. p. 2.

Justiniano MAF 2010. Pagamento pelos serviços ambientais: proteção das APPs através do ICMS ecológico. Dissertação de mestrado, Universidade Federal de Goiás, Goiânia, 150 pp.

Mello ER, Souza KR, Costa TS 2020. Análises críticas do ICMS ecológico nos estados brasileiros. Revista de Direito da Cidade, vol. 12 (4) pp.2646-2684.

Oliveira TS, Rocha RR, 2020. O ICMS ecológico em Goiás: aspectos legais e de relevância do aprimoramento dessa política. Ciências Sociais Aplicadas em Revista, v. 20(38) p. 238-260. Disponível em: <https://saber.unioeste.br/index.php/csaemrevista/article/view/22398>

Rossata MV, González AMGO, Cirina JF, Pires VAV 2006. ICMS Ecológico: importância e efetividade como uma política pública de incentivo à melhoria da qualidade ambiental. Interagir: pensando a extensão, Rio de Janeiro, n. 9, pp. 59-70.

SILVA DP. Influência da expansão agrícola sobre a perda de solo no estado de Goiás [Tese (Doutorado)] / Universidade Federal de Goiás, Pró-reitoria de Pós-graduação (PRPG), Programa de Pós-Graduação em Ciências Ambientais, Goiânia, 2020. Disponível em: <https://repositorio.bc.ufg.br/tede/bitstream/tede/11044/3/Tese%20-%20Diogo%20Silva%20Pena%20-%2002020.pdf>



Sistema do ICMS Ecológico. Disponível em:
<https://portal.meioambiente.go.gov.br/icmsecológico/login.jsp;jsessionid=3D6CC05A7EFA0F6B83421D89FDB54CEE>.

Sistema do Cadastro Estadual de Unidades de Conservação. Disponível em:
<https://portal.meioambiente.go.gov.br/unidadeconservacao/login.jsp>.

UICN, WWF-BRASIL e IPÊ 2011. Metas de Aichi: Situação atual no Brasil. Brasília, DF, 73 pp.

SILVA, Valéria Gonçalves. Meio Ambiente, a urgência da proteção e da sustentabilidade. Revista Científica Multidisciplinar Núcleo do Conhecimento. Ano 05, Ed. 03, Vol. 04, pp. 05-19. Março de 2020. Disponível em:
<https://www.nucleodoconhecimento.com.br/lei/urgencia-da-protecao>.

Young CEF, Medeiros R (organizadores) 2018. Quanto vale o verde: a importância econômica das Unidades de Conservação brasileiras. Conservação Internacional, Rio de Janeiro, 180 pp.

Wunder, S. (Coord.) 2009. Pagamento por serviços ambientais: perspectivas para a Amazônia Legal. 2. ed. Brasília: MMA. 144 pp.