

ICMS ECOLÓGICO FLUMINENSE COMO INSTRUMENTO INDUTOR DE POLÍTICAS PÚBLICAS

AMBIENTAIS MUNICIPAIS

RIO DE JANEIRO ECOLOGICAL SALES TAX AS A MUNICIPAL ENVIRONMENTAL PUBLIC

POLICY INSTRUMENT

JOÃO LOPES DE FARIAS DA MATTA*

RESUMO

O presente trabalho tem por objetivo abordar o papel que uma política pública financeira-tributária possui como fator indutor de políticas públicas ambientais municipais no Estado do Rio de Janeiro. Considerando que existe uma relação de interdependência entre meio ambiente natural e desenvolvimento econômico, e que infelizmente esta relação não é considerada de forma adequada, iniciamos o artigo com indagações sobre qual desenvolvimento econômico a humanidade pretende realizar, enquanto parte da natureza. A partir da apreciação crítica do conceito de desenvolvimento econômico e de seus resultados práticos, é debatida a possibilidade de instituição de tributos ambientais como instrumento corretor das falhas do desenvolvimento econômico (falhas de mercado). Por fim, efetuaremos uma avaliação do ICMS Ecológico com vistas a demonstrar como a instituição de uma política pública financeira-tributária estadual pode induzir municípios a elaborarem políticas públicas ambientais sem que haja um aumento na carga tributária.

Palavras chave: Direito Tributário Ambiental, Desenvolvimento Econômico e Meio Ambiente, ICMS Ecológico.

ABSTRACT

The objective of this paper is to address the relation between a financial public policy and local environmental public policies development within Rio de Janeiro State. Considering the fact that there is a relation between environment and economic development, and the fact that this relation is not properly addressed, the paper investigates which kind of economic development the human race will maintain for its future. The critical evaluation of the economic development concept allows us to debate the feasibility of environmental taxes as an instrument to correct market failures. Last but not least, the paper addresses how the institution of an Ecological Sales Tax can influence local governments to elaborate environmental public policies without increasing taxes revenues.

Keywords: Environmental Tax Law, Environment and Economic Development, Environmental Sales Tax.

* João Lopes de Farias da Matta é graduado em Direito pela Universidade Candido Mendes (UCAM), pós graduado em Direito Tributário pelo Instituto Brasileiro de Estudos Tributários (IBET) e mestrando em Direito e Políticas Públicas na Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro (UNIRIO).

I. Introdução

O intuito deste trabalho é verificar se a instituição de uma política pública financeira-tributária estatal, ou seja, a inclusão no rol de repartição do produto da arrecadação do Imposto sobre Operações Relativas à Circulação de Mercadorias e sobre Prestações de Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação (“ICMS”) de um critério de conservação ambiental (“ICMS Ecológico”) está produzindo os efeitos esperados pela legislação. Desta feita, o estudo abordará questões que não se restringem somente à disciplina do Direito, até por que, como se verifica, o tema diz respeito a outras disciplinas, em especial a Economia e Ciência Política.

Assim, entendemos ser necessário, para uma correta entendimento sobre a instituição da política pública financeira-tributária em questão, entender a relação entre o homem e o meio ambiente¹. É de conhecimento amplo e geral que o homem se apropria da natureza desde os primórdios dos tempos. Esta apropriação só passou a ser objeto de contestação no momento em que o conhecimento científico do Século XVIII propiciou o aumento significativo da população humana no planeta.

O aumento populacional humano em números expressivos gerou preocupações de um grande número de pessoas, razão pela qual Marquês de Condorcet e Thomas R. Malthus imaginaram que o aumento do número de homens, suplantando os meios de subsistência, acarretaria na diminuição da felicidade e da população. A diferença, contudo, é que Condorcet previu a diminuição da fecundidade em função do progresso da razão, de modo que haveria mais segurança, mais educação e mais liberdade para todos,² enquanto que Malthus estava convicto da inevitabilidade da oferta de alimentos crescer a uma taxa menor do que a taxa da população.³

Não há necessidade de sermos alarmistas com esta situação tal qual foi Malthus, mas devemos estar atentos às condições que a humanidade está criando para si mesma. Desta

¹ Meio ambiente referido neste trabalho diz respeito ao Meio Ambiente Natural, que por sua vez é um dos quatro aspectos do meio ambiente: (i) Meio Ambiente Natural; (ii) Meio Ambiente Cultural; (iii) Meio Ambiente Artificial; e (iv) Meio Ambiente do Trabalho. Cf. ANTUNES, Paulo de Bessa. *Direito Ambiental*. 8 ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2006. p. 9.

² SEN, Amartya. *Desenvolvimento como Liberdade*. Trad. Laura Teixeira Motta; revisão técnica Ricardo Doninelli Mendes. São Paulo: Companhia das Letras, 2010. p. 24.

³ *Ibidem*. p. 276.

maneira, entender como se dá a relação entre economia e meio ambiente se torna uma tarefa de vital importância e que será abordada na seção dois.

Discutiremos, portanto, como o desenvolvimento econômico e meio ambiente podem ser relacionados de forma equilibrada, ou seja, como a apropriação dos recursos naturais pode ser efetuada de maneira mais sustentável, mediante o uso de instrumentos econômicos.

Colocada tal questão, passamos a debater como o Direito Tributário pode ajudar nesta relação, principalmente no que tange à utilização de tributos com fins estritamente extrafiscais.

Logo a seguir, na quarta seção do trabalho, propomos uma visão histórica do ICMS para que possamos verificar como a evolução deste imposto propiciou o surgimento do ICMS Ecológico.

Por fim, buscamos identificar as características do ICMS Ecológico e a sua contribuição para a política pública ambiental do Estado do Rio de Janeiro.

II. Meio Ambiente e Desenvolvimento Econômico

O desenvolvimento da sociedade, desde a Pré-história até a atualidade, se baseou na utilização predatória do meio ambiente.

O progresso científico-tecnológico, acentuado nos últimos séculos, fez com que a população humana crescesse de maneira exponencial, impactando, desta maneira, em sua simbiose com o meio ambiente.

Mas o tamanho da população, em que pese o número astronômico de 7 bilhões de indivíduos, não é a única causa do uso predatório dos recursos naturais, mas sim o modelo de consumo de massa; o desperdício de recursos naturais na produção e consumo humano; a falta de uma correta quantificação dos recursos naturais impactando assim em uma incorreta precificação dos mesmos, distribuição de recursos, renda, produção.⁴

Podemos dizer, em outras palavras, que existem diversos problemas, muitos dos quais causados pelo homem, mas que também existem múltiplas soluções. A questão, no

⁴ Neste sentido WILLIAMS, Michael, *Deforesting the Earth: from prehistory to global crisis: an abridgment*. 1. ed. Chicago: The University of Chicago Press, 2006; DEAN, Warren, *A ferro e fogo: a história e a devastação da Mata Atlântica Brasileira*. Trad. Cid Knipel Moreira, revisão técnica José Augusto Drummond. São Paulo: Cia. das Letras, 1996; e DERANI, Cristiane. *Direito Ambiental Econômico*. 3. ed. São Paulo: Saraiva, 2008. p. 53-57.

nosso modo de entender, é enfrentar os problemas de forma séria e não de maneira apocalíptica como se verifica, geralmente, nos meios de comunicação de massa.⁵

Não obstante, e considerando o fato de que não há consenso na comunidade científica quanto ao peso do homem na degradação do meio ambiente, é admitido, de uma maneira geral, que o meio ambiente deve ser preservado, uma vez que a sobrevivência da raça humana está intimamente atrelada à conservação da natureza.

Desta forma, a sociedade vem, já há algum tempo, se organizando em defesa de um meio ambiente equilibrado. Diversas medidas já podem ser verificadas, seja pela criação de organizações não governamentais articuladas na defesa do meio ambiente, seja por medidas ‘sustentáveis’ absorvidas, ainda que em parte, pelo setor produtivo.⁶

Sem embargo, essas medidas não podem ser as únicas respostas da sociedade frente aos novos ‘velhos’ problemas enfrentados pela humanidade. É dever do Estado proteger o meio ambiente da ação predatória do modelo de desenvolvimento econômico vigente.

O Estado de bem-estar social brasileiro,⁷ consequência direta do retorno do país à democracia, proporcionou uma nova visão sobre o papel do Estado. Direitos, antes renegados no período ditatorial, tornaram-se parte da nossa Constituição positiva, adquirindo assim, status de direitos fundamentais, entre os quais, o princípio⁸ do meio ambiente ecologicamente equilibrado (artigo 225 CRFB).

Destarte, é de fundamental importância que o princípio ao meio ambiente ecologicamente equilibrado seja entendido em seu caráter multidisciplinar. A correta utilização de instrumentos econômicos e jurídicos poderá auxiliar o homem a proteger, preservar e/ou utilizar o meio ambiente de forma mais adequada do que normalmente tem sido feito.

⁵ Não é por outro motivo que John McCormick definiu esses propagadores do apocalipse, incluindo membros da academia, como ‘Profetas do Apocalipse’. MCCORMICK; John; *Rumo ao Paraíso*. Trad. Marco Antonio Esteves da Rocha e Renato Aguiar. Rio de Janeiro: Relume Durnarã, 1992. p. 81-97.

⁶ Não se discutirá se a ‘sustentabilidade’ absorvida pelo setor produtivo é de fato uma medida que visa proteger e/ou preservar o meio ambiente ou se é apenas utilizada como estratégia de marketing sem nenhum efeito prático de proteção e/ou preservação.

⁷Sônia Draibe, utilizando uma análise histórica e integrada da economia e da política social, afirma não existir um único conceito de estado de bem-estar (*e.g.* estado de bem-estar europeu) uma vez que o estado de bem-estar é um fenômeno histórico moderno que acompanhou o processo de desenvolvimento da civilização moderna de cada país. Assim, utilizar um único modelo, normalmente generalista, para classificar um estado como sendo de bem-estar (ou não), é um tanto quanto equivocado, haja vista as peculiaridades do desenvolvimento de cada país e de suas estruturas de proteção social. DRAIBE, Sônia M., *Estado de Bem-Estar, Desenvolvimento Econômico e Cidadania: algumas lições da literatura contemporânea*. in HOCHMAN, Gilberto, ARRETCHE, Marta, e MARQUES, Eduardo (org.). *Políticas Públicas no Brasil*. 1. ed. (3 reimpressão), Rio de Janeiro: Fiocruz, 2012.

⁸ Humberto Ávila entende que princípios “(...) são normas imediatamente finalísticas. Eles estabelecem um fim a ser atingido”. ÁVILLA, Humberto. *Teoria dos Princípios*. 13. ed. São Paulo: Malheiros, 2012. p. 85.

Se a economia consiste na análise da produção, distribuição e consumo de bens e serviços, a mesma não pode estar dissociada do meio ambiente. Considerando que os recursos naturais são necessários e escassos, podemos afirmar que a economia é a administração da escassez.⁹

Ou seja, a problemática atual entre economia e ecologia jaz no fato de que “[...] a economia não leva em consideração tempo e espaço, tomando os recursos naturais como infinitos e inesgotáveis, justificando [...] um contínuo crescimento”¹⁰ e que a ecologia está “[...] assentada numa descrição de tempo e espaço [...] finitos”.¹¹

Por conseguinte, “[é] necessário dominar a situação, para que as possibilidades de desenvolvimento econômico não se tornem independentes e desemboquem num incontrolável crescimento quantitativo”.¹²

Dado que estamos diante de um sistema capitalista que postula o bem-estar social,¹³ a proteção ou conservação ambiental não pode ser entendida como um óbice ao desenvolvimento humano. Até por que é através do desenvolvimento das liberdades, entre elas a econômica, é que o ser humano pode se desenvolver de forma plena. Por estes motivos é que entendemos que “[...] somente a partir da análise do desenvolvimento da atividade econômica [é] que se pode falar em meio ambiente ecologicamente equilibrado”.¹⁴

É desta forma que uma correta compreensão das relações entre natureza e economia é imprescindível para um desenvolvimento que se diga sustentável e/ou ecologicamente equilibrado.¹⁵ Isto posto, é neste sentido que interpretamos os artigos 170 e 225 da Constituição da República. Partindo da premissa que não se pode interpretar a lei maior em tiras,¹⁶ as referidas normas devem ser interpretadas de modo a se garantir um desenvolvimento que busque um maior equilíbrio social, com diminuição da pobreza e melhor distribuição de renda, e sustentável numa categoria interdependente entre dimensões ambiental, político-institucional e sociocultural, exigindo transformações mais profundas nos padrões atuais.¹⁷

⁹ Cf. ANTUNES, Paulo de Bessa. *Dano Ambiental: Uma abordagem conceitual*. 6 ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2005. p. 200-202.

¹⁰ DERANI, Cristiane. op. cit. 2008. p. 101.

¹¹ Ibidem.

¹² Ibidem. p. 102.

¹³ Cf. GRAU, Eros Roberto. *A ordem econômica na Constituição de 1988 (interpretação crítica)*. 13. ed. São Paulo: Malheiros, 2008. p.307-309.

¹⁴ ANTUNES, Paulo de Bessa. op. cit. 2005. p. 203.

¹⁵ ANTUNES, Paulo de Bessa. op. cit. 2005. p. 202.

¹⁶ Cf. GRAU, Eros Roberto. op. cit. p. 164.

¹⁷ Cf. ALBALGI, Sarita. *Geopolítica da Biodiversidade*. Brasil: Ibama. 1998. p. 46. Verifica-se que o conceito de desenvolvimento sustentável não é homogêneo, possuindo, ao menos, duas interpretações possíveis. A visão

Enfim “[b]usca-se a concretização de políticas públicas capazes de revelar o texto constitucional em toda sua globalidade, em vez de reproduzir os discursos que exaltam uma oposição que não é material, mas ideológica”.¹⁸

À vista disso, de nada adianta ter direito a um meio ambiente ecologicamente equilibrado se a efetividade do referido princípio não for, de fato, garantida pelo Estado. Como dito acima, os princípios são normas imediatamente finalísticas uma vez que indicam um fim a ser atingido. O modo pelo qual o Estado atingirá os fins se dá através de regras jurídicas que indicam condutas a serem praticadas pelos agentes públicos e privados.

III. Meio Ambiente e Direito Tributário

O desenvolvimento tem de estar calcado na sustentabilidade, de forma a “*conciliar a preservação dos recursos ambientais e o desenvolvimento econômico*”¹⁹, restando, de forma clara, que a proteção ao meio ambiente é um “*elemento importante para a modificação do padrão de apropriação econômica do meio ambiente, tornando-a mais adequada para uma utilização mais racional dos recursos ambientais*”²⁰.

Deve-se destacar que durante o processo produtivo são produzidos, além do produto a ser comercializado, fatores externos que podem ser positivos ou negativos, dependendo do enfoque que se adote.

Estes fatores externos, mais conhecidos como, externalidades, ocorrem quando “*a produção ou o consumo de um determinado bem, por um indivíduo ou empresa afeta diretamente os interesses de outro indivíduo ou empresa*”.²¹ Em outras palavras, as externalidades são “*custos e ganhos da atividade privada que, em virtude de uma falha do mecanismo de mercado, são suportados ou fruídos pela coletividade, no lugar daquele que o gerou*”.²²

descrita acima é a concepção alternativa, minoritária portanto. A dominante considera o desenvolvimento como crescimento econômico, enquanto que sustentabilidade diz respeito à utilização de tecnologias que minimizem o impacto ambiental.

¹⁸ DERANI, Cristiane. op. cit. 2008. p. 103.

¹⁹ ANTUNES, Paulo de Bessa. op. cit. 2006. p. 14.

²⁰ Ibidem.

²¹ ANTUNES, Paulo de Bessa. op. cit. 2005. p. 214.

²² SHOUERI, Luís Eduardo. *Normas Tributárias Indutoras em Matéria Ambiental*. in TÔRRES, Heleno Taveira (Org.). *Direito Tributário Ambiental*. São Paulo: Malheiros, 2005. p. 236.

As externalidades, principalmente as negativas, são tão caras ao pensamento econômico, pelo menos o dominante, pois o mercado,²³ como elemento essencial e regulador da atividade econômica, deveria ser perfeito.²⁴

Qualquer interferência externa, principalmente por parte do Estado, é vista como ineficiente. Não é por outro motivo que Robert Coase propõe que “*o mercado é capaz, por si só, de solucionar os problemas ambientais de forma socialmente mais equilibrada, desde que seja onerado por custos de transação*”.²⁵

Argumenta Coase que para solucionar um problema causado pela interferência de um terceiro, ninguém é melhor do que o próprio indivíduo para decidir como este problema deverá ser solucionado. A falta de um intermediário ou de estruturas legais de administração do conflito levaria a uma solução economicamente eficiente.²⁶

Os custos de transação, ou seja os custos de negociação para solução de um conflito, podem ser economicamente eficientes para dois agentes econômicos privados que tenham tido algum tipo de conflito de interesses. Contudo, aplicar a teoria dos custos de transação para solucionar problemas coletivos (que por natureza envolvem múltiplas partes) não é uma tarefa simples.

Considerando que as questões relacionadas ao meio ambiente são de interesse do bem-estar coletivo, cabe ao Estado, “[...] *na qualidade de representante de toda a coletividade, negociar e limitar o direito de poluir, por meio de medidas de direito administrativo, civil, penal e tributário*”.²⁷

Em razão disto, é obrigação do Estado lançar mão de recursos necessários para efetivar a internalização das externalidade negativas, de modo a refletir corretamente os custos da degradação ambiental dos agentes econômicos.

Para tanto, deve o Estado planejar a atividade econômica (artigo 174 CRFB) observando a defesa do meio ambiente, inclusive mediante tratamento diferenciado conforme o impacto ambiental dos produtos e serviços e de seus processos de elaboração e prestação (artigo 170, VI CRFB).

²³ Cabe ressaltar a crítica que Eros Grau faz ao conceito de mercado, afirmando que o mesmo é um produto da história, uma criação da humanidade que veio a servir aos interesses de uns (mas não de todos), destinando-se, assim, a manter certas estruturas de poder. Em suma, o mercado é uma instituição jurídica, um ‘*locus artificialis*’. Cf. GRAU, Eros Roberto. op. cit. p. 27-37.

²⁴ Cf. ANTUNES, Paulo de Bessa. op. cit. 2005. p. 214.

²⁵ ANTUNES, Paulo de Bessa. op. cit. 2005. p. 218.

²⁶ Ibidem. p. 216.

²⁷ AMARAL, Paulo Henrique do. *Direito Tributário Ambiental*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2007. p. 42.

Destarte, entendemos que o Direito Tributário deve ser utilizado como indutor de condutas humanas mais ecológicas, seja pela imposição de exações tributárias seja pelo incentivo de condutas menos poluidoras. Ou seja,

[...] entre os meios de prevenção e combate à poluição, o tributo surge como instrumento eficiente tanto para proporcionar ao Estado recursos para agir (tributação fiscal) como fundamentalmente para estimular condutas não-poluidoras e desestimular as poluidoras (tributação extrafiscal).²⁸

Deste modo, a tributação (extrafiscal) surge como alternativa para o Estado como instrumento de intervenção no domínio econômico ou social.²⁹ É importante ressaltar que o através da tributação extrafiscal pode-se efetuar reformas sociais, pois “[...] *tributando atividades poluidoras ou deixando de tributar as atividades ‘limpas’, o resultado é a continuidade do desenvolvimento [...], porém em bases razoáveis de exploração de recursos naturais e aproveitamento adequado dos produtos transformados*”.³⁰

Contudo, há de se ressaltar que o fato da Constituição da República conter disposições que tratam das regras-matrizes de incidência dos tributos; das limitações do poder de tributar, notadamente princípios e imunidades; e da repartição das competências tributárias, engessou o sistema tributário nacional de modo a dificultar qualquer manobra do legislador ordinário para instituição de tributos com finalidades ambientais.

Inúmeras questões surgem desta rigidez constitucional, tais como a compatibilização de princípios tributários e ambientais, adequação de fatos ambientais ao conceito de legal de tributo, e das espécies tributárias, notadamente os impostos, a impossibilidade de afetação das receitas de impostos para questões ambientais.³¹

Enfim, o que se pode depreender de tais fatos é que o legislador ordinário possui pouquíssimas alternativas constitucionais para instituição de exações tributárias ambientais,³² de modo que a

²⁸ OLIVEIRA, José Marcos Domingues de. *Direito tributário e meio ambiente: proporcionalidade, tipicidade aberta, afetação da receita*. Rio de Janeiro: Renovar, 1995. p. 26

²⁹ A Constituição da República possui diversos dispositivos relacionados à extrafiscalidade de tributos, em especial, os seguintes: 145 §1º; 149 §§2º, 3º, 4º c/c 177 §4 I e II; 150 §1º; 153 §§1º, 3º I, 4º I; 155 §2º III; 155 §6º II; 182, §4ºII; 186, III.

³⁰ NUNES, Cleucio dos Santos. *Direito Tributário e Meio Ambiente*. São Paulo: Dialética, 2005. p. 106-107.

³¹ Tendo em vista o objeto deste trabalho, estes aspectos não serão discutidos de forma detida. Para tanto, remetemos o leitor para obras que tratam do tema, em especial: AMARAL, Paulo Henrique do. op. cit.; NUNES, Cleucio dos Santos. op. cit.; OLIVEIRA, José Marcos Domingues de. op. cit.; ORLANDO, Breno Ladeira Kingma et al. *Direito Tributário Ambiental*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2006; SALIBA, Ricardo Berzosa, *Fundamentos do Direito Tributário Ambiental*. São Paulo: Quartier Latin, 2005; TÔRRES, Heleno Taveira (Org.). op. cit.

³² Consideramos que a instituição de tributos com finalidades estritamente ambientais, e não a adequação dos tributos existentes, fica restrita ao imposto de competência residual (artigo 154, I CRFB) ou contribuições sociais

tributação ativa deve ser tratada com muita cautela, sobretudo se adotada a hipótese de criação de um novo imposto com função extrafiscal ambiental, pois a experiência tem demonstrado que o uso dos recursos arrecadado com os impostos não corresponde à entrega de serviços públicos em níveis desejáveis pela população.³³

Considerando a alta carga tributária incidente no país, bem como os custos inerentes à fiscalização e manutenção das obrigações ditas acessórias dos tributos, entendemos ser mais eficiente economicamente, tanto para o Estado como para os contribuintes, que os diversos institutos financeiros-tributários de incentivo sejam utilizados para a realização de uma tributação voltada para o meio ambiente.

Posto isto, analisaremos um instituto financeiro-tributário com vistas à conservação do meio ambiente que vem trazendo resultados animadores em diversas unidades da federação: o ICMS Ecológico.

IV. ICMS Ecológico: ‘Tributo’ Incremental

O ICMS Ecológico é fruto da evolução incremental³⁴ do ICMS ao longo do tempo. Ou seja, o ICMS decorre do Imposto sobre Operações relativas à Circulação de Mercadorias (“ICM”) que, por sua vez, decorre do Imposto sobre Vendas e Consignações (“IVC”).

O IVC, previsto no artigo 19 da Constituição de 1946,³⁵ ³⁶era um imposto que incidia em cascata,³⁷ ou seja, em cada operação computava-se a mesma alíquota anterior. Em função de diversos problemas jurídicos e econômicos,³⁸ optou-se pela alteração da sistemática do

e de intervenção no domínio econômico (artigo 149 § 2º CRFB). As taxas, tendo em vista sua natureza vinculada, podem ter finalidades ambientais propriamente ditas.

³³ NUNES, Cleucio dos Santos. op. cit. p. 146-147.

³⁴ O incrementalismo, como teoria da ciência política, tem como expoente o cientista político Charles Lindlbom. Em seus textos, Lindlbom procura demonstrar que mudanças incrementais, ou seja, pequenas alterações do *status quo* são mais fáceis de serem implantadas do que as propostas com mudanças drásticas. Ver LINDBLOM, Charles E. Muddling Through 1: a ciência da decisão incremental. in HEIDEMANN, Francisco G.; e SALM, José Francisco (org.). *Políticas Públicas e Desenvolvimento - Bases Epistemológicas e modelos de análise*. 1 ed. Brasília: Ed. UNB, 2009; e LINDBLOM, Charles E. Muddling Through 2: a ubiqüidade da decisão incremental. in HEIDEMANN, Francisco G.; e SALM, José Francisco (org.). op. cit.

³⁵ BRASIL, Constituição (1946). Constituição dos Estados Unidos do Brasil. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao46.htm>. Acesso em 20 dez. 2013.

³⁶ A Emenda Constitucional 5/61 alterou o artigo 19 da Constituição de 1946 sem, contudo, alterar as disposições do IVC de forma substancial.

³⁷ Cf. TORRES, Ricardo Lobo. *Tratado de Direito Constitucional Financeiro e Tributário, volume IV – Os tributos na Constituição*. Rio de Janeiro: Renovar, 2007. p. 230.

³⁸ Para um estudo mais aprofundado dos motivos pelos quais o IVC foi substituído pelo ICM, ver TORRES, Ricardo Lobo. op. cit. p. 230-232.

IVC, sendo certo que no fim de 1965, com a promulgação da Emenda Constitucional n.º 18/65, o IVC é extinto e o ICM é criado.³⁹

Nascia, então, o ICM, que tinha como principal alteração em relação ao IVC a incidência sobre todas as operações de circulação de mercadorias na sistemática da não cumulatividade.

É importante delinear que a alteração não é tão profunda quanto pode parecer à primeira vista, dado o fato que no “[...] *fundo se tratava do mesmo imposto que ocupava papel de tanto relevo na arrecadação dos Estados-membros, sendo a diferença baseada principalmente na forma de incidência [...]*”.⁴⁰

Destaca-se, por oportuno, que a sistemática criada pela Emenda Constitucional n.º 18/65 pode ser avaliada como incremental, pelo fato de possibilitar os municípios a efetuarem, de acordo com o artigo 13 da referida emenda, a cobrança do ICM com alíquota máxima de 30% até então inexistente.

Avançando sobre o tema, com a promulgação da Constituição da República de 1967, a estrutura do ICM passa por uma nova mudança incremental: extingue-se a possibilidade de cobrança de ICM pelos municípios que, por sua vez, passam a receber 20% do produto da arrecadação efetuada pelo Estado-membro.⁴¹ A mesma dinâmica é mantida na reforma constitucional decorrente da promulgação da Emenda Constitucional 01/1967.⁴²

Com a promulgação da Constituição da República de 1988 o ICM sofre novas alterações incrementais. Como dito acima, a primeira alteração é na mudança do nome em virtude do alargamento da hipótese de incidência. O ICM passa a abrigar, além das operações de circulação de mercadorias, as operações sobre prestações de serviços de transporte interestadual e intermunicipal e de comunicação.⁴³

Outra alteração incremental na sistemática do antigo ICM se deu no percentual do produto da arrecadação que os municípios tem direito: saiu de 20% para 25%, de acordo com o artigo 158, IV CRFB.

³⁹ BRASIL, Constituição (1946). Emenda Constitucional n.º 18 de 1º de dezembro de 1965. Reforma o sistema tributário in Constituição dos Estados Unidos do Brasil. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Emendas/Emc_anterior1988/emc18-65.htm>. Acesso em 20 dez. 2013.

⁴⁰ TORRES, Ricardo Lobo. op. cit. p. 232.

⁴¹ Artigo 24. BRASIL, Constituição (1967). Constituição da República Federativa do Brasil. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao67.htm#art189>. Acesso em 20 dez. 2013.

⁴² BRASIL, Constituição (1967). Emenda Constitucional n.º 01 de 24 de janeiro de 1967. Edita o novo texto da Constituição Federal. in Constituição da República Federativa do Brasil. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Emendas/Emc_anterior1988/emc01-69.htm>. Acesso em 20 dez. 2013..

⁴³ Artigo 155, II. BRASIL, Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm>. Acesso em 20 dez. 2013.

Mas a alteração incremental mais importante, para fins deste trabalho, se deu na sistemática da repartição dos 25% a que os municípios tem direito. Nas constituições republicanas anteriores as parcelas pertencentes aos municípios seriam distribuídas de acordo com o que dispusesse a legislação federal, ou seja, valor adicionado. Com a Constituição de 1988, dos 25% do produto da arrecadação do ICMS que os municípios tem direito, $\frac{3}{4}$ devem ser distribuídos de acordo como o critério de circulação efetuada em cada município e $\frac{1}{4}$ distribuídos de acordo com o que dispuser legislação estadual.

Levando tais hipóteses normativas em consideração, o Estado do Paraná, de forma até então inédita no Brasil, incluiu no rol de repartição do produto da arrecadação do ICMS um critério ambiental.⁴⁴ Nascia, então, o ICMS Ecológico.

Longe de ser um novo imposto, como o nome faz crer, o ICMS Ecológico era, e em verdade é, um critério de repartição de receitas tributárias oriundas da arrecadação do ICMS.

Inobstante esta questão terminológica, o que se mostra interessante, do ponto de vista da jurídico, é que o legislador paranaense percebeu uma oportunidade para estabelecer uma política pública ambiental sem a necessidade de efetuar grandes dispêndios financeiros para tanto, ou melhor, sem onerar o contribuinte com a instituição de mais um tributo.

Os entes municipais, atendendo a critérios estabelecidos na legislação, receberiam sua parcela - a maior ou a menor - do ICMS de acordo com o que de fato produziriam em matéria ambiental: se aumentaram a proteção de mananciais, de florestas etc.

Diversos estados da federação seguiram os passos do Paraná, sendo certo que o Estado do Rio de Janeiro somente veio a editar política pública semelhante em 2007, isto é, 18 anos depois, através da Lei Estadual n.º 5.100 de 04 de outubro de 2007 (“Lei do ICMS Ecológico”) que alterou a Lei n.º 2.664 de 27 de dezembro de 1996 para incluir o critério de conservação ambiental no rol de critérios de repartição da referida exação.⁴⁵

⁴⁴ A Constituição Estadual do Paraná, em seu artigo 132, já previa, em 1989, a edição de legislação que incluísse um critério ambiental de repartição financeira para os municípios do produto da arrecadação do ICMS. Não obstante ao regulamentar o referido dispositivo - Lei Estadual 9.491/91 - o legislador ordinário acabou por não atender ao ditame constitucional estadual. Assim é que foi editada a Lei Complementar Estadual 59/93 que, de forma inédita na Federação, incluiu o critério ambiental no repasse dos recursos arrecadados pelo ICMS.

⁴⁵ A Lei do ICMS Ecológico foi regulamentada pelo Poder Executivo Estadual através dos seguintes decretos: (i) Decreto n.º 41.101 de 27 de dezembro de 2007 que estabelece definições técnicas para alocação do percentual a ser distribuído; (ii) Decreto n.º 41.228 de 17 de março de 2008 dá nova redação e revoga dispositivos do Decreto n.º 41.101 de 27 de dezembro de 2007; (iii) Decreto n.º 41.287 de 06 de maio de 2008 que amplia o prazo para constituição do Sistema Municipal de Meio Ambiente; (iv) Decreto n.º 41.844 de 04 de maio de 2009, que estabelece definições técnicas para alocação do percentual a ser distribuído em função do ICMS Ecológico; (v) Decreto n.º 41.870 de 15 de maio de 2009 que dá nova redação ao caput do art. 7º do Decreto n.º 41.844 de 04 de maio de 2009, que estabelece definições técnicas para alocação do percentual a ser distribuído em função do ICMS Ecológico; (vi) Decreto n.º 41.903 de 03 de junho de 2009 que concedeu prazo para os municípios promoverem a implantação da Guarda Municipal Ambiental para fins de repartição dos recursos do ICMS Ecológico e dá outras providências; (vii) Decreto n.º 42.773 de 29 de dezembro de 2010, que concede prazo para

Para recebimento da parcela do ICMS relacionada ao critério ambiental, a referida lei obriga os municípios a organizarem o Sistema Municipal do Meio Ambiente que deverá, de acordo com o artigo 3º, ser composto: (i) do Conselho Municipal do Meio Ambiente; (ii) do Fundo Municipal do Meio Ambiente; (iii) do Órgão Administrativo executor da política pública ambiental municipal; e (iv) da Guarda Municipal Ambiental.

Ressalte-se, por oportuno, que a instituição do Sistema Municipal do Meio Ambiente apenas habilita o respectivo município a participar do rateio dos repasses financeiros. O efetivo recebimento dos repasses fica submetido à avaliação de Índice Final de Conservação Ambiental (“IFCA”), que é composto dos seguintes índices: (a) tratamento de esgoto; (b) destinação de lixo; (c) remediação de vazadouros; (d) mananciais de abastecimentos; (e) áreas protegidas.⁴⁶

Ademais, tendo em vista que o IFCA e seus índices são recalculados anualmente, os municípios que implementarem políticas públicas que visem a efetivar melhorias nos critérios dos índices receberão, por consequência, uma parcela maior do repasse financeiro no ano seguinte.

Ainda sobre a questão da forma do cálculo dos repasses financeiros, deve-se ressaltar aspectos que se referem aos dados utilizados pelo Estado para tanto. De acordo com o artigo 7 do Decreto n.º 41.844 de 04 de maio de 2009, a Fundação Centro Estadual de Estatísticas, Pesquisas e Formação de Servidores Públicos do Rio de Janeiro (“CEPERJ”) é o órgão responsável para consolidação dos índices da Lei do ICMS Ecológico. Do mesmo modo, o Instituto Estadual do Ambiente (“INEA”) deve enviar, para a compilação da CEPERJ, os dados relativos às áreas protegidas e mananciais de abastecimento. Com relação à composição do índice pertinente ao tratamento de esgoto e de lixo e remediação de vazadouros, serão utilizados os dados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (“IBGE”) e do Sistema Estadual de Licenciamento Ambiental.

os municípios promoverem a implantação da Guarda Municipal Ambiental para fins de repartição dos recursos do ICMS Ecológico e dá outras providências; (viii) Decreto n.º 43.025 de 13 de junho de 2011, que concede prazo para os municípios promoverem a implantação da Guarda Municipal Ambiental para fins de repartição dos recursos do ICMS Ecológico; (ix) Decreto n.º 43.284 de 10 de novembro de 2011, que estabelece critérios para constituição da Guarda Municipal Ambiental e altera o cálculo dos índices relativo à gestão de resíduos sólidos; (x) Decreto n.º 43.700 de 31 de julho de 2012, que concede prazo para os municípios promoverem a implantação da Guarda Municipal Ambiental para fins de repartição dos recursos do ICMS Ecológico e dá outras providências; e (xi) Decreto n.º 44.452 de 17 de junho de 2013, que concede prazo para os municípios promoverem a implantação da Guarda Municipal Ambiental para fins de repartição dos recursos do ICMS Ecológico e dá outras providências.

⁴⁶ O IFCA e seus índices possuem fórmulas matemáticas para seus respectivos cálculos que, conseqüentemente, impactarão no recebimento dos repasses pelos municípios.

V. Avaliação do ICMS Ecológico fluminense como indutor de políticas públicas ambientais

A avaliação de políticas públicas consiste na “[...] *apreciação sistemática do processo e/ou do resultado de um programa ou política, em função de um padrão, explícito ou implícito, para que contribua para o aperfeiçoamento deste programa ou política*”.^{47 48}

Efetuar avaliações de políticas públicas que, por natureza envolvem dispêndio público e portanto questões financeiras-tributárias, é essencial por diversos motivos: verificar se as metas do programa ou da política estão sendo cumpridas; se vale a pena, do ponto de vista financeiro, continuar com o programa ou com a política; se as alternativas propostas na formulação do programa ou da política podem ser testadas; para que seja mantido um histórico do programa ou da política; se o retorno (*feedback*) do programa ou da política está sendo positivo ou negativo perante os receptores dos mesmos etc.⁴⁹

As avaliações podem ser feitas durante ou depois da implantação do programa/política. Carol Weiss distingue em avaliação formativa (*formative evaluation*) e avaliação sumativa (*summative evaluation*). A primeira diz respeito a avaliação que ajuda o administrador no desenvolvimento do projeto nas fases iniciais. A segunda tem como objetivo avaliar se o programa/política deve ou não continuar em funcionamento.⁵⁰ Ou seja, uma é avaliação do processo, enquanto implantação do programa/política e a outra a avaliação da programa depois de terminado.⁵¹

A metodologia empregada pelo avaliador deve ser minuciosamente estudada, uma vez que, a depender dos critérios utilizados, uma política pública pode ser avaliada de forma positiva ou negativa. Frederico da Costa e José Castanhar informam que as metodologias usuais são: (i) avaliação de metas; (ii) avaliação de impacto; e (iii) avaliação de processos.⁵²

⁴⁷ WEISS, Carol H. *Evaluation*. 2nd ed. UpperSaddle River, NJ: Prentice Hall, 1998. p. 4. Tradução livre do original “*Evaluation is the systematic assessment of the operation and/or the outcomes of a program or policy, compared to a set of explicit or implicit standards, as a means of contributing to the improvement of the program or policy*”. Grifos no original.

⁴⁸ Considerando que as políticas públicas possuem um ciclo, podemos restringir o modelo do ciclo de políticas públicas nas seguintes fases: (i) identificação do problema; (ii) formação da agenda; (iii) formulação de alternativas; (iv) tomada de decisão; (v) implementação; (vi) avaliação; (vii) extinção. Cf. SECCHI, Leonardo. *Políticas Públicas: conceito, esquemas de análise e casos práticos*. 2 ed. São Paulo: Cengage Learning, 2013. p.43.

⁴⁹ Neste sentido WEISS, Carol H. op. cit. p. 25-28; e ROSSI, Peter H., LIPSEY, Mark W., FREEMAN, Howard E. *Evaluation: a systematic approach*. Thousand Oaks, CA: Sage Publications, 2004. p. 34-37.

⁵⁰ Cf. WEISS, Carol H. op. cit. p. 31.

⁵¹ Cabe a ressalva que dificilmente um programa/política está pronto uma vez que sempre continuam a se adaptar e modificar de acordo com as (novas) condições que eventualmente surjam no caminho.

⁵² Cf. COSTA, Frederico Lustosa da, CASTANHAR, José Cezar. *Avaliação de programas públicos: desafios conceituais e metodológicos*. Revista de Administração Pública, v. 37, n. 5. set.-out.. 2003. p. 979-980.

A avaliação de metas é o método mais tradicional e mede o êxito do programa em relação às metas pré-estabelecidas. Requer, evidentemente, que pelo menos alguma etapa do programa tenha sido cumprida.⁵³

Por sua vez, a avaliação de impacto pretende “[...] *identificar os efeitos produzidos sobre uma população-alvo*[...]”.⁵⁴ Tal qual o método anterior, é posterior à implantação da política.

Por fim, a avaliação de processo objetiva “[...] *mediar a cobertura do programa social; estabelecer o grau em que está alcançando a população beneficiária; e principalmente, acompanhar seus processos internos*”.⁵⁵

Para a avaliação do ICMS Ecológico fluminense, utilizaremos a abordagem formativa uma vez que esta política pública ainda pode ser classificada como nova se considerarmos que ela não tem mais do que 6 anos e pelo fato de que ainda está em vigor. A metodologia a ser empregada será basicamente de impacto, uma vez que os dados coletados foram feitos exclusivamente com base nos dados fornecidos pela Secretaria de Estado de Ambiente (“SEA”), INEA e demais órgãos estaduais que tenham alguma relação com o ICMS Ecológico.⁵⁶

Isto posto, passemos à avaliação propriamente dita do ICMS Ecológico fluminense. De acordo com o *site* do Governo do Estado do Rio de Janeiro,⁵⁷ a Lei do ICMS Ecológico tem dois objetivos:

1. Ressarcir os municípios pela restrição ao uso de seu território, notadamente no caso de unidades de conservação da natureza e mananciais de abastecimento;
2. Recompensar os municípios pelos investimentos ambientais realizados, uma vez que os benefícios são compartilhados por todos os vizinhos, como no caso do tratamento do esgoto e na correta destinação de seus resíduos.

Em suma, podemos dizer que o objetivo da lei é a compensação financeira pela conservação do meio ambiente. O núcleo do objetivo é, no nosso entender, a conservação ambiental, sendo a compensação financeira meio pelo qual esta será efetivada. Entretanto, entendemos que existem alguns objetivos que não foram identificados pelo legislador.

O investimento em infraestrutura sanitária (*e.g.* tratamento de esgoto e coleta de lixo) traz mais benefícios do que apenas a conservação ambiental. Se a proliferação de doenças em rios poluídos é um dado estatístico em nossa (triste) realidade, podemos inferir que o

⁵³ Cf. COSTA, Frederico Lustosa da, CASTANHAR, José Cezar. Op. Cit. p. 979.

⁵⁴ COSTA, Frederico Lustosa da, CASTANHAR, José Cezar. Op. Cit. p. 980.

⁵⁵ *Ibidem*.

⁵⁶ Neste quesito, deve ser ressaltado que não existem dados relacionados ao ano de 2008 nos bancos de dados analisados. Desta forma, a avaliação do ICMS Ecológico fluminense desconsiderará o ano de 2008.

⁵⁷ Disponível em: <<http://www.rj.gov.br/web/sea/exibeconteudo?article-id=164974>>. Acesso em 20 dez 2013.

investimento em educação aliado a melhorias na infraestrutura sanitária terão impactos positivos na prevenção de doenças. Desta maneira, identificamos um objetivo implícito da legislação que não foi identificado de forma explícita pelo legislador.

Considerando o aspecto puramente financeiro da política pública financeira-ambiental em análise podemos dizer, inicialmente, que a Lei do ICMS Ecológico já está cumprindo com um dos seus objetivos.

Os repasses financeiros efetuados de acordo com a Lei do ICMS Ecológico vem aumentando de forma significativa, passando da quantia de R\$37.934.822,00 em 2009; para R\$83.600.000,00 em 2010; para R\$111.500.000,00 em 2011; para R\$172.557.145,00 em 2012; e para R\$177.717.798,00 em 2013, ou seja, um aumento de aproximadamente 4,5 vezes considerando o período analisado.⁵⁸ O aumento se deve em parte pela previsão da Lei do ICMS Ecológico de aumentar o percentual a ser distribuído aos municípios de 1% em 2009, 1,8% em 2010 e 2,5% em 2011 em diante. Outro fator importante para o referido aumento é o crescimento da arrecadação do ICMS do Estado do Rio de Janeiro que passou de R\$19.100.299.000,00 em 2009; para R\$23.001.955.000,00 em 2010; para R\$25.154.567.000,00 em 2011; para R\$25.466.802.000,00; e para R\$ 31.645.900,00 em 2013.⁵⁹ A tabela a seguir, demonstra mais claramente este crescimento da arrecadação:

Tabela 1: Arrecadação de ICMS x repasses financeiros oriundos do ICMS Ecológico fluminense

	2009	2010	2011	2012	2013
ICMS (em milhões)	R\$19.100	R\$23.001	R\$25.154	R\$25.466	R\$31.645
ICMS Ecológico (em milhões)	R\$37	R\$83	R\$111	R\$172	R\$177

Contudo, meros repasses de recursos financeiros não podem ser considerados como únicos determinantes do sucesso ou insucesso de determinada política pública ambiental. A questão sobre a efetividade da política pública ambiental é verificar se, de fato, o meio ambiente está sendo beneficiado pelo aumento dos repasses financeiros.

Se os repasses financeiros não são os únicos determinantes, a previsão legal de instituição do Sistema Municipal do Meio Ambiente tem fundamental importância para uma viabilização de política pública ambiental pelos municípios fluminenses.

⁵⁸ Dados obtidos no *site* da Secretaria de Estado do Ambiente – SEA. Disponível em <<http://www.rj.gov.br/web/sea/exibeconteudo?article-id=164974>>. Acesso em: 26 dez 2013.

⁵⁹ Dados obtidos no *site* do Conselho Nacional de Política Fazendária – CONFAZ. <<http://www1.fazenda.gov.br/confaz/boletim/>>. Acesso em: 26 dez 2013.

Isto por que coloca, na agenda ambiental estadual, uma participação dos municípios na fiscalização do meio ambiente. Participação esta antes restrita a municípios de fato independentes financeiramente de repasses Federais e/ou Estaduais, tal qual o município do Rio de Janeiro.

Assim, conforme se verifica nos dados fornecidos pela SEA, houve um aumento significativo na participação dos municípios fluminenses no programa ICMS Ecológico do Estado. A tabela a seguir, fornece, ano a ano, a lista de municípios que não receberam os repasses financeiros do programa:

Tabela 2: Municípios não inscritos no ICMS Ecológico fluminense

2009 ⁶⁰	2010 ⁶¹	2011 ⁶²	2012 ⁶³	2013 ⁶⁴
Areal	Aperibé	Cardoso Moreira	Itaocara	
Bom Jesus do Itabapoana	Areal	Itaocara	Paraíba do Sul	
Cambuci	Bom Jesus do Itabapoana	Itaperuna	Sapucaia	
Comendador Levy Gasparian	Cambuci	Paraíba do Sul		
Italva	Carapebus	Três Rios		
Itaocara	Itaocara	Varre-Sai		
Laje do Muriaé	Itaperuna;			
Macuco	Japeri			
Paraíba do Sul	Laje do Muriaé			
Santo Antônio de Pádua	Paraíba do Sul			
São João da Barra	São José do Vale do Rio Preto			
São José de Ubá	São João de Meriti			
Três Rios	Sapucaia			
Varre-Sai	Três Rios			
	Varre-Sai			

⁶⁰ Cf. Planilha da SEA 'Distribuição ICMS Ecológico em 2009'. Disponível em: <http://download.rj.gov.br/documentos/10112/345501/DLFE-43628.pdf/rep_total_2009.pdf>. Acesso em 26 dez 2013.

⁶¹ Cf. Planilha da SEA 'Distribuição ICMS Ecológico em 2010'. Disponível em: <http://download.rj.gov.br/documentos/10112/345501/DLFE-43629.pdf/rep_total_2010.pdf>. Acesso em 26 dez 2013.

⁶² Cf. Planilha da SEA 'Estimativa de distribuição de ICMS Ecológico em 2011'. Disponível em: <http://download.rj.gov.br/documentos/10112/408949/DLFE-34536.pdf/estimativa_dist_2011_v3.pdf>. Acesso em 26 dez 2013.

⁶³ Cf. Planilha da SEA 'Estimativa de distribuição de ICMS Ecológico em 2012'. Disponível em: <http://download.rj.gov.br/documentos/10112/721476/DLFE-44535.pdf/estimativa_2012.pdf>. Acesso em 26 dez 2013.

⁶⁴ Cf. Planilha da SEA 'Estimativa de distribuição de ICMS Ecológico em 2013'. Disponível em: <<http://download.rj.gov.br/documentos/10112/1403784/DLFE-57614.pdf/ICMSVerde2013Estimativa.pdf>>. Acesso em 26 dez 2013.

Analisando a Tabela 2 acima é possível concluir que houve um aumento significativo de municípios que aderiram ao programa. Se em 2009 haviam 14 municípios não listados (e em 2010 este número aumentou para 15), em 2013 todos os 92 municípios do Estado do Rio de Janeiro estão regularmente inscritos no programa, recebendo, desta forma, os repasses de acordo com seus percentuais no IFCA.

A despeito deste fato, é importante ressaltar que 04 municípios demoraram bastante tempo para formalizarem suas adesões ao ICMS Ecológico fluminense: Itaocara e Paraíba do Sul 04 anos; e Três Rios e Varre-Sai: 03 anos.

Não obstante ser impossível identificar neste momento o porquê deste lapso temporal na adesão ao ICMS Ecológico fluminense por estes municípios, houve uma sucessiva série de edições de atos legislativos, por parte do Estado, prorrogando as obrigações impostas aos municípios para adesão ao programa.

É curioso notar que das obrigações impostas pela Lei do ICMS Ecológico para a criação do Sistema Municipal do Meio Ambiente apenas a Guarda Municipal Ambiental e, talvez, o Órgão Administrativo executor da política pública ambiental, necessitam da realização de concursos públicos que, por natureza, são bastante demorados.

Desta forma, seria razoável considerar que uma lei criada no final do ano de 2007 e que previsse a obrigatoriedade de contratação de servidores públicos, fosse criteriosa o suficiente para prever um prazo estendido para cumprimento desta obrigação.

Todavia, não é o que se verifica no caso da Lei do ICMS Ecológico. Não só a lei foi silente quanto a um prazo de adequação por parte dos municípios neste quesito, como o Poder Executivo Estadual prorrogou por 10 vezes sucessivas o prazo para implantação da Guarda Municipal Ambiental. De acordo com o Decreto nº 44.252 de 17 de junho de 2013, o prazo foi prorrogado para o dia 28 de março de 2014.

Assim, entendemos que a demora na adesão por parte destes municípios bem como a exclusão eventual de alguns municípios durante o período analisado, de acordo com a Tabela 2, se deu por outros motivos que não pela falta de criação de Guardas Municipais Ambientais.⁶⁵

Por fim, escolhemos o município de Casimiro de Abreu para demonstrar que, ao menos em tese, o ICMS Ecológico fluminense está trazendo benefícios para o meio ambiente. Vejamos na tabela abaixo:

⁶⁵ Infelizmente não foi possível identificar, através dos documentos disponibilizados pela SEA em seu *site*, qualquer ato normativo que tenha excluído ou incluído os municípios no programa em questão.

Tabela 3: Repasses do ICMS Ecológico fluminense relacionados a Casimiro de Abreu

Casimiro de Abreu	Valor Final (R\$)	Unidades de Conservação (R\$)	UC's Municipais (R\$)	Coleta e Tratamento de Esgoto (R\$)	Mananciais de Água (R\$)	Destino de Lixo (R\$)	Remediação de Lixões (R\$)
2009 ⁶⁶	554.195,00	357.929,00	0,00	0,00	196.266,00	0,00	0,00
2010 ⁶⁷	1.937.029,86	1.051.017,19	0,00	0,00	324.594,26	561.418,41	0,00
2011 ⁶⁸	2.352.605,00	1.264.309,00	4.714,00	71.391,00	432.656,00	579.534,00	0,00
2012 ⁶⁹	3.586.258,00	1.913.167,00	6.068,00	94.004,00	669.578,00	903.441,00	0,00
2013 ⁷⁰	3.053.321,00	1.854.640,00	5.035,00	78.236,00	689.603,00	425.807,00	0,00

Analisando o índice ‘Valor Final’ da Tabela 3 pode ser inferido, inicialmente, que Casimiro de Abreu tem ampliado a proteção do meio ambiente uma vez que os repasses oriundos do ICMS Ecológico fluminense vem aumentando significativamente para o município desde 2009.

Contudo, numa análise mais detida, tal conclusão pode não ser verdadeira em sua totalidade. O primeiro motivo para tanto está no aumento significativo dos percentuais e da arrecadação do Estado, impactando, positivamente, nos repasses do ICMS Ecológico, conforme informado na Tabela 1. Assim, de 2009 para 2010, a porcentagem dos repasses subiu de 1% para 1,8% (aumento de 80%) e os repasses financeiros deram um salto de R\$37mi para R\$87mi (aumento de aproximadamente 135%).

Em 2011 novamente o fenômeno se repetiu. O percentual saiu de 1,8% para 2,5% (acréscimo de aproximadamente 38%) e a arrecadação do Estado cresceu de tal maneira que os repasses do ICMS Ecológico subiram de R\$83mi para R\$111mi (acréscimo de aproximadamente 33%).

⁶⁶ Cf. Planilha da SEA ‘Distribuição ICMS Ecológico em 2009’. Disponível em: <http://download.rj.gov.br/documentos/10112/345501/DLFE-43628.pdf/rep_total_2009.pdf>. Acesso em 26 dez 2013.

⁶⁷ Cf. Planilha da SEA ‘Distribuição ICMS Ecológico em 2010’. Disponível em: <http://download.rj.gov.br/documentos/10112/345501/DLFE-43629.pdf/rep_total_2010.pdf>. Acesso em 26 dez 2013.

⁶⁸ Cf. Planilha da SEA ‘Estimativa de distribuição de ICMS Ecológico em 2011’. Disponível em: <http://download.rj.gov.br/documentos/10112/408949/DLFE-34536.pdf/estimativa_dist_2011_v3.pdf>. Acesso em 26 dez 2013.

⁶⁹ Cf. Planilha da SEA ‘Estimativa de distribuição de ICMS Ecológico em 2012’. Disponível em: <http://download.rj.gov.br/documentos/10112/721476/DLFE-44535.pdf/estimativa_2012.pdf>. Acesso em 26 dez 2013.

⁷⁰ Cf. Planilha da SEA ‘Estimativa de distribuição de ICMS Ecológico em 2013’. Disponível em: <<http://download.rj.gov.br/documentos/10112/1403784/DLFE-57614.pdf/ICMSVerde2013Estimativa.pdf>>. Acesso em 26 dez 2013.

Em 2012 também houve um aumento na arrecadação por parte do Estado sem que, no entanto, houvesse aumento no percentual do ICMS Ecológico. Os repasses do ICMS Ecológico pularam de R\$111mi para R\$172mi (acréscimo de aproximadamente 54%).

Deve ser destacado, com base na Tabela 3, que embora a parcela do ICMS Ecológico que cabe a Casimiro de Abreu tenha crescido até o ano de 2012, em 2013 sofreu um pequeno decréscimo de 15% (- R\$532.937,00) em comparação a 2012. Entendemos, no entanto, que o decréscimo se deu em função da manutenção do *status quo* ambiental do município e da entrada de todos os 92 municípios no programa. Assim, em que pese em 2013 ter havido um aumento de aproximadamente 3% no montante a ser distribuído pelo ICMS Ecológico, a entrada de novos municípios no programa fez com que a parcela a ser distribuída a Casimiro fosse ligeiramente menor do que em 2012.

A despeito disto, deve ser ressaltado que o ICMS Ecológico fluminense acabou por induzir o município de Casimiro de Abreu a adotar algumas medidas que de fato trazem algum benefício ao meio ambiente.

É possível evidenciar da Tabela 3 que o município em questão acabou por criar unidades de conservação municipais; iniciar o tratamento e coleta de esgoto; e dar alguma destinação ao lixo. Se em 2009 tais índices estavam zerados, em 2013 eles representaram aproximadamente 17% do montante total recebido por Casimiro de Abreu, ou seja, R\$509.078,00.

Ainda que os repasses sejam tímidos – e provavelmente o são em função da possível pequena abrangência dos serviços (no caso da coleta e tratamento de esgoto e da coleta e destinação de lixo) – tal fato já demonstra que o município vem adotando medidas que visem à, pelo menos, manutenção do *status quo* ambiental em virtude dos repasses financeiros a efetutados.

VI. Conclusão

O objetivo do trabalho era demonstrar que as relações entre meio ambiente e economia devem ser debatidas de forma séria e ampla, de modo que o tema, altamente sensível a humanidade, possa ser melhor compreendido.

Logo, a instituição do ICMS Ecológico, uma política pública incremental estatal, se mostra bastante oportuna para a questão ecológica e econômica. Em que pese não modificar o modo de produção, ou melhor, de incutir um modo de desenvolvimento sustentável na

mentalidade dos agentes de produção, já se mostra, ainda que timidamente, uma política pública com efeitos benéficos para o meio ambiente.

As características apontadas na história do ICMS revelam sua natureza puramente incremental. Não foi por outro motivo que se chegou, no início da década de 90, à instituição do critério de repartição ambiental do produto da arrecadação do ICMS no estado do Paraná.

Conforme procurou-se demonstrar, o ICMS Ecológico já está induzindo, de alguma maneira, os municípios a elaborarem estratégias de desenvolvimento que não sejam inteiramente excludentes para o meio ambiente.

Evidencia-se tal fato uma vez que, em 2013, 06 anos após a promulgação da lei que instituiu o ICMS Ecológico, todos os 92 municípios do Estado do Rio de Janeiro já estavam regularmente inscritos ao respectivo programa. Em 2009, este número era de aproximadamente 78 municípios.

Considerando o município de Casimiro de Abreu como exemplo, podemos afirmar que não só os repasses tiveram um aumento substantivo, como a Lei do ICMS Ecológico já instigou o município a efetuar investimentos em infraestrutura urbana que impactam positivamente no meio ambiente.

Sem embargo, procurou-se desmistificar a informação propagada pelo Governo do Estado do Rio de Janeiro de que o aumento dos repasses financeiros oriundos do ICMS Ecológico são decorrência de investimentos em questões ambientais por parte dos municípios, quando que, em verdade, o aumento também decorre pelo crescimento do percentual de transferência e pela expansão da arrecadação global do ICMS no Estado.

Por todo o exposto podemos concluir que o aumento de repasses financeiros efetuados através da Lei do ICMS Ecológico para Casimiro de Abreu se deu mais em virtude do incremento do percentual ou da arrecadação do que por medidas municipais relacionadas à conservação/preservação ambiental.

Contudo, tal assertiva não invalida a política pública uma vez que já se verifica, ainda que de forma incipiente, investimentos municipais em questões ambientais.

VII. Referências Bibliográficas

Livros, Artigos e Periódicos

- ALBALGI, Sarita. *Geopolítica da Biodiversidade*. Brasil: Ibama, 1998.
- AMARAL, Paulo Henrique do. *Direito Tributário Ambiental*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2007.
- ANTUNES, Paulo de Bessa. *Dano Ambiental: Uma abordagem conceitual*. 6 ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2005.
- _____. *Direito Ambiental*. 8 ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2006.
- ÁVILLA, Humberto. *Teoria dos Princípios*. 13. ed. São Paulo: Malheiros, 2012.
- COSTA, Frederico Lustosa da, CASTANHAR, José Cezar. *Avaliação de programas públicos: desafios conceituais e metodológicos*. Revista de Administração Pública, v. 37, n.º 5. set.-out.. 2003.
- DEAN, Warren, *A ferro e fogo: a história e a devastação da Mata Atlântica Brasileira*. Trad. Cid Knipel Moreira, revisão técnica José Augusto Drummond. São Paulo: Cia. das Letras, 1996.
- DERANI, Cristiane. *Direito Ambiental Econômico*. 3. ed. São Paulo: Saraiva, 2008.
- DRAIBE, Sônia M., *Estado de Bem-Estar, Desenvolvimento Econômico e Cidadania: algumas lições da literatura contemporânea*. in HOCHMAN, Gilberto, ARRETCHE, Marta, e MARQUES, Eduardo (org.). *Políticas Públicas no Brasil*. 1. ed. (3 reimpressão), Rio de Janeiro: Fiocruz, 2012.
- GRAU, Eros Roberto. *A Ordem Econômica na Constituição de 1988 (interpretação e crítica)*. 13 ed. São Paulo: Malheiros, 2008.
- LINDBLOM, Charles E. Muddling Through 1: a ciência da decisão incremental. in HEIDEMANN, Francisco G.; e SALM, José Francisco (org.) *Políticas Públicas e Desenvolvimento - Bases Epistemológicas e modelos de análise*. Brasília: Ed. UNB, 2009.
- _____. Muddling Through 2: a ubiquidade da decisão incremental in HEIDEMANN, Francisco G.; e SALM, José Francisco (org.) *Políticas Públicas e Desenvolvimento - Bases Epistemológicas e modelos de análise*. Brasília: Ed. UNB, 2009.
- MCCORMICK; John; *Rumo ao Paraíso*. Trad. Marco Antonio Esteves da Rocha e Renato Aguiar. Rio de Janeiro: Relume Durnarã, 1992.
- NUNES, Cleucio dos Santos. *Direito Tributário e Meio Ambiente*. São Paulo: Dialética, 2005.
- OLIVEIRA, José Marcos Domingues de. *Direito tributário e meio ambiente: proporcionalidade, tipicidade aberta, afetação da receita*. Rio de Janeiro: Renovar, 1995.

ORLANDO, Breno Ladeira Kingma et al. *Direito Tributário Ambiental*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2006.

ROSSI, Peter H., LIPSEY, Mark W., FREEMAN, Howard E. *Evaluation: a systematic approach*. Thousand Oaks, CA: Sage Publications, 2004.

SALIBA, Ricardo Berzosa, *Fundamentos do Direito Tributário Ambiental*. São Paulo: Quartier Latin, 2005.

SECCHI, Leonardo. *Políticas Públicas: conceito, esquemas de análise e casos práticos*. 2 ed. São Paulo: Cengage Learning, 2013.

SEN, Amartya. *Desenvolvimento como Liberdade*. Trad. Laura Teixeira Motta; revisão técnica Ricardo Doninelli Mendes. São Paulo: Companhia das Letras, 2010.

SHOUBRI, Luís Eduardo. *Normas Tributárias Indutoras em Matéria Ambiental*. in TÔRRES, Heleno Taveira (Org.), *Direito Tributário Ambiental*. São Paulo: Malheiros, 2005.

TORRES, Ricardo Lobo. *Tratado de Direito Constitucional Financeiro e Tributário, volume IV – Os tributos na Constituição*. Rio de Janeiro: Renovar, 2007.

WEISS, Carol H. *EVALUATION*. 2nd ed. Upper Saddle River, NJ: Prentice Hall, 1998.

WILLIAMS, Michael, *Deforesting the Earth: from prehistory to global crisis: an abridgment*. 1. ed. Chicago: The University of Chicago Press, 2006.

Legislação

BRASIL, Constituição (1946). Constituição dos Estados Unidos do Brasil. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao46.htm>

_____. Emenda Constitucional nº 18 de 1º de dezembro de 1965.

Reforma o sistema tributário. Disponível em:

<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Emendas/Emc_anterior1988/emc18-65.htm>

BRASIL, Constituição (1967). Constituição da República Federativa do Brasil. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao67.htm#art189>

_____. Emenda Constitucional nº 01 de 24 de janeiro de 1967. Edita o

novo texto da Constituição Federal. Disponível em:

<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Emendas/Emc_anterior1988/emc01-69.htm>

BRASIL, Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm>

RIO DE JANEIRO (Estado). Lei n.º 5.100 de 04 outubro de 2007. Altera a Lei n.º 2.664 de 27 de dezembro de 1996, que trata da repartição aos municípios da parcela de 35% (vinte e cinco por cento) do produto da arrecadação do ICMS, incluindo o critério de conservação ambiental, e dá outras providências. Diário Oficial do Estado do Rio de Janeiro, RJ, 05 out. 2007.

RIO DE JANEIRO(Estado). Decreto n.º 41.101 de 27 de dezembro de 2007. Estabelece definições técnicas para alocação do percentual a ser distribuído. Diário Oficial do Estado do Rio de Janeiro, RJ, 28 dez. 2007.

_____. Decreto n.º 41.228 de 17 de março de 2008. Dá nova redação e revoga dispositivos do Decreto n.º 41.101 de 27 de dezembro de 2007 e determina outras providências. Diário Oficial do Estado do Rio de Janeiro, RJ, 18 mar. 2008. p. 2.

_____. Decreto n.º 41.287 de 06 de maio de 2008. Amplia o prazo para constituição do Sistema Municipal de Meio Ambiente; Diário Oficial do Estado do Rio de Janeiro, RJ, 18 mar. 2008. p. 2

_____. Decreto n.º 41.844 de 04 de maio de 2009, que estabelece definições técnicas para alocação do percentual a ser distribuído em função do ICMS Ecológico; Diário Oficial do Estado do Rio de Janeiro, RJ, 05 mai. 2009. p. 1

_____. Decreto n.º 41.870 de 15 de maio de 2009. Dá nova redação ao caput do art. 7º do Decreto n.º 41.844 de 04 de maio de 2009, que estabelece definições técnicas para alocação do percentual a ser distribuído em função do ICMS Ecológico. Diário Oficial do Estado do Rio de Janeiro, RJ, 18 mai. 2009. p. 1.

_____. Decreto n.º 41.903 de 03 de junho de 2009. Concede prazo para os municípios promoverem a implantação da Guarda Municipal Ambiental para fins de repartição dos recursos do ICMS Ecológico e dá outras providências. Diário Oficial do Estado do Rio de Janeiro, RJ, 04 jun. 2009. p. 1.

_____. Decreto n.º 42.773 de 29 de dezembro de 2010. Concede prazo para os municípios promoverem a implantação da Guarda Municipal Ambiental para fins de repartição dos recursos do ICMS Ecológico e dá outras providências. Diário Oficial do Estado do Rio de Janeiro, RJ, 30 dez. 2010. p. 2.

_____. Decreto n.º 43.025 de 13 de junho de 2011. Concede prazo para os municípios promoverem a implantação da Guarda Municipal Ambiental para fins de repartição dos recursos do ICMS Ecológico. Diário Oficial do Estado do Rio de Janeiro, RJ, 14 jun. 2011. p. 1.

_____. Decreto n.º 43.284 de 10 de novembro de 2011. Estabelece os requisitos para atendimento do art. 3º, inciso IV, da Lei n.º 5.100/2007, que inclui a Guarda Municipal Ambiental como um dos requisitos básicos do Sistema Municipal de Meio Ambiente para efeito de repartição do ICMS Ecológico e altera o Anexo III do Decreto n.º 41.884/2009, que dispõe sobre o cálculo dos índices relativos à gestão dos resíduos sólidos. Diário Oficial do Estado do Rio de Janeiro, RJ, 11 nov. 2013. p. 1.

_____. Decreto n.º 43.700 de 31 de julho de 2012, que concede prazo para os municípios promoverem a implantação da Guarda Municipal Ambiental para fins de repartição dos recursos do ICMS Ecológico e dá outras providências. Diário Oficial do Estado do Rio de Janeiro, RJ, 01 ago. 2012. p. 2.

_____. Decreto n.º 44.452 de 17 de junho de 2013. Concede prazo para os municípios promoverem a implantação da Guarda Municipal Ambiental para fins de repartição dos recursos do ICMS Ecológico e dá outras providências. Diário Oficial do Estado do Rio de Janeiro, RJ, 18 jun. 2013. p. 6.

Sites

Secretaria de Estado do Ambiente

<http://www.rj.gov.br/web/sea/exibeconteudo?article-id=164974>

Conselho Nacional de Política Fazendária

<http://www1.fazenda.gov.br/confaz/boletim/>