

# A elaboração e formulação do ICMS Verde no Rio de Janeiro

Ana Paula Vasconcellos da Silva\*

## **Resumo**

*Este trabalho analisa a elaboração e formulação da política pública ICMS Verde no Estado do Rio de Janeiro. Inicialmente, faz-se uma discussão mais conceitual sobre o ciclo de políticas públicas e suas etapas, analisando, posteriormente, de que forma esta modalidade de partilha ambiental do imposto materializa a Política Estadual de Ambiente. Identifica, ainda, aspectos relevantes para a elaboração e formulação do ICMS Verde no Estado do Rio de Janeiro, concluindo com uma análise sobre o desenho indutivo desta política pública.*

**Palavras-chave:** Políticas públicas; ICMS Verde; formulação de políticas públicas; desenvolvimento sustentável; política ambiental.

## **Abstract**

*This paper will examine the development and formulation of the “ICMS Verde” public policy in the state of Rio de Janeiro. Initially, there was a more conceptual discussion of the public policy cycle and its stages. After that, it was analyzed how this type of green taxation materializes the State Environmental Policy. It also identifies important aspects to the preparation and formulation of the “ICMS Verde” in the state of Rio de Janeiro, concluding with an analysis of the inductive design of this public policy.*

**Keywords:** **Public Policies;** ICMS Verde; formulation of public policies; sustainable development; environmental policy.

## **Introdução**

O presente artigo trata da elaboração e formulação da política pública que instituiu mecanismos ambientais de partilha do Imposto sobre Operações relativas à Circulação de Mercadorias e sobre Prestações de Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação (ou, como tais mecanismos são mais comumente chamados, do ICMS Verde<sup>1</sup>), e de que modo tais mecanismos podem se prestar ao cumprimento da Política Estadual do Ambiente.

---

\* Mestre em Direito da Cidade pela UERJ, doutoranda em Políticas Públicas pela UFRJ. E-mail: anapaulavas@yahoo.com.br Vinculada ao Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas, Estratégias e Desenvolvimento do Instituto de Economia da UFRJ.

<sup>1</sup> Apesar das diferentes nomenclaturas observadas ao longo do estudo (por exemplo: ICMS Ecológico, ICMS Socioambiental), este artigo optará por denominar todas as formas de partilha ambiental do tributo da mesma maneira: ICMS Verde. A opção por utilizar esta nomenclatura se dá por esta não delimitar os critérios de repasse apenas no aspecto ambiental, uma vez que, como se observará adiante, outros valores além da proteção ao ambiente são considerados pelos Estados em suas normas regulamentadoras.

Para tanto, o texto está dividido em cinco seções, além desta Introdução. Na primeira parte, há um debate mais conceitual sobre política pública, destacando-se a dificuldade em definir suas etapas de forma racional, com ênfase nas etapas de elaboração e formulação. Na segunda parte, discute-se o mecanismo de funcionamento dos critérios ambientais para a partilha do ICMS entre estados e municípios. A comparação entre as diversas fórmulas já legisladas permite identificar o que é considerado relevante nas agendas públicas de proteção ao ambiente, apontando para uma diversidade de soluções típica de países federados.

Na terceira seção, discute-se de que modo o ICMS Verde pode ser considerado um instrumento da Política Estadual de Ambiente, ressaltando-se a peculiaridade de que, no Estado do Rio de Janeiro, não se criou uma política abrangente, normatizada em uma única lei geral, nem mesmo um Código Estadual do Ambiente, que poderia realizar esta função, à semelhança do que fez a União e diversos municípios fluminenses. Na quarta e última parte, discutem-se aspectos da elaboração e formulação do ICMS Verde, com base em pesquisa realizada na Assembleia Legislativa. Por fim, fazem-se breves apontamentos à guisa de conclusão, reiterando-se a importância dos mecanismos de indução e cooperação para se materializar a Política Estadual de Ambiente.

## 1 - A elaboração e a formulação de políticas públicas: um debate conceitual

Para a análise das etapas da elaboração e formulação das políticas públicas, é necessário inicialmente delimitar o que é política pública e como pode ser conceitualmente compreendido como ciclo de políticas públicas.

Existem muitas definições para “política pública”. Hill, por exemplo, destaca a dificuldade de se definir o que ele chama de “processo da política pública”, e afirma ainda que são muitas as dificuldades em se acumularem boas evidências e de se evitarem análises enviesadas.<sup>2</sup> Saravia, por outro lado, fala em “fluxo de decisões públicas”, destacando que se trata de decisões condicionadas pelo próprio fluxo e pelos demais atores sociais envolvidos direta ou indiretamente na questão afetada.<sup>3</sup> Girard defende que se trata de um “sistema explícito e coerente de fins últimos, objetivos e meios práticos” (Girard, 1972:130).

Seja como fluxo, sistema ou processo, está claro que não se trata de um jogo com etapas bem definidas, em que início, meio e fim não são facilmente definíveis. Aliás, os dois primeiros autores nos alertam para a impossibilidade de se observar uma orientação racional no estudo das políticas públicas (Hill, 2005:145; Saravia, 2006:30), apontando para as dificuldades decorrentes do modelo de divisão em “etapas” ou “fase”. Contudo, para fins de melhor compreensão do tema – e até pelo caráter muitas vezes normativo dos estudos realizados nesta área –, ainda é muito comum que se analisem as políticas públicas através de um ciclo, dividido em etapas que se realizam sucessivamente, e cuja última fase oferece subsídios para que o processo se reinicie, reformulado e reajustado pelo *feedback* advindo da avaliação.

Assim, apenas para fins didáticos, serão utilizadas as seguintes etapas que compõem o ciclo (conforme definido por Saravia): (i) formação de agenda; (ii) elaboração da política;

<sup>2</sup> *The position taken in this book is to support the positivist ‘project’ inasmuch as it involves the systematic search for truth, in a context in which there are great difficulties about either accumulating good evidence or avoiding biases. But there must be a concern to recognise the significance of discourse (see further discussion in Chapter 5, pp. 84–6) and to allow for the possibility of alternative interpretations of evidence (Hill, 2005:18).*

<sup>3</sup> Com uma perspectiva mais operacional poderíamos dizer que ela é um sistema de decisões públicas que visa ações ou omissões, preventivas ou corretivas, destinadas a manter ou modificar a realidade de um ou vários setores da vida social, através da definição de objetivos e estratégias de atuação e da alocação dos recursos necessários para atingir os objetivos estabelecidos (Saravia, 2006:29-30).

(iii) formulação da política; (iv) implementação; (v) execução; (vi) acompanhamento; e (vii) avaliação. Este trabalho se centrará nas etapas de elaboração e da formulação da política – embora seja difícil delimitá-las precisamente.

Como se observou acima, a indefinição entre as fases do ciclo da política pública é admitida por diversos autores da área. Tal noção é particularmente importante para a análise da etapa de elaboração e formulação das políticas públicas, pois, como bem alerta Hill, a distinção entre formação de agenda e formulação é particularmente difícil de se realizar, uma vez que raramente se observa, no mundo atual, um tema inteiramente novo aparecendo na agenda. Além do mais, geralmente ocorre um processo de interação muito forte e complexa entre as etapas iniciais do processo e aquelas imediatamente seguintes, tornando ainda mais complexa a separação destas fases (Hill, 2005:146).

Kingdom alerta que, de uma forma geral, os formuladores de políticas públicas não possuem compreensão geral sobre as forças que movem os processos de formulação das políticas públicas. Contudo, seria possível identificar quatro elementos da formulação das políticas públicas: (i) estabelecimento de agenda; (ii) especificação de alternativas; (iii) escolha final entre as alternativas; e (iv) implementação da decisão (Kingdom, 2006). Há de se observar que este autor não diferencia a etapa da formação de agenda da etapa da formulação, conforme já foi mencionado acima.

Apesar do arranjo proposto por Kingdom, para fins deste artigo, a definição conceitual das fases de elaboração e formulação utilizada será aquela defendida por Saravia, que assim as conceitua:

Elaboração: consiste na identificação e delimitação de um problema atual ou potencial da sociedade, com a determinação das possíveis alternativas para sua solução ou satisfação, a avaliação dos custos e efeitos de cada uma delas e o estabelecimento de prioridades;

Formulação: inclui a seleção e especificação da alternativa considerada mais conveniente, seguida de uma declaração que explicita a decisão adotada definindo seus objetivos e seu marco jurídico, administrativo e financeiro. Segundo o autor, neste momento prevalecem os critérios próprios da atividade política do Estado: consideração dos tempos eleitorais, compromissos com a base eleitoral específica, com princípios programáticos ou partidários, etc. Em administrações formalistas – como é o caso do Brasil – faz-se necessário que a decisão política seja formalizada através de uma norma jurídica. (Saravia, 2006:33-34)

Ainda segundo o autor, na etapa de elaboração prevalece a visão técnica e na etapa de formulação teriam prioridade os critérios políticos e jurídicos. Esta visão foi utilizada justamente porque a análise a ser empreendida centrar-se-á na determinação de possíveis alternativas para a solução de um problema, e de que modo a solução especificada se materializou em regulamento jurídico que deu início à política pública analisada. Antes de se realizar tal análise, porém, é importante explicar o que é o ICMS Verde e de que modo foi implantado no Brasil, da forma como será exposto na próxima sessão.

## **2 - O repasse do ICMS aos municípios por critérios ambientais: liberdade constitucional dos Estados para criar critérios próprios**

A Constituição Federal de 1988 criou uma dinâmica de partilha de tributos em que, em alguns casos, o ente que arrecada repassa parte do montante para os demais componentes da Federação. Um dos casos desta dinâmica é o de arrecadação e repasse do Imposto sobre Operações relativas à Circulação de Mercadorias e sobre Prestações de Serviços de Trans-

porte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação – ICMS. Segundo o art. 158, IV da Constituição, pertencem aos municípios 25% do produto da arrecadação do ICMS pelos estados. De acordo com o parágrafo único deste mesmo dispositivo legal, esta parcela será creditada de acordo com os seguintes critérios: (i) três quartos, no mínimo, na proporção do valor adicionado nas operações relativas à circulação de mercadorias e nas prestações de serviços, realizadas em seus territórios; e (ii) até um quarto, de acordo com o que dispuser lei estadual – o que representa um dezesseis avos, ou 6,25%, do total arrecadado.

Após a promulgação da Carta Magna, cada entidade estadual dispôs da parte que lhe cabia à sua maneira, dando vazão à criatividade dos governos subnacionais. Assim, o Estado do Paraná foi o primeiro, em 1991, a regulamentar a distribuição de percentuais do ICMS a partir de critérios ambientais. A fórmula da distribuição do  $\frac{1}{4}$  dos 25% de ICMS com referência a finalidades ambientais, porém, logo se espalhou pelo Brasil. O ICMS Verde foi em seguida adotado por São Paulo (1993), Mato Grosso do Sul (1994, embora só regulamentado em 2000), Minas Gerais (1995), Rondônia (1996), Amapá (1996), Rio Grande do Sul (1997) Mato Grosso (2000), Pernambuco (2000, regulamentado em 2002), Tocantins (2002), Acre (2004), Ceará (2007, regulamentado em 2008), Goiás (2007), Rio de Janeiro (2007, embora só tenha sido regulamentado em 2009), Piauí (2008), Paraíba (2011) e Pará (2012). Segundo o sítio eletrônico *ICMS Ecológico*,<sup>4</sup> outros sete estados estão atualmente debatendo o ICMS Verde: Alagoas, Amazonas, Bahia, Espírito Santo, Santa Catarina, Sergipe, Piauí e Rio Grande do Norte.

Uma primeira observação que deve ser feita é a de que não se trata de uma nova modalidade de tributo,<sup>5</sup> nem uma inovação quanto ao seu aspecto tributário – pois a base de cálculo, o fato gerador e as alíquotas incidentes sobre o tributo permanecem as mesmas (Pires, 2008; Domingues, 2007). Portanto, não ocorre, no ICMS Verde, nenhuma modificação em relação ao modo de cobrança do tributo tradicional, assim como não há mudanças substanciais nos aspectos caracterizadores de sua natureza jurídica. Trata-se de um tributo ambiental em sentido amplo, pois tributos ambientais em sentido estrito seriam um tributo novo, cobrado em razão do uso do meio ambiente pelos agentes econômicos, em que a finalidade da cobrança se torna fundamento de validade do tributo – o que não ocorre no caso. A inovação se deu na faceta financeira do imposto, ou seja, no seu potencial de financiamento das atividades do município, que passou a se voltar para políticas públicas ambientais. Assim, o ICMS repassado por critérios ambientais não implica o aumento da carga tributária incidente sobre os contribuintes.

Outro aspecto relevante é a liberdade legislativa dada pela Constituição Federal aos estados, permitindo o que foi apontado por Ribstein e Kobayashi (2006:4-6), que cada ente possa ser um laboratório experimental de leis, impostos e serviços. Dessa forma, cada estado pode contemplar aquilo que for mais relevante para a sua agenda ambiental, podendo evidenciar aspectos que considere mais relevantes.

Portanto, os estados tiveram liberdade constitucional para desenhar critérios próprios para o repasse do 6,25% para os seus municípios. Tão importante quanto a lógica ambiental para o repasse – que torna o ICMS Verde um instrumento da Política Estadual de Ambiente – é a compreensão de quais itens da agenda ambiental foram considerados relevantes o bas-

4 [http://www.itni.com.br/icms/index.php?option=com\\_content&view=article&id=53&Itemid=60](http://www.itni.com.br/icms/index.php?option=com_content&view=article&id=53&Itemid=60). Acesso em 13/07/2014.

5 "Embora assim denominado, o ICMS Ecológico não configura instituto jurídico-tributário, mas de Direito Financeiro, na medida em que atina com a distribuição de recursos públicos. Como dissemos, complementa o sistema tributário de financiamento intrafederativo, estruturado em competências tributárias, mas não se confunde com ele. Também não se classifica como imposto ambiental, pois seu fato gerador, nem sequer a sua alíquota, não tem conexão com fatos ambientais" (Domingues, 2007:36-37).

tante para se tornarem critérios pontuáveis pela legislação – e como estes itens foram incluídos na elaboração e formulação da política. Estes dois aspectos serão melhor desenvolvidos na sessão seguinte.

### 3 - O ICMS Verde como instrumento da Política Estadual de Ambiente

A Política Nacional de Meio Ambiente foi legislada, primordialmente, pela Lei federal 6938/81,<sup>6</sup> que atribuiu competências para cada ente federado no Sistema Nacional de Meio Ambiente. A Política traz ainda princípios, definições e objetivos, criando parâmetros para uma interpretação única de temas afetos à área ambiental, assim como para a atuação coordenada e conjunta da União, estados e municípios.

O Estado do Rio de Janeiro não criou uma política abrangente, normatizada em uma única lei geral (nem mesmo um Código Estadual do Ambiente, que poderia realizar esta função), à semelhança do que fez a União e diversos municípios fluminenses. O que existe é: (i) um conjunto de disposições constantes na Constituição Estadual (Capítulo VIII – artigos 261 a 282); (ii) legislações setoriais específicas de algumas agendas ambientais, como as leis estaduais 3239/99 (Política Estadual de Recursos Hídricos), 3325/99 (Política Estadual de Educação Ambiental) e 4191/03 (Política Estadual de Resíduos Sólidos); (iii) normas que criam sistemas de fiscalização e controle, como o decreto estadual 42.159/09 (institui o Sistema Estadual de Licenciamento Ambiental); e (iv) regras que atribuem competências para órgãos com atuação na área ambiental, como as leis estaduais 5101/07 (criação do Instituto Estadual do Ambiente – INEA, regulamentada pelo decreto estadual 41.628/2009), 3443/00 (criação dos Conselhos Gestores das Unidades de Conservação estaduais) 5639/10 (regulamentação das Agências de Água, participantes do Sistema Estadual de Recursos Hídricos) e o decreto estadual 40.744/07 (organização, competência e funcionamento do Conselho Estadual de Meio Ambiente – CONEMA). Ou seja, se existe uma Política Estadual de Ambiente, ela precisa ser compreendida como a conjugação de diversas normas esparsas, com preocupações por vezes bastante setoriais e, em alguns casos, com lógicas normativas bastante distintas.

Ainda assim, é possível identificar princípios gerais para a atuação dos diversos atores envolvidos na defesa à natureza na esfera estadual. Destacam-se, como parte dessas regras gerais presentes na Constituição Estadual (que traz as normas de aplicação mais geral para o estado), algumas diretrizes de atuação do Poder Público (constantes nos incisos do art. 261, §1º):

II - proteger e restaurar a diversidade e a integridade do patrimônio genético, biológico, ecológico, paisagístico, histórico e arquitetônico;

III - implantar sistema de unidades de conservação, representativo dos ecossistemas originais do espaço territorial do Estado, vedada qualquer utilização ou atividade que comprometa seus atributos essenciais;

IV - proteger e preservar a flora e a fauna, as espécies ameaçadas de extinção, as vulneráveis e raras, vedadas as práticas que submetam os animais à crueldade, por ação direta do homem sobre os mesmos;

V - estimular e promover o reflorestamento ecológico em áreas degradadas, objetivando especialmente a proteção de encostas e dos recursos hídricos, a consecução de índices mínimos de cobertura vegetal, o reflorestamento econômico em áreas ecologicamente adequadas visando a suprir a demanda de matéria-prima de origem florestal e a preservação das florestas nativas;

<sup>6</sup> Destaque-se que, como se trata de uma Política Nacional de Meio Ambiente, a despeito de a lei 6938/81 ser uma norma federal, ela tem aplicação nacional, e não apenas para o governo federal.

VII - promover, respeitada a competência da União, o gerenciamento integrado dos recursos hídricos, na forma da lei;

XVIII - estabelecer política tributária visando à efetivação do princípio poluidor-pagador e o estímulo ao desenvolvimento e implantação de tecnologias de controle e recuperação ambiental mais aperfeiçoadas, vedada a concessão de financiamentos governamentais e incentivos fiscais às atividades que desrespeitem padrões e normas de proteção ao meio ambiente; e

XXI - implementar política setorial visando a coleta seletiva, transporte, tratamento e disposição final de resíduos urbanos, hospitalares e industriais, com ênfase nos processos que envolvam sua reciclagem.

Tendo-se em mente as diretrizes destacadas acima, é possível identificar o ICMS Verde como um instrumento dessas regras gerais de atuação do Poder Público estadual na defesa da natureza. Tal ligação pode ser feita ao se analisarem os três macrocritérios de pontuação dos municípios constantes na legislação do ICMS Verde (nos incisos do art. 2º, §2º, da Lei 5100/07), a saber:

I – área e efetiva implantação das unidades de conservação das Reservas Particulares do Patrimônio Natural – RPPN, conforme definidas no SNUC, e Áreas de Preservação Permanente – APP, 45% (quarenta e cinco por cento), sendo que desse percentual 20% (vinte por cento) serão computados para áreas criadas pelos municípios;

II – índice de qualidade ambiental dos recursos hídricos, 30% (trinta por cento);

III – coleta e disposição adequada dos resíduos sólidos, 25% (vinte e cinco por cento).

Portanto, observa-se que os critérios de divisão dos recursos do ICMS Verde materializam algumas das diretrizes de atuação do poder público constantes na Constituição estadual. A pontuação à área e efetiva implantação das unidades de conservação se prestam aos incisos II, III e IV do art. 261, §1º da Constituição estadual; já o índice de qualidade ambiental dos recursos hídricos refere-se aos incisos V e VII; por fim, o critério da coleta e disposição adequada dos resíduos sólidos conecta-se com o inciso XXI da Carta estadual. E a própria existência do ICMS Verde já é a materialização do inciso XVIII, mas pela outra face da moeda do princípio do poluidor-pagador, que é o princípio do “provedor-recebedor”.<sup>7</sup>

Dessa forma, o ICMS Verde pode ser considerado uma política que materializa algumas das premissas presentes no capítulo de defesa ao ambiente da Constituição estadual, que oferece diretrizes gerais para a proteção à natureza no Estado do Rio de Janeiro. Neste caso, a análise de algumas questões presentes na elaboração e formulação desta forma de partilha do imposto estadual pode nos ajudar a compreender alguns dos aspectos considerados pelos gestores estaduais ao construir os mecanismos para a área ambiental. É o que será melhor discutido no próximo tópico.

#### **4 - A elaboração e formulação do ICMS Verde no Estado do Rio de Janeiro**

Conforme se discutiu na primeira parte do trabalho, serão analisados alguns fatores incidentes na elaboração e formulação da política de repasse de parte do ICMS aos municípios

<sup>7</sup> Segundo Young, Queiroz e Bakker, este princípio é um dos fundamentos dos Sistemas de Pagamento por Serviços Ambientais (PSAs), cujo propósito pode ser assim definido: “o objetivo dos Sistemas de Pagamento por Serviços Ambientais (PSAs) é corrigir falhas de mercado através da incorporação das externalidades. Assim, quando bem dimensionados, os sistemas de PSAs fazem com que os responsáveis pelos danos ambientais internalizem essas externalidades negativas, criando incentivos positivos aos agentes que colaboram com a conservação através de pagamentos ou outras formas de remuneração pelas externalidades positivas criadas. Ou seja, o PSA é baseado na combinação dos princípios do ‘usuário-poluidor pagador’ e ‘provedor-recebedor’, onde o usuário paga e o conservacionista recebe (Pagiola et al., 2005). Isso induz a ações de conservação que ultrapassam os requisitos meramente legais, e garantindo um fluxo contínuo de recursos para a conservação que diminui a dependência em relação ao orçamento governamental” (Young, Queiroz e Bakker, 2012:5).

com base em critérios ambientais. Importante lembrar a dificuldade em observar etapas perfeitamente definidas, sendo bastante comum, neste caso, que as etapas de elaboração e formulação se confundam durante o processo.

Considerando a elaboração como a etapa de identificação e delimitação de um problema atual ou potencial da sociedade, com a determinação das possíveis alternativas para sua solução, e a formulação como a seleção e especificação da alternativa considerada mais conveniente, seguida de um marco jurídico, administrativo e financeiro, realizou-se uma análise da justificativa apresentada pelo Poder Executivo ao Legislativo quando da apresentação da lei que instituiu o ICMS Verde, como ferramentas de pesquisa para a elaboração e a formulação deste instrumento da Política Estadual de Ambiente.

É importante fazer uma ressalva sobre esta metodologia de pesquisa. Conforme já foi ressaltado na primeira parte deste artigo, uma política pública não é realizada apenas pelo Poder Público, mas também por diversos atores sociais que possuem interesse na questão afetada, uma vez que se trata de um fluxo de decisões. Contudo, como a regulamentação de tributos compete exclusivamente ao Poder Público, o grau de interferência de outros agentes sociais é relativamente baixo – o que de fato se observou na regulamentação do ICMS Verde, conforme se verá a seguir.

A lei de regulamentação do ICMS Verde (lei 5101/07) foi apresentada em maio de 2007 através da Mensagem 15/2007 do Poder Executivo ao Poder Legislativo, que trouxe no seu bojo o Projeto de Lei 384/2007. A justificativa apresentada pelo governador segue transcrita abaixo:<sup>8</sup>

*A iniciativa ora apresentada insere o Estado do Rio de Janeiro no rol de Estados que, hoje, buscam um modelo de gestão ambiental compartilhada com os municípios, estimulando ações ambientais no âmbito dessas municipalidades, refletindo em melhoria na qualidade de vida da população fluminense.*

*O denominado “ICMS verde” visa incentivar investimentos municipais em saneamento ambiental, bem como compensar as restrições de ocupação e uso nos territórios, em função da existência de unidades de conservação.*

Importante ressaltar, neste entendimento, o direito assegurado pelo art. 225 da Carta Magna, no sentido de que “todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado”.

“O direito à integridade do meio ambiente — típico direito de terceira geração — constitui prerrogativa jurídica de titularidade coletiva, refletindo, dentro do processo de afirmação dos direitos humanos, a expressão significativa de um poder atribuído, não ao indivíduo identificado em sua singularidade, mas, num sentido verdadeiramente mais abrangente, à própria coletividade social”, como bem salientou o Ministro Celso de Mello, ao julgar o Mandado de Segurança nº 22.164/95.

Destaque-se, por oportuno, que o “ICMS verde”, em verdade, não constitui uma espécie própria de tributo, mas tão somente um critério de preservação ambiental a ser observado na distribuição dos 25% (vinte e cinco por cento) do resultado da arrecadação de ICMS, destinados aos municípios.

*Além disso, a proposta é fruto de uma série de estudos técnicos conjugados entre diversos órgãos estaduais, a fim de estabelecer critérios seguros para a sua implementação – de forma gradativa, sucessivamente nos anos de 2009, 2010 e 2011 –, sempre pautado nas necessidades específicas do nosso Estado.*

A medida revela-se, portanto, absolutamente adequada a um Estado como o Rio de Janeiro, amplamente dotado de recursos naturais, mas não raramente ameaçados pela ação humana. (grifos nossos)

Portanto, da justificativa apresentada pelo Poder Executivo, ressaltam-se quatro pontos principais: (i) A comparação com outros Estados, e a necessidade de o Rio de Janeiro não ficar de fora de uma tendência nacional que, conforme já se descreveu neste trabalho, vinha se desenhando desde 1991 (o Rio de Janeiro foi o 14º estado a criar a lei, embora só a tenha regulamentado via decreto a partir de 2009); (ii) A ideia de que o ICMS Verde poderia, ao mesmo tempo, tanto incentivar os municípios em direção das diretrizes da agenda ambiental

<sup>8</sup> Justificativa constante no Projeto de Lei 384/2007, posteriormente convertido na Lei 5101/07. Retirado de [www.alerj.rj.gov.br](http://www.alerj.rj.gov.br). Acesso em 30/07/2014.

estadual, como indenizá-los pelas áreas gravadas como unidades de conservação, que, em tese, não estão aptas para a atividade econômica tradicional e, por isso, geram menor arrecadação de ICMS (e menos repasses dos 16,75% do ICMS tradicional); e (iii) a preocupação com os investimentos municipais em saneamento ambiental; e (iv) o desenvolvimento da política com base em estudos técnicos, elaborados para atender a necessidades específicas do estado.

Interessante observar a especificação de alternativa considerada na elaboração desta política. A ausência de mecanismos de hierarquia do governo estadual sobre os municípios faz com que a adesão das entidades locais seja conquistada por meio de estratégias de indução e cooperação (Neves, 2012). E, em se tratando de mecanismos de incentivo, a determinação de critérios de repasse de recursos é uma ferramenta poderosa para a indução de comportamentos dos atores envolvidos.

Outro aspecto relevante é a predominância do Poder Público na formulação da política. Em razão de o decreto regulamentador ser uma peça legislativa mais técnica, com poucas possibilidades de modificar as decisões já tomadas quando da sanção da lei 5100, não faria sentido uma participação maior de outros atores além dos técnicos do poder público especializados na matéria. Importante observar que este mesmo aspecto foi levantado na justificativa apresentada pelo governador no envio do Projeto de Lei 384/2007 para a Casa Legislativa, corroborando a hipótese de que, na formulação desta política, o ator fundamental (senão o único envolvido) foi o poder público estadual.

Ainda, importante destacar a complexidade da construção dos critérios de repasse, especialmente no tocante ao critério de qualidade dos recursos hídricos. O art. 2º, §2º, II, Lei 5100/07 menciona que um dos critérios de pontuação dos municípios seria um índice de qualidade ambiental dos recursos hídricos. A maneira mais simplista de abordar a questão seria elaborar um índice de qualidade dos rios, o que significaria medir a qualidade das águas de um corpo hídrico à jusante e à montante dos municípios. Contudo, a dificuldade em gerar rapidamente estes dados levou a que a parte de recursos hídricos seria melhor especificada através dos critérios de área de drenagem de bacia hidrográfica (superfície do município ocupada por corpos hídricos componentes da bacia hidrográfica); de proteção dos mananciais de abastecimento; e de tratamento de esgoto (art. 2º, VI, VII, VIII e IX, do decreto 41.844/09). Dessa forma, a dificuldade inicial de se formular um índice de qualidade ambiental dos recursos hídricos foi resolvida especificando-se a alternativa pelo critério do saneamento básico – que, inclusive, apareceu na justificativa do Projeto de Lei 384/2007, além de ser uma das diretrizes de atuação da Política Estadual de Ambiente.

Por fim, um elemento importante de análise é o de que, durante o processo de votação na Assembleia Legislativa do Estado do Rio de Janeiro, um dos critérios constantes do Projeto de Lei 384/2007 foi modificado pelos deputados estaduais. Ao se contrastar o texto constante do Projeto de Lei 384/2007 com a versão definitiva da Lei 5100/07 sancionada pelo governador, é possível identificar a inserção, pelo Legislativo, da obrigatoriedade de os municípios terem guarda municipal ambiental como um pré-requisito para aderir à política (3º, IV, da Lei 5100/07). Além disso, a participação dos municípios como criadores de unidades de conservação passou a ser uma obrigatoriedade,<sup>9</sup> induzindo as municipalidades a criar áreas

<sup>9</sup> Um dos aspectos pontuados pelo ICMS Verde é a existência efetiva de implantação de áreas protegidas no território do município. No Projeto de Lei 384/2007, a redação original deste inciso era: “1 – área e a efetiva implantação das unidades de conservação, das Reservas Particulares de Patrimônio Natural – RPPN, conforme definidas no SNUC e Áreas de Proteção Permanente – APP, 50% (cinquenta por cento)”. A Lei 5101/07, no entanto, ficou com a seguinte redação: “1 – área e efetiva implantação das unidades de conservação das Reservas Particulares do Patrimônio Natural – RPPN, conforme definidas no SNUC, e Áreas de Preservação Permanente – APP, 45% (quarenta e cinco por cento), sendo que desse percentual 20% (vinte por

protegidas próprias, de encontro à Política Estadual de Ambiente, especialmente o art. 261, §1º, III, da Constituição estadual. Dessa forma, o Legislativo acrescentou à proposta original temas que considerou prioritários para a construção desta política pública.

Conclui-se, da análise da justificativa apresentada no Projeto de Lei 384/07, que, na elaboração e formulação da política do ICMS Verde, foram considerados aspectos relevantes para a Política Estadual de Ambiente, especialmente nas diretrizes constantes na Constituição estadual, sendo o ICMS Verde uma ferramenta relevante para a execução das premissas designadas pela Carta estadual para a agenda ambiental do Estado do Rio de Janeiro.

## Conclusões

Conforme se identificou na primeira parte do trabalho, a definição do ciclo de políticas públicas não é uma tarefa fácil, pois, na prática, as etapas se confundem e, por vezes, não é possível delimitá-las perfeitamente. Contudo, em se tratando da elaboração e formulação da política da partilha do ICMS através de critérios ambientais, é possível analisar alguns aspectos relevantes que ajudam a compreender melhor o desenho atual desta política pública.

Ao estudar os modos de repasse do ICMS, observou-se que a Constituição Federal ofereceu aos estados liberdade para legislarem os mecanismos de partilha da forma como desejassem. Após diversos entes estaduais adotarem o critério ambiental como ferramenta de partilha, o Estado do Rio de Janeiro decidiu seguir o exemplo dos demais e regulamentou o ICMS Verde. O desenho dos critérios, porém, foi diferente em relação às demais unidades federativas, sendo a política pública fluminense mais alinhada com a agenda ambiental designada pela Constituição estadual.

Ao analisar alguns dos fatores incidentes na elaboração e formulação, pode-se identificar a importância do caráter indutivo da política. Em se tratando do repasse do ICMS por critérios ambientais, esta estratégia pode – e deve! – ser fortalecida, uma vez que, conforme aponta Silva Júnior:

O ICMS (sócio)ambiental pode representar um instrumento de incentivo porque pode estimular os municípios que não possuem unidades de conservação a criarem ou então a defenderem a criação destas em seus territórios. Da mesma forma, aqueles municípios que ainda não possuem aterros sanitários ou unidades de compostagem tenderiam a criá-los e cuidar melhor de seus resíduos. (Silva Junior, 2010:240)

Em termos de proteção à natureza, principalmente no tocante à questão das unidades de conservação, a complexidade para a criação e manutenção de políticas públicas ambientais por vezes inibe a atuação municipal, cabendo ao ente estadual a tarefa de ajudar as municipalidades a se estruturarem. Esta possibilidade já começa a apresentar resultados, como bem destaca Nunes:

Em estados como Paraná e Minas Gerais o autor chama a atenção para o efeito indutor de aumento de área das unidades de conservação. Observou-se parcela de crescimento atribuída a novas áreas de proteção ambiental – APAS, no período posterior a implantação do critério. (Nunes, 2004:7)

---

cento) serão computados para áreas criadas pelos municípios”. Ou seja, na Assembleia Legislativa foi inserida a exigência de que partes das áreas protegidas fossem necessariamente de competência municipal.

E, por fim, como bem sintetiza Hempel:

A necessidade de incentivar os municípios que desenvolvam ações de proteção ao meio ambiente proporcionando melhorias na qualidade de vida das suas gerações presentes e futuras, e a escassez de recursos financeiros para o gerenciamento dessas ações, mostram a necessidade do Estado, em razão do seu dever institucional de incentivar as municipalidades a adotarem políticas ambientais para esse fim, de criar um mecanismo financeiro que efetivamente estimule as ações ambientais. (Hempel, 2007:108)

O ICMS Verde, ao materializar parte da Política Estadual do Ambiente, também se presta à cooperação intergovernamental. Conforme se identificou no decorrer do trabalho, a ausência de mecanismos de hierarquia do estado sobre os municípios faz com que a adesão das entidades locais seja fundamental para o sucesso da agenda estadual, sendo esta mais uma forma de o ICMS Verde instrumentalizar a Política Estadual do Ambiente.

Os critérios de partilha do ICMS Verde, analisados sob o prisma da sua elaboração e formulação, são um bom exemplo dos fatores que levaram ao desenho indutivo da política pública. É um jogo de “ganha-ganha”: os estados ganham, por verem suas agendas ambientais colocadas em prática. Os municípios se beneficiam, ao verem seus esforços compensados pelo recebimento de mais recursos. Por fim, a sociedade, que vê seus recursos distribuídos da forma mais eficiente possível, também recebe os frutos do instituto.

### Referências Bibliográficas

DOMINGUES, José Marcos. *Direito Tributário e Meio Ambiente*. 3. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2007.

GIRARD, Augustin. *Cultural development: experience and policies*. Paris: UNESCO, 1972.

HEMPEL, Wilca Barbosa. A Importância do ICMS Ecológico como Instrumento Econômico para a Sustentabilidade Ambiental no Estado do Ceará. In: VII ENCONTRO NACIONAL DA SOCIEDADE BRASILEIRA DE ECONOMIA ECOLÓGICA, Fortaleza, 2007 Disponível em: <[http://www.ecoeco.org.br/conteudo/publicacoes/encontros/vii\\_en/mesa2/resumos/a\\_importancia\\_do\\_icms\\_ecologico.pdf](http://www.ecoeco.org.br/conteudo/publicacoes/encontros/vii_en/mesa2/resumos/a_importancia_do_icms_ecologico.pdf)>. Acesso em 24/07/2014.

HILL, Michael J. *The public policy process*. 4. ed. Essex, England: Pearson Education Limited e Edinburgh Gate, 2005.

KINGDON, John. Como chega a hora de uma idéia? e Juntando as coisas. In: SARAVIA, Enrique e FERRAREZI, Elisabete. *Políticas Públicas*. Brasília: ENAP, 2006.

NEVES, Estela Maria Souza Costa. Política Ambiental, Municípios e Cooperação Intergovernamental no Brasil. *Revista Estudos Avançados em Ciências Políticas*, n. 26, ano 74, pp. 137-150, Editora UNICAMP, 2012.

NUNES, Luisa Helena Ciccarini. Políticas Públicas de Desenvolvimento do Turismo: viabilização por meio do ICMS Ecológico. In: II ENCONTRO DA ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE PÓS-GRADUAÇÃO E PESQUISA EM AMBIENTE E SOCIEDADE. São Paulo, maio 2004. Disponível em [http://www.anppas.org.br/encontro\\_anual/encontro2/GT/GT15/ciccarini\\_nunes.pdf](http://www.anppas.org.br/encontro_anual/encontro2/GT/GT15/ciccarini_nunes.pdf). Acesso em 13/07/2014.

PIRES, Éderson. *ICMS Ecológico. Aspectos pontuais. Legislação comparada*. 2008. Disponível em: <<http://jus.com.br/artigos/2328/icms-ecologico>>. Acesso em 13/05/2014.

RIBSTEIN, L. E.; KOBAYASHI, Bruce. The Economics Of Federalism. *Revista Illinois Law and Economics Working Papers Series*. Working Paper LE06-001. Jan. 2006. Disponível em: < [http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract\\_id=875626](http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=875626) > Acesso em 24/05/2014.

TAVARES MARTINS, Maria Fernanda Raposo de Medeiros. O Município e as Políticas Públicas Ambientais. *Políticas Públicas Ambientais: Estudos em Homenagem ao Professor Michel Prieur*. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, p. 165-185, 2009.

SARAVIA, Enrique. Introdução à teoria da política pública. In: SARAVIA, Enrique e FERRAREZI, Elisabete (Orgs.). *Coletânea Políticas Públicas*. Brasília: ENAP, 2006. v. 01, p. 21-42.

SILVA, Ana Paula Vasconcellos da. O Repasse do ICMS Ecológico como Estratégia para Indução de Políticas Públicas Ambientais dos Municípios do Estado do Rio de Janeiro. In: IX ENCONTRO NACIONAL DA SOCIEDADE BRASILEIRA DE ECONOMIA ECOLÓGICA, Brasília, 2011. Disponível em: < [http://www.ecoeco.org.br/conteudo/publicacoes/encontros/ix\\_en/GT8-202-121-20110619034444.pdf](http://www.ecoeco.org.br/conteudo/publicacoes/encontros/ix_en/GT8-202-121-20110619034444.pdf) >. Acesso em 24/07/2014.

SILVA JUNIOR, Luiz Honorato da et al. ICMS Socioambiental: Uma Avaliação da Política no Estado de Pernambuco. In: VI ENCONTRO DE ECONOMIA BAIANA, set. 2010. Disponível em: < <http://www.mesteco.ufba.br/scripts/arquivos/1342011114853.pdf>>. Acesso em 13/05/2014.

YOUNG, C. E. F.; QUEIROZ, J. M.; BAKKER, L. B. Instrumentos econômicos para a conservação: um estudo de caso do ICMS Ecológico e Carbono Evitado para RPPNs na Caatinga. In: XVIII FÓRUM DE BANCO DO NORDESTE DE DESENVOLVIMENTO / XVII ENCONTRO REGIONAL DE ECONOMIA DO NORDESTE, 2012.

**Na internet:**

[www.alerj.rj.gov.br](http://www.alerj.rj.gov.br)

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

